

LOS PODERES FINANCIEROS DEL PARLAMENTO ESCOCÉS

James JOHNSTON
Secretario del Comité Financiero
Parlamento Escocés

INTRODUCCIÓN

El 16 de septiembre de 2014, dos días antes de que se celebrara el referéndum sobre la independencia de Escocia, los líderes de los tres partidos políticos principales firmaron un “juramento” que apareció en la portada de uno de los periódicos nacionales de Escocia. El “juramento” prometía nuevos poderes extensivos para el Parlamento Escocés y una continuación de la fórmula Barnett. Al día siguiente de que ganara el “No”, el primer ministro británico anunció que estaba creando una comisión que iba a ser presidida por un empresario escocés, Lord Smith, que se encargaría de determinar cuáles tenían que ser dichos poderes. Dos representantes de cada uno de los cinco partidos políticos del Parlamento Escocés aceptaron formar parte de la Comisión.

Para finales de noviembre de 2014 los cinco partidos ya habían suscrito un informe recomendando el traspaso de las nuevas competencias al Parlamento Escocés. El Gobierno británico posteriormente publicó sus propuestas de seguir las recomendaciones de la Comisión Smith en enero de 2015. Se presentó un nuevo anteproyecto de ley para Escocia en la Cámara de los Comunes poco después de las elecciones generales británicas de mayo de 2015. No obstante no fue directa la adopción del proyecto de ley. Los Gobiernos escocés y británico en concreto habrían tenido grandes dificultades a la hora de acordar un marco de financiación y fiscal revisados, que son un elemento esencial para el traspaso de competencias fiscales más extensivas.

En este documento se examinan los poderes financieros de Escocia y los retos a la hora de llegar a un acuerdo de revisión del marco fiscal y de financiación para Escocia. Estas nuevas competencias son una extensión de los poderes financieros iniciales traspasados a Escocia cuando se fundó el Parlamento Escocés según la Ley de Escocia 1998 y las competencias financieras adicionales como parte de la Ley de Escocia de 2012. En el gráfico 1 se muestra el incremento significativo de la potestad fiscal del Parlamento Escocés compartiendo gastos transferidos.

GRÁFICO 1
Proporción aproximada de gasto traspasado

Ley de Escocia de 1998	10%	Tipos comerciales 1.930 millones de libras esterlinas Impuesto municipal 2.000 millones de libras esterlinas
Ley de Escocia de 2012	22%	Tipo del impuesto sobre la renta escocés (SRIT) 4.450 millones de libras esterlinas Impuesto escocés de vertederos 150 millones de libras esterlinas Impuesto sobre las transacciones de terrenos y edificios (LBTT, <i>Land and Buildings Transaction Tax</i>) 480 millones de libras esterlinas
Anteproyecto de la Ley de Escocia 2015-16	50%	Exacción de agregados 50 millones de libras esterlinas Impuesto especial sobre pasajeros de transportes aéreos 310 millones de libras esterlinas IVA 5.370 millones de libras esterlinas Impuesto sobre la renta 11.200 millones de libras esterlinas

LEY DE ESCOCIA DE 1998

La Ley de Escocia de 1998 que promulgó el Parlamento Escocés otorgaba una potestad fiscal limitada al Gobierno escocés. A tenor de la Ley de 1998 el Gobierno británico aporta una gran parte de la financiación del Gobierno escocés a través de una donación global financiada a través de los ingresos fiscales recaudados en Reino Unido y el endeudamiento del Gobierno británico. La fórmula Barnett determina las modificaciones en la donación global. Es a través de la misma que el Gobierno escocés recibe una participación según población de los cambios en el gasto comparable del Gobierno británico. La fórmula solo se aplica a los cambios de la donación global y no a la base de referencia subyacente, que no ha sido revisada desde su introducción en 1976.

Se estipula su modo de funcionamiento en la Declaración de la Política de Financiación del Gobierno británico¹ de la siguiente manera:

Cambio en el gasto programado del Gobierno británico	X	Porcentaje de comparabilidad	X	Proporción de población apropiada
--	---	------------------------------	---	-----------------------------------

Los porcentajes de comparabilidad se establecen en el Anexo B del documento y la proporción de población de cada una de las instituciones transferidas se indica en el Anexo D. La proporción de la población de Escocia con respecto a la población de Inglaterra es del 9,85% para el período 2016-21.

No existen restricciones en la manera en la que el Parlamento Escocés decide asignar la financiación que recibe de la donación global. Así, por ejemplo, si hubiera un incremento en la donación global por el incremento en los gastos del Gobierno británico en salud en Inglaterra, el Gobierno escocés no necesita asignar el dinero también a la salud.

Endeudamiento

La Ley de Escocia de 1998 también confiere al Gobierno escocés la capacidad de endeudamiento de hasta 500 millones de libras esterlinas del Gobierno británico para los gastos corrientes a corto plazo, pero éste nunca ha hecho uso de esta potestad.

SVR, *Scottish Variable Rate* (Tipo variable escocés)

El referéndum de 1997 sobre el traspaso de competencias incluía dos cuestiones. La primera cuestión era si debía haber un Parlamento Escocés, y ésta recibió el apoyo del 74% de los votantes. La segunda cuestión planteaba si el Parlamento Escocés debía tener la capacidad de variar los impuestos, y recibió el apoyo del 63% de los votantes. En la parte IV de la Ley de Escocia de 1998 se otorga la potestad para variar impuestos que permite al Parlamen-

¹ https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/479717/statement_of_funding_2015_print.pdf

to Escocés variar hasta en un 3% el tipo básico del impuesto sobre la renta británico, hacia arriba o hacia abajo². Sin embargo, jamás se ha hecho uso de esta potestad.

En la campaña para las primeras elecciones al Parlamento Escocés de 1999, el SNP (*Scottish National Party* o Partido Nacional Escocés) propuso incrementar en 1 penique el SVR, lo que habría revertido el recorte de 1 penique del impuesto sobre la renta británico introducido por el Gobierno laborista de Westminster. El SNP reivindicaba que este “penique por Escocia” permitiría recaudar 230 millones de libras esterlinas al año para servicios públicos³. El SNP solo consiguió 35 escaños en el Parlamento Escocés con un 27% del voto, y la política en cuestión fue posteriormente rechazada en 2000. Ninguno de los partidos políticos principales de Escocia propuso posteriormente aumentar el SVR, y fue sustituido por el tipo escocés del impuesto sobre la renta (SRIT, *Scottish rate of income tax*) en la Ley de Escocia de 2012.

LEY DE ESCOCIA DE 2012

Tras la elección de un Gobierno minoritario del SNP en las elecciones al Parlamento Escocés de 2007, el Partido Laborista propuso fundar una comisión encargada del traspaso de competencias a Escocia, que se acordó con el apoyo de los otros dos partidos principales de la oposición. En el área de la comisión, a la que se opuso el Gobierno del SNP, se contemplaba la mejora de la responsabilidad financiera del Parlamento Escocés.

La Comisión estaba presidida por Sir Kenneth Calman, profesor universitario, publicando su informe final en junio de 2009. Las principales recomendaciones para la posterior transferencia de competencias financieras fueron:

- Responsabilidad compartida con el Parlamento Británico para establecer los tipos del impuesto sobre la renta en Escocia.
- La transferencia de competencias en algunos impuestos menores.
- Una reducción en la donación global correspondiente a los ingresos de las nuevas competencias fiscales.

² <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/46/part/IV>

³ <http://www.bbc.co.uk/news/uk-scotland-scotland-politics-26630498>

- Retención de la fórmula Barnett a corto plazo pero que debe ser sustituida por una evaluación de las necesidades en todo Reino Unido a largo plazo.
- Nuevas competencias de endeudamiento de capital y posible endeudamiento para la mejora de recursos.

El Gobierno escocés en aquel momento respondió a la publicación del informe de la Comisión de la siguiente manera:

“Las recomendaciones de la Comisión Calman sobre finanzas no cumplen por mucho con los requisitos de nuestra nación, ni los retos de nuestros tiempos. Escocia necesita una autonomía fiscal completa, permitiendo que este país recaude todo el dinero que gasta y tome las decisiones económicas más importantes. Esta es la mejor y más simple solución: todo lo demás corre el riesgo de quedarse en espuma. Hay que dar la bienvenida a los poderes de endeudamiento para Escocia, aunque las propuestas Calman son demasiado limitadas.

En la actualidad tenemos un ‘parlamento con dinero de bolsillo’: según las propuestas Calman, Escocia tendría un empleo de sábados, pero el salario se descontaría de nuestro dinero de bolsillo. Escocia tiene que avanzar mucho más lejos que un sistema en el que el Tesoro Público nos dé con una mano y nos quite con la otra, que es el motivo por el que el Parlamento y el Gobierno escoceses necesitan una autonomía fiscal y poderes financieros completos”⁴.

Después de las elecciones generales en el Reino Unido celebradas en 2010, el nuevo Gobierno de coalición publicó un libro blanco de título *Strengthening Scotland’s Future*⁵ (Fortalecer el futuro de Escocia), en el que se establecían sus propuestas para implementar las recomendaciones de la Comisión Calman. El libro blanco proponía reforzar el acuerdo de traspaso de competencias mediante la mejora concreta de la responsabilidad financiera del Parlamento Escocés. Sin embargo el Gobierno británico no propuso implementar todas las recomendaciones de la Comisión. Así, por ejemplo, en relación con la fórmula Barnett, el libro blanco declara que mientras que el Gobierno británico reconoce algunas de las preocupaciones expresadas sobre la fórmula, su prioridad “consiste en

⁴ <http://www.gov.scot/News/Releases/2009/06/15151304>

⁵ https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/69803/Scotland_Bill_Command_Paper.pdf

reducir el déficit y no tiene plan alguno de modificar los acuerdos alcanzados antes de la estabilización de las finanzas públicas”⁶.

SRIT, *Scottish Rate of Income Tax* (Índice escocés sobre el Impuesto sobre la renta)

La sección 26 de la Ley de Escocia de 2012 ofrece la reducción en un 10% en el tipo básico, el tipo más alto y el tipo adicional de la renta no procedente de ahorros de un contribuyente escocés. Al Parlamento Escocés se le pide entonces que apruebe una resolución de tipo anual escocés que determine el nivel de SRIT que se aplicará igualmente a todos estos tipos.

El SRIT fue presentado en abril de 2016. El Gobierno escocés propuso una tasa de 10 peniques, que significa que los contribuyentes escoceses pagarán el mismo nivel de impuesto sobre la renta no procedente de impuestos ni de dividendos (NSND, *Non-Savings Non-Dividend*) que los contribuyentes británicos. El Gobierno escocés explicó que el motivo principal para ello es la naturaleza inflexible de la nueva potestad, lo que significa que todos los cambios se aplicarían igualmente a todos los tipos existentes en el impuesto sobre la renta británico. De esta forma, por ejemplo, si se fija el SRIT en 12 peniques, entonces los nuevos tipos del impuesto sobre la renta para los contribuyentes escoceses en comparación con los contribuyentes británicos serían:

	Contribuyentes británicos	Contribuyentes escoceses
Tipo básico	20 peniques	22 peniques
Tipo superior	40 peniques	42 peniques
Tipo adicional	45 peniques	47 peniques

El Gobierno escocés explicó que “una política de impuesto sobre la renta que haya visto un incremento en el impuesto pagado por los contribuyentes del tipo básico, no sería coherente con ninguno de los principios del Gobierno escocés basados en el enfoque de la fiscalización o de los objetivos más amplios

⁶ https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/69803/Scotland_Bill_Command_Paper.pdf página 22.

de la estrategia económica de Escocia, que contempla enfrentarse a la desigualdad”⁷.

No obstante, el Partido Laborista escocés propuso un incremento inmediato de 1 penique, que se aplicaría a todos los tipos existentes del impuesto sobre la renta británico a partir del 1 de abril de 2016. También propusieron inicialmente un descuento de 100 libras esterlinas para todos los contribuyentes escoceses, con una ganancia inferior a 20.000 libras esterlinas, aunque se haya visto reducido ahora este valor. El líder del Partido Laborista escocés ha explicado que “Ante la opción de utilizar nuestras competencias o de realizar recortes al futuro de nuestros hijos, elegimos utilizar nuestras competencias”⁸. Los demócratas liberales escoceses también han propuesto un incremento inmediato de 1 penique, que quedaría protegido en el gasto de educación. La posición de los conservadores escoceses, por contra, es que los impuestos de Escocia no deberían superar al del resto de los británicos, y ser menores siempre que se pueda asumir.

Impuestos traspasados

El Gobierno escocés presentó tres proyectos de ley posteriores a la transferencia del Impuesto de transmisión de fincas (SDLT *Stamp Duty Land Tax*) y el Impuesto de vertederos. Se ha introducido la legislación para sustituir el SDLT por un Impuesto sobre las transacciones de terrenos y edificios (LBTT *Land and Buildings Transaction Tax*) y para introducir un nuevo Impuesto escocés de vertederos (SLfT *Scottish Landfill Tax*). También se introdujo otro proyecto de ley para fundar una nueva agencia de recaudación de impuestos: Revenue Scotland.

LBTT, *Land and Buildings Transaction Tax* (Impuesto sobre la transmisión de la propiedad)

El LBTT sustituyó la estructura tipo “losa inamovable” del SDLT por una estructura “progresiva”. Este hecho supuso la introducción de tipos impositivos marginales pagaderos sobre la porción del valor de la propiedad total que recae en cada franja. Los tipos fiscales del SDLT se han aplicado, por contra, al valor

⁷ <http://www.gov.scot/Resource/0049/00491140.pdf> página 14.

⁸ <http://www.bbc.co.uk/news/uk-scotland-scotland-politics-35461968>

total de una propiedad aunque solo se encuentre por encima del umbral para la franja superior. Así, por ejemplo, cuando se transfirió el SDLT, el impuesto sobre propiedades con valores entre 250.001 y 500.000 libras esterlinas era del 3%, que se pagaba sobre el valor total de la propiedad. El impuesto sobre una propiedad con un valor de 260.000 libras esterlinas era, por lo tanto, de 7.800 libras esterlinas.

El LBTT entró en vigor el 1 de abril de 2015, y el Gobierno escocés publicó sus propuestas iniciales de tipos y umbrales en su anteproyecto de presupuesto para 2015-16, que se publicó en octubre de 2014. El Gobierno escocés propuso inicialmente una franja de cero para propiedades residenciales con un valor de hasta 135.000 libras esterlinas; una franja del 2% para su aplicación en residencias con valores entre 135.001 y 250.000 libras esterlinas; una franja del 10% que sería aplicada a valores entre 250.001 y 1 millón de libras esterlinas; y una franja del 12% que se aplicaría en valores superiores a 1 millón de libras esterlinas.

El Gobierno británico anunció una serie de cambios en el SDLT en diciembre de 2014, entre los cuales se incluía un movimiento similar desde una estructura de "losa inamovible" a una "estructura progresiva". Tras el anuncio de los cambios en el SDLT británico, el Gobierno escocés propuso una serie de cambios en los tipos y umbrales del LBTT, incluyendo un nuevo tipo marginal del 5% que se debe aplicar entre 250.001 y 325.000 libras esterlinas. Esto quiere decir que el impuesto sobre una propiedad con un valor de 260.000 libras esterlinas ahora es de 2.600 libras esterlinas.

El Ministerio de Hacienda del Gobierno escocés ha sugerido que la introducción de cambios similares en el SDLT tras la introducción del LBTT es un buen ejemplo del juego del Gobierno británico. El profesor David Heald ha resaltado esta cuestión del juego, comunicando al Comité Financiero que:

"Debe existir una base sobre la que el Gobierno escocés, el Gobierno galés y el Ejecutivo de Irlanda del Norte puedan planear el uso de sus competencias fiscales sin la preocupación de que posteriores cambios en el sistema fiscal a nivel británico comprometan la operación de dichos poderes"⁹.

Sugiere que sin cierto método para la coordinación de las decisiones fiscales en el Reino Unido, y los niveles transferidos, los gobiernos con traspaso de competencias pueden verse sujetos tanto a "acciones maliciosas" por parte del Erario británico

⁹ Comité Financiero del Parlamento Escocés, *Informe oficial*, 25 de junio de 2014, Col. 4517-4518.

como "negligencia maliciosa" tanto por parte del Erario británico como del Departamento de Hacienda británico (HMRC). Lo anterior puede conllevar que el Erario británico mine la base fiscal de las administraciones transferidas mediante los cambios fiscales en el nivel británico. En este último caso el HMRC podría producir ejecuciones inadecuadas, por ejemplo, la de la residencia escocesa para el impuesto sobre la renta NSND. No obstante, el Gobierno británico ha rechazado este argumento y ha sugerido que no existen evidencias que respalden este hecho.

Sea o no un tema pendiente el juego en cuestión, está claro que existe un nivel de interdependencia entre las decisiones fiscales a nivel británico y el nivel transferido. Se ve ilustrado mejor este tema en la introducción por parte del Gobierno escocés de un suplemento del LBTT para segundas viviendas y en las propiedades adquiridas para alquilar, tras el anuncio por parte del Gobierno británico de que pretendía introducir un impuesto de similares características.

El Gobierno británico tiene previsto aplicar el suplemento del 3% propuesto en noviembre de 2015, anunciando entonces el Gobierno escocés su intención de introducir un suplemento similar en diciembre de 2015. El Gobierno escocés explicó que uno de los motivos principales para la introducción de un suplemento similar era mejorar las probables distorsiones en el mercado de la propiedad escocés a partir de la introducción del suplemento británico. El Comité Financiero ha reconocido que teniendo en cuenta el impacto de los cambios en la política fiscal a nivel británico, habrá ocasiones en las que el Gobierno escocés se vea en la necesidad de tomar decisiones aceleradas en asuntos fiscales.

SLfT, *Scottish Landfill Tax* (Impuesto sobre los vertederos)

El Gobierno escocés introdujo un anteproyecto de ley del Impuesto sobre vertederos (Escocia) en abril de 2013 con la idea de sustituir el Impuesto de vertederos del Reino Unido en Escocia. El SLfT entró en vigor el 1 de abril de 2015 y, desde entonces, el Gobierno escocés ha propuesto los mismos tipos impositivos que el Impuesto de vertederos británico. El motivo principal para la adopción de los mismos tipos que el Reino Unido es hacer frente a "preocupaciones sobre el potencial 'turismo de residuos' eran que existiera una diferencia material entre los tipos fiscales cobrados en Escocia y el resto de Escocia"¹⁰.

¹⁰ <http://www.gov.scot/Resource/0049/00491140.pdf>

Revenue Scotland

El tercer y último anteproyecto de ley introducido por el Gobierno escocés después de la Ley de Escocia 2012 fue el de *Revenue Scotland* y los Poderes Fiscales. El objetivo político principal del anteproyecto consistía en establecer *Revenue Scotland* como la autoridad fiscal obligatoria con responsabilidad para recaudar y gestionar los impuestos traspasados a Escocia.

El *Revenue Scotland* fue fundado como un departamento no ministerial, responsabilidad directa del Parlamento Escocés. Tiene responsabilidad global de la recaudación y gestión del LBTT y el SLfT, y de otros impuestos adicionales cualesquiera que hayan sido transferidos en su integridad al Parlamento Escocés. No desempeña función alguna en la recaudación y administración del ingreso sobre la renta, que es un impuesto compartido, y seguirá siendo recaudado por el HMRC. El Gobierno escocés se ha comprometido a desarrollar un sistema fiscal basado en las cuatro máximas de Adam Smith en lo que se refiere a impuestos: seguridad, conveniencia, eficiencia y proporcionalidad con la capacidad de pago¹¹.

El anteproyecto de ley igualmente incluía una Regla general para evitar la elusión fiscal (GAAR, *General Anti-Avoidance Rule*) cuyo objetivo era evitar la elusión fiscal de los impuestos administrados por *Revenue Scotland*. El Gobierno escocés pretende que esta sea una medida con un alcance superior al de la *UK General Anti Abuse Rule* (Regla general contra la evasión fiscal del Reino Unido), introducida a través de la Ley de Finanzas de 2013 (*Finance Act 2013*):

“La GAAR escocesa permitirá al *Revenue Scotland* responder y actuar en una serie más amplia de circunstancias a las existentes en la GAAR británica (que se ocupa más de la evasión fiscal que de la elusión fiscal). Este es el resultado de los criterios utilizados en la GAAR escocesa para definir lo que constituye un dispositivo de elusión fiscal que es artificial. *Revenue Scotland* tendrá que demostrar que la obtención de una ventaja fiscal es uno de los objetivos de una disposición fiscal, y que la disposición es artificial. La artificialidad será determinada en referencia a una serie de pruebas determinada en el anteproyecto de ley, que incluyan una sustancia comercial”¹².

¹¹ http://www.scottish.parliament.uk/S4_Bills/Revenue%20Scotland%20and%20Tax%20Powers%20Bill/b43s4-introd-pm.pdf

¹² http://www.scottish.parliament.uk/S4_Bills/Revenue%20Scotland%20and%20Tax%20Powers%20Bill/b43s4-introd-pm.pdf punto 11.

Endeudamiento

La Comisión Calman recomendó que el Gobierno escocés recibiera unos poderes de endeudamiento adicional más allá de los conferidos por la Ley de Escocia de 1998, concretamente, una potestad de endeudamiento de capital totalmente nueva. La Ley de Escocia 2012 confería a los ministerios escoceses los poderes de endeudamiento para tres objetivos a partir de abril de 2015:

- Hasta un 10% del presupuesto DEL para los gastos de capital de cada año con un límite estatutario de 2,2 billones de libras esterlinas.
- Hasta 200 millones de libras esterlinas anuales y 200 millones de libras esterlinas al año, y 500 millones de libras esterlinas en total para hacer frente a las desviaciones entre la previsión y los ingresos reales.
- Un equilibrio de efectivo adecuado para hacer frente a las carencias temporales entre ingresos y gastos.

Endeudamiento de capital

La Ley de Escocia de 2012 confería al Gobierno escocés los poderes de endeudamiento de capital, con un límite estatutario de 2,2 billones de libras esterlinas, con una disposición para aumentar (pero jamás reducir) este capital. El Gobierno escocés puede endeudarse pidiendo un préstamo al Fondo de Empréstitos Nacionales (NLF, *National Loans Fund*)¹³; mediante un préstamo comercial de un banco o cualquier otra entidad prestamista; o mediante la emisión de bonos.

El Gobierno escocés indicó en su anteproyecto de presupuesto para 2015-16 que tenía previsto utilizar los poderes de endeudamiento en capital nuevo con el fin de maximizar la inversión en infraestructuras en 2015-16¹⁴. El límite de endeudamiento en capital para 2015-16 es de 304 millones de libras.

Endeudamiento de recursos

La Ley de Escocia de 2012 transfiere a los ministros escoceses la potestad de endeudarse hasta 200 millones de libras esterlinas al año, y 500 millones

¹³ El NLF fue creado por el Gobierno británico en 1968 con la idea de separar los gastos e ingresos del Gobierno por un lado, y los préstamos incurridos y concedidos por el otro.

¹⁴ <http://www.gov.scot/Publications/2014/10/2706/4>

de libras en total, con el fin de hacer frente a las desviaciones entre la previsión de ingresos a partir de los impuestos traspasados y los ingresos reales. Dichos endeudamientos deberán ser del NLF y se deberán amortizar en un plazo de 4 años.

Reserva de efectivo

La Ley de Escocia de 2012 ofrece al Gobierno escocés una reserva de efectivo con un límite máximo de 125 millones de libras esterlinas. Cuando los ingresos por los impuestos traspasados sean superiores a las previsiones, el Gobierno escocés podrá retener dicho excedente en la reserva de efectivo, pudiéndose posteriormente utilizar para compensar algunos ejercicios en los que el nivel de ingresos se encuentre por debajo de las previsiones. El endeudamiento pendiente por préstamos se deberá liquidar con los ingresos excedentes resultantes antes de poder ser liquidados con la reserva de efectivo.

LEY DE ESCOCIA DE 2016

La Ley de Escocia de 2016 se basa en las recomendaciones de la Comisión Smith. De una forma similar al énfasis de la Comisión Calman por mejorar las responsabilidades financieras del Parlamento Escocés, la Comisión Smith ha hecho hincapié en la necesidad de reforzar la responsabilidad financiera de Holyrood. Las principales recomendaciones para la posterior transferencia de competencias financieras fueron:

- Sin restricciones en la potestad para establecer los tipos impositivos para ingresos no procedentes de ahorros ni de dividendos de los contribuyentes escoceses, y los umbrales en los que se liquidan.
- Traspaso del primer 10% de IVA.
- Impuesto especial sobre pasajeros de transportes aéreos.
- Exacción de agregados.
- Poderes de endeudamiento adicionales para garantizar una estabilidad presupuestaria y proporcionar garantías en el caso de conmociones económicas.
- Se deberá tener en cuenta el endeudamiento de capital a través de un régimen prudente en línea con un marco británico global sostenible.
- Marco fiscal actualizado para Escocia.

El Gobierno británico publicó en enero de 2015 un libro blanco, *Scotland in the United Kingdom: An enduring settlement*¹⁵ (Escocia en el Reino Unido: un acuerdo duradero), en el que se comprometía a implementar las recomendaciones de la Comisión Smith. Tras las elecciones generales británicas de mayo de 2015, el nuevo Gobierno británico introdujo un anteproyecto de ley para Escocia que pretendía introducir las competencias recomendadas por la Comisión Smith.

Impuesto sobre la renta

La Ley de Escocia de 2016 confiere al Parlamento Escocés unas competencias considerablemente mayores con respecto al impuesto sobre la renta NSND que la Ley de Escocia de 2012. Desde abril de 2017 el Parlamento Escocés tendrá la potestad de introducir tipos y franjas de impuesto sobre la renta NSND por encima de la asignación personal británica.. En la práctica quiere decir ingresos del empleo, beneficios del autoempleo, pensiones, beneficios fiscalizables de la seguridad social e ingresos por la propiedad. Contrastando con las competencias del impuesto sobre la renta al pie de la letra de la Ley de Escocia de 2012, no existen restricciones con respecto a los tipos y las franjas que pueda introducir el Parlamento Escocés. El Gobierno escocés podrá variar los tipos impositivos por franja, introducir nuevas franjas y variar los umbrales entre franjas. El impuesto será aplicable a todos los residentes británicos para fines fiscales y cuyo lugar principal de residencia se encuentre en Escocia la mayor parte del año.

El Gobierno escocés establece la manera en la que utilizaría las mayores competencias del impuesto sobre la renta de 2017/18 en una carta dirigida al Comité de Finanzas con fecha del 22 de marzo de 2016. No pretende aumentar el tipo básico del impuesto sobre la renta en 2017/18, ni tampoco durante el período de 5 años del siguiente Parlamento. El Gobierno escocés en la actualidad tampoco está proponiendo un incremento en los tipos impositivos superior o adicional. No obstante propone de hecho aumentar el umbral en un impuesto de tipo mayor mediante la inflación en 2017-18 y que no sea superior al tipo de inflación en el siguiente Parlamento. Se trata de un incremento menor al umbral que el propuesto por el Gobierno británico, lo que significará unos ante-

¹⁵ <https://www.gov.uk/government/publications/scotland-in-the-united-kingdom-an-enduring-settlement>

proyectos de impuesto sobre la renta ligeramente mayor para los contribuyentes de tipo superior en Escocia.

El Gobierno escocés publicó una nota analítica sobre el impacto de un incremento en el tipo adicional del impuesto sobre la renta de 45 a 50 peniques en Escocia¹⁶. En la nota se explica que “hay una incertidumbre considerable asociada a las estimaciones del ingreso fiscal extra que podría verse elevado” aumentando el tipo adicional debido a una respuesta de conducta potencialmente grande. En la nota también se ofrecen estimaciones ilustrativas del impacto del aumento sobre ingresos fiscales dependiendo de las diferentes suposiciones de conducta, y éstas se reproducen en la Tabla 1.

Tabla 1

	Estático	Conducta baja	Conducta alta
	Millones de libras esterlinas	Millones de libras esterlinas	Millones de libras esterlinas
2017/18	110	50	-30

En la nota analítica se indica que hay 17.000 contribuyentes adicionales en Escocia y contribuyen con aproximadamente el 14% de los ingresos fiscales y, por lo tanto, la conducta de un número relativamente pequeño de individuos puede tener un impacto significativo en los ingresos del impuesto global. El escenario de conducta alta anterior se basa en 1.300 contribuyentes de tipo adicional que se marchan de Escocia.

Ante las preguntas del Primer Ministro del 23 de marzo de 2016, el líder del Partido Laborista escocés acusó al Gobierno escocés de revertir un compromiso previo de incrementar el impuesto adicional de 45 a 50 peniques. El Primer Ministro respondió:

“Elevar el tipo máximo del impuesto resultaría políticamente sencillo, ya que solo hay 17.000 personas en nuestro país que lo estén pagando, no existirían riesgos políticos vinculados a esta acción. No obstante, hacerlo a pesar del análisis que dice que, justo ahora, podría en realidad reducir la cantidad de

¹⁶ <http://www.gov.scot/Resource/0049/00497818.pdf>

dinero que tenemos que invertir en nuestro servicio de salud nacional y nuestros servicios públicos, no sería radical. Sería imprudente. No sería temerario. Sería una locura. Por lo tanto, no lo vamos a hacer directamente. En su lugar, continuaremos considerándolo a la luz de nuestra experiencia y análisis¹⁷.

IVA

Los ingresos de los 10 primeros peniques del tipo estándar del IVA y los primeros 2,5 peniques del tipo reducido de IVA, serán asignados al Gobierno escocés desde 2019-20 en adelante.

Impuesto especial sobre pasajeros de transportes aéreos

La potestad para cambiar el impuesto sobre pasajeros de transportes aéreos será transferida en abril de 2018.

Exacción de agregados

La exacción de agregados es un impuesto medioambiental pagadero sobre la explotación comercial en el Reino Unido de rocas, arena y grava. La exacción está pensada para incentivar el reciclaje de materiales fiscalizables. La Comisión Calman recomendó que la exacción fuera traspasada al Parlamento Escocés. En el Libro de Mando (*Command Paper*) 2010 del Gobierno británico, de título *Strengthening Scotland's Future* (Reforzar el futuro de Escocia) se indica que la exacción está sujeta a una impugnación legal en el Tribunal Europeo y, por lo tanto, no sería apropiado traspasarlo en este momento. Sin embargo, dependiendo del resultado de los procedimientos ante el Tribunal Europeo la intención sería traspasar la exacción al Parlamento Escocés. La Comisión Smith establece que una vez resueltas las cuestiones legales, se devolverá la exacción.

Endeudamiento de recursos

La Comisión Smith recomendaba que el Gobierno escocés estuviera investido de competencias adicionales de endeudamiento para garantizar la estabilidad presupuestaria y ofrecer garantías en el caso de conmociones económicas es-

¹⁷ <http://www.scottish.parliament.uk/parliamentarybusiness/report.aspx?r=10446&i=96213>

pecíficas de Escocia. Sin embargo, la Comisión no ha indicado qué nivel de endeudamiento de recursos resultaría apropiado.

Los poderes adicionales de endeudamiento de recursos fueron acordados entre los Gobiernos británico y escocés como parte de las negociaciones del marco fiscal. Los dos Gobiernos han acordado que el Gobierno escocés tenga la potestad para endeudarse hasta el 600 millones de libras esterlinas al año dentro de un límite global estatutario de 1,75 billones de libras esterlinas¹⁸. Este endeudamiento de recursos se puede utilizar para:

- En la gestión de efectivo anual, con un límite anual de 500 millones de libras esterlinas.
- Una previsión de errores con un límite anual de 300 millones de libras esterlinas.
- Conmociones económicas específicas de Escocia con un límite anual de 600 millones de libras esterlinas.

Se desencadena una conmoción económica específica de Escocia “cuando el PIB de Escocia se encuentre por debajo del 1% en términos absolutos en una base trimestral escalonada y 1 punto porcentual por debajo del crecimiento del PIB del Reino Unido en el mismo período”¹⁹. Estas competencias mejoradas de endeudamiento se aplicarán desde 2017-18 en adelante.

Endeudamiento de capital

La Comisión Smith recomendó que el Gobierno británico y el Gobierno escocés tuvieran algún tipo de consideración en virtud del régimen de endeudamiento prudencial de capital. Es similar al *Prudential Code for Capital Finance* (Código prudencial de finanzas de capital) que ha regulado el endeudamiento de la autoridad local en Escocia, Inglaterra y Gales desde 2004. La base del Código es que el endeudamiento debería ser asequible, prudente y sostenible. El Gobierno británico se puso de acuerdo en que un régimen similar para el Parlamento Escocés sería considerado parte de las negociaciones sobre el

¹⁸ <https://www.gov.uk/government/publications/the-agreement-between-the-scottish-government-and-the-united-kingdom-government-on-the-scottish-governments-fiscal-framework>

¹⁹ <https://www.gov.uk/government/publications/the-agreement-between-the-scottish-government-and-the-united-kingdom-government-on-the-scottish-governments-fiscal-framework>

marco fiscal. El punto de vista del Gobierno escocés es que un régimen prudencial de endeudamiento de capital debería contar con un apoyo estatutario.

Sin embargo, el Gobierno británico no llegó a un acuerdo sobre la sustitución del límite de endeudamiento de efectivo existente del Gobierno escocés del 2,2 billones de libras esterlinas por un régimen prudente. En su lugar, el límite de efectivo se ha visto incrementado a 3 billones de libras esterlinas. El límite de endeudamiento anual también se ha incrementado hasta el 15% del tope de endeudamiento global que es de 450 millones de libras esterlinas al año.

El Comité de Finanzas preguntó al vice primer ministro por qué no se había incluido un endeudamiento prudencial en el marco fiscal. Respondió que "no habría ofrecido al Gobierno británico un contexto en el que poder operar y cumplir sus compromisos en relación con su propio marco fiscal"²⁰.

Reserva de Escocia

Tal y como se ha indicado anteriormente, la Ley de Escocia de 2012 ofrecía al Gobierno escocés una reserva de efectivo de hasta 125 millones de libras esterlinas. El nuevo marco fiscal sustituye esta reserva de efectivo por una nueva reserva de Escocia de hasta 700 millones de libras esterlinas. La Reserva de Escocia se dividirá entre recurso y capital con un descenso anual limitado a 250 millones de libras esterlinas en lo que se refiere al recurso, y de 100 millones de libras esterlinas en lo que se refiere al capital. Los pagos pueden hacerse a la reserva de recursos desde el presupuesto de recursos, incluyendo los ingresos fiscales, y los pagos se pueden hacer a la reserva desde el presupuesto de capital. Los fondos de la reserva de recursos se pueden utilizar para financiar recursos o gastos de capital, pero los fondos de la reserva de capital solo se pueden utilizar para financiar el gasto de capital.

MARCO FISCAL DE ESCOCIA

La Comisión Smith recomendó que los Gobiernos escocés y británico llegaran a un acuerdo sobre un marco fiscal y de financiación revisado para Escocia. No se mencionó que los dos Gobiernos tenían aún que llegar a un acuerdo

²⁰ <http://www.scottish.parliament.uk/parliamentarybusiness/report.aspx?r=10403>

sobre los dispositivos de financiación revisados según la Ley de Escocia de 2012. La principal dificultad consistía en llegar a un acuerdo sobre un mecanismo de ajuste de la donación global para garantizar que ningún Gobierno fuera mejor o peor como consecuencia del traspaso del LBTT y SLfT. Los dos Gobiernos no podían llegar a un acuerdo antes de la introducción de los impuestos traspasados en abril de 2015. En su lugar acordaron un ajuste único de la donación global para 2015-16 sin perjuicio de posteriores negociaciones para acordar una solución permanente.

Estas negociaciones posteriores fueron incorporadas a las negociaciones para llegar a un acuerdo sobre un marco fiscal para acompañar el nuevo proyecto de la ley de Escocia. La Comisión Smith identificó la necesidad de un principio 'sin detrimento' similar al que había sustentado las negociaciones extendidas en relación con las competencias fiscales de la Ley de Escocia de 2012. Esto es, que no debería haber cambio alguno ni en el presupuesto del Gobierno británico ni escocés como resultado de la decisión de traspasar posteriores competencias. No obstante la Comisión Smith parecía ir más allá al introducir un segundo 'principio sin detrimento', de que no debería haber detrimento alguno como resultado del traspaso posterior a las decisiones políticas del Gobierno británico o escocés. Este segundo principio tiene dos elementos. El primero, si se produce un detrimento para cualquiera de los Gobiernos, entonces se debe dar un pago compensatorio por parte del otro. El segundo, las modificaciones de los impuestos en el resto del Reino Unido que hayan sido traspasados a Escocia solo deberían afectar al gasto público en el resto del Reino Unido (principio de 'legitimidad del contribuyente').

Teniendo en cuenta la dificultad que habían tenido los dos Gobiernos al intentar alcanzar un acuerdo sobre el ajuste de la donación global por dos impuestos relativamente pequeños, no sorprende que las negociaciones posteriores resultaran difíciles y extendidas. El motivo principal para las negociaciones extendidas fue el énfasis relativo asignado a los dos Gobiernos sobre los principios sin detrimento recomendados por la Comisión Smith. El Gobierno británico hizo hincapié en el principio de imparcialidad de impuestos mientras que el Gobierno escocés recalca el primer principio sin detrimento.

No obstante, David Phillips del Instituto de Estudios Fiscales, y los profesores David Bell y David Eiser de la Universidad de Stirling y el *Centre for Constitutional Change* (Centro para el Cambio Constitucional) han señalado que los dos principios sin detrimento de la Comisión Smith "podrían no ser implantables y no

son compatibles entre sí²¹. Los motivos de ello son complejos y tienen que ver con la interacción entre el uso continuado de la fórmula Barnett para calcular la donación global de Escocia y el mecanismo de indexación utilizado para ajustar la donación global en relación al posterior traspaso de la competencia del impuesto. Sin un mecanismo de indexación acordado, entonces el valor del ajuste inicial de la donación global se iría simplemente deteriorando con el paso del tiempo.

El Gobierno británico inicialmente propuso un enfoque de deducción de niveles (LD, *Levels Deduction*) que indexaría anualmente el ajuste de la donación global inicial en base a la participación de la población de Escocia en cualquiera de las modificaciones de los ingresos para los impuestos traspasados en el resto del Reino Unido. Esta fórmula es similar a la fórmula Barnett que ajusta la donación global en base a la participación de población de Escocia en cualquiera de los cambios con unos gastos comparables en el resto del Reino Unido. No obstante, el Gobierno escocés argumenta que este método no cumple el primer principio sin detrimento, ya que los ingresos por el impuesto sobre la renta escocés tienen un valor en torno a un 12% menor que Reino Unido en su totalidad. Bell/ Eiser/ Phillips señalan que esto quiere decir que la renta per cápita de Escocia tendrían que crecer a una velocidad mayor para adaptarse a los incrementos en el ajuste de la donación global, lo que se derivaría efectivamente de incrementos de renta per cápita en el resto del Reino Unido²².

El enfoque preferido por el Gobierno escocés es el modelo indexado per cápita (IPC) que protegería el presupuesto escocés del impacto de un crecimiento mayor de la población en el resto del Reino Unido con respecto a Escocia. De la misma manera querría decir que Escocia no se beneficia de un crecimiento de población mayor con respecto al resto del Reino Unido. Esto quiere decir que si los ingresos de impuestos traspasados per cápita se incrementaran a la misma velocidad que los del resto del Reino Unido, entonces las dimensiones del presupuesto de Escocia serían las mismas que si no se hubieran traspasado dichos impuestos. Este hecho satisface el primer principio sin detrimento.

Sin embargo, el punto de vista del Gobierno británico es que no satisface el principio de imparcialidad de impuestos. En una carta dirigida al Comité de

²¹ http://www.ifs.org.uk/uploads/publications/mimeos/Scotland_Block_Grant.pdf

²² <http://www.ifs.org.uk/publications/8212>

Asuntos Escoceses, el Gobierno británico indicó que el modelo IPC “consideraría que Escocia se beneficiara de una participación cada vez mayor del impuesto sobre la renta del resto del Reino Unido, independientemente de las decisiones políticas o los resultados económicos del Gobierno escocés”²³. Se debe a la interacción entre los ingresos por impuestos y la fórmula Barnett. Por ejemplo, si el Gobierno británico gasta más en áreas desarrolladas como consecuencia de unos mayores ingresos por el impuesto sobre la renta, entonces aumentará la donación global de Escocia según la fórmula Barnett. El Gobierno británico argumenta, por tanto, que el mecanismo de ajuste de la donación global “debe funcionar a lo largo de toda la fórmula Barnett para garantizar que los incrementos en el impuesto en el resto de Reino Unido no va a financiar un gasto mayor en Escocia”²⁴.

El Gobierno británico propuso un compromiso que reconocía que los ingresos fiscales escoceses per cápita son menores que los ingresos fiscales per cápita en el resto del Reino Unido. Este modelo comparable (Participación de Escocia) marca los factores de comparación en base a la participación actual de Escocia en cada impuesto que se va a traspasar. Por ejemplo el factor de comparabilidad para el impuesto sobre la renta es del 87,7%. El Gobierno británico declara que este enfoque “propaga principalmente la fórmula Barnett con lo que se aplica tanto a impuestos traspasados como a los gastos traspasados”²⁵. Funcionaría de la siguiente manera:

Cambio en el impuesto del Gobierno británico	X	Porcentaje de comparabilidad	X	Proporción de población apropiada
--	---	------------------------------	---	-----------------------------------

Sin embargo, el Gobierno escocés no está de acuerdo con este modelo ya que no hace frente a sus preocupaciones sobre el crecimiento de población

²³ https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/500284/CST_response_SAC.pdf

²⁴ <https://www.gov.uk/government/publications/scotland-in-the-united-kingdom-an-enduring-settlement> punto 2.4.14.

²⁵ https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/500284/CST_response_SAC.pdf

relativamente más lento de Escocia. Esto es porque a tenor del modelo comparable, si los ingresos por impuestos en el resto del Reino Unido aumentaran únicamente como consecuencia del crecimiento de población, se reduciría por ello aún más la donación global de Escocia. Si este crecimiento de población es relativamente superior al de Escocia, entonces el presupuesto escocés será menor.

Dada la incapacidad de los dos Gobiernos para llegar a un acuerdo sobre el mecanismo de ajuste de la donación global, cada vez fue considerándose más probable que una gestión sobre su marco fiscal no sería posible antes de que el Parlamento escocés fuera disuelto el 23 de marzo de 2016. Sin embargo se publicó finalmente un acuerdo²⁶ el 25 de febrero, lo que permitió un escrutinio parlamentario junto con un acuerdo de las propuestas antes de la disolución.

En este acuerdo no se ofrece una resolución permanente sobre los diferentes puntos de vista de indexación en los ajustes de partida a la donación global. Habrá más un período de transición durante el cual el Método comparable se utilizará como el mecanismo de indexación, pero habrá un proceso de reconciliación anual para lograr el modelo del IPC. En esencia esto quiere decir que durante los cinco primeros años de traspaso de competencias se utilizará el modelo preferido del Gobierno escocés para indexar el ajuste de partida a la donación global. Pero también quiere decir que se publicará el cálculo que utiliza el Modelo comparable, con lo que será posible comparar el efecto relativo de los dos modelos en el presupuesto de Escocia.

Los dos Gobiernos también han acordado que una vez transcurrido el período de transición, se revisará el enfoque aplicado al mecanismo de indexación. Se informará de la revisión por medio de un informe independiente que se presentará a los dos Gobiernos a finales de 2021. El acuerdo indica que el "marco fiscal no incluye ni asume el método de ajuste de la donación global una vez transcurrido el período de transición"²⁷.

Sigue quedando pendiente, por lo tanto, la pregunta de qué sucede si los dos Gobiernos no pueden llegar a un acuerdo una vez transcurrido el período

²⁶ <https://www.gov.uk/government/publications/the-agreement-between-the-scottish-government-and-the-united-kingdom-government-on-the-scottish-governments-fiscal-framework>

²⁷ <https://www.gov.uk/government/publications/the-agreement-between-the-scottish-government-and-the-united-kingdom-government-on-the-scottish-governments-fiscal-framework>

de transición. Antes de la Ley de Escocia de 2012, el Tesoro Público había sido el único encargado de tomar decisiones para determinar la financiación del Gobierno británico de las administraciones traspasadas. Tal y como se ha indicado anteriormente, los dispositivos de financiación para las administraciones transferidas se establecen en la Declaración de Política de Financiación (SFP, *Statement of Funding Policy*) que es un documento del Gobierno británico. La SFP señala que la responsabilidad de la política fiscal británica, la política macroeconómica y la asignación de la financiación en el Reino Unido queda en manos del Tesoro, y la financiación del Gobierno británico, además de que la autofinanciada por las administraciones transferidas sigue siendo determinada dentro de este marco.

Mientras se plantea la consulta a las administraciones traspasadas, se acuerda la Declaración entre el Erario y la Secretaría de Estado para cada una de las administraciones traspasadas. El vice primer ministro dijo al Comité Financiero que "la forma en la que se llega a la declaración de la política de financiación me produce una profunda insatisfacción"²⁸ ya que "el tema se trata conmigo pero el acuerdo se celebra entre el ministro de Hacienda y Administraciones Públicas y el secretario de Estado para Escocia, y yo no soy parte integrante de dicho acuerdo, lo que me parece absurdo"²⁹. Él opina que las relaciones bilaterales "deben operar sobre una base que me permita alcanzar un punto de acuerdo, en lugar de llegar a cualquier acuerdo que se explique como que el Tesoro Público ha tomado la decisión, "Así es como va a ser, así que esto es lo que se aplica"³⁰.

El proceso para acordar el marco fiscal parece alejarse significativamente de este enfoque. El vice primer ministro explicó al Comité Financiero que insistía en añadir una cláusula al informe de la Comisión Smith que pusiera en relieve el hecho de que todo acuerdo se celebraría entre los dos Gobiernos en calidad de homólogos. Este elemento marca, para él, una diferencia crucial, ya que la primera vez "no podíamos permitir que nada se impusiese sobre nosotros. Éste es el origen del poder negociador del Gobierno escocés a la hora de llegar a

²⁸ <http://www.scottish.parliament.uk/parliamentarybusiness/report.aspx?r=9994&mode=pdf>
Col. 13.

²⁹ <http://www.scottish.parliament.uk/parliamentarybusiness/report.aspx?r=9994&mode=pdf>
Col. 19.

³⁰ Ibid.

este acuerdo”³¹. También garantizará que la financiación británica del Reino Unido para Escocia no puede modificarse sin el acuerdo del Gobierno escocés, y que protege la fórmula Barnett.

Cuando el Comité Financiero le preguntó si el acuerdo sin detrimento que había conseguido no podía durar más del período de transición, hizo hincapié en que no se nos obligar a nada por imposición. También opina que el acuerdo actual será una posición de último recurso si no se puede alcanzar otro acuerdo posterior una vez transcurrido el período de transición. Sin embargo, el Gobierno británico asume una perspectiva diferente. El secretario de Estado principal del Tesoro explicó al Comité Financiero que no existe modelo de indexación por defecto³².

ACUERDO ECONÓMICO DEL PAÍS VASCO

El Comité Financiero ha expresado su preocupación sobre la falta de claridad del marco fiscal con respecto a lo que ocurriría si los dos Gobiernos no pudieran alcanzar un acuerdo una vez transcurrido el período de transición. En este escenario se plantean varias preguntas para las que la experiencia del País Vasco podría tener algunas respuestas posibles.

Al auspicio de un acuerdo económico estatutario y bilateral (Concierto Económico) con Madrid, al País Vasco se le exige contribuir a los costes del Estado español que no asume la Comunidad Autónoma Vasca. La cantidad con la que el Gobierno vasco contribuye al Estado español es conocida como la “Cuota” o el “Cupo”. Desde 1981 se ha establecido un 6,24% del gasto del Estado español en áreas no transferidas al País Vasco. Al Gobierno vasco se le pide que pague el cupo acordada independientemente del posible cambio en sus propios ingresos fiscales. El cupo ha permanecido en el 6,24% en esencia porque nunca ha habido acuerdo alguno entre los dos Gobiernos para modificarlo.

Se requiere que la Comisión Mixta del Concierto Económico acuerde la metodología para el cálculo del cupo cada cinco años, y el Parlamento español apruebe la “ley quinquenal del cupo”. La Comisión Mixta está formado por seis

³¹ <http://www.scottish.parliament.uk/parliamentarybusiness/report.aspx?r=10391&mode=pdf>
Col. 11.

³² http://www.scottish.parliament.uk/S4_FinanceCommittee/General%20Documents/20160307_letter_to_Devolution_Committee.pdf

representantes del Gobierno español, un representante de cada uno de los tres gobiernos provinciales vascos, y tres representantes del Gobierno Vasco. Las resoluciones de la Comisión Mixta se deben adoptar por unanimidad. Dentro de la metodología se contempla determinar el nivel total del gasto del Estado español que se va a tener en cuenta para calcular el cupo. Si no se puede llegar a un acuerdo con respecto a una nueva ley de cinco años, entonces seguirá estando en vigor el método para calcular el cupo hasta que exista uno nuevo.

Dos miembros del Comité Financiero visitaron el País Vasco en octubre de 2015 para examinar cómo funciona en la práctica el Concierto Económico. Encontraron un poderoso apoyo al acuerdo en todo el espectro político, lo que hizo posible un enfoque "vasco de equipo" a las negociaciones bilaterales con el Estado español. El Concierto Económico fue visto como un mecanismo efectivo para gobernar que ha permitido al País Vasco desarrollar una política económica e industrial distintiva³³.

CONCLUSIÓN

A medida que se han ido transfiriendo competencias financieras al Parlamento Escocés, se ha ido complicando el acuerdo de traspaso. Esto se debe parcialmente a la interacción entre los ingresos por impuestos tanto en el resto del Reino Unido como en Escocia, y al funcionamiento de la fórmula Barnett. El resultado ha sido la necesidad de fórmulas complicadas para calcular la donación global de Escocia. Cada vez ha ido resultando más difícil para los Gobiernos británico y escocés llegar a un acuerdo sobre los dispositivos de financiación para el Parlamento Escocés.

La experiencia del Concierto Económico nos sugiere que puede haber un nivel de estabilidad en el acuerdo de los dispositivos de financiación entre los Gobiernos estatal y subestatal. No obstante, este nivel de estabilidad puede surgir en parte mediante una incapacidad para alcanzar un consenso para implementar el cambio. Se plantean dudas sobre la estabilidad del acuerdo sobre el marco fiscal de Escocia. Si, tal y como cree el Gobierno escocés, el acuerdo es una colaboración entre homólogos, entonces todo cambio tras el período de transición de cinco años exigirá una unanimidad. Si no se puede alcanzar un

³³ http://www.scottish.parliament.uk/S4_FinanceCommittee/Meeting%20Papers/2015_11_11_PUBLIC_papers.pdf

acuerdo entonces el punto de vista del Gobierno escocés es que se seguirán aplicando dispositivos de transición. No obstante, éste no es el punto de vista del Gobierno británico, que ha sugerido que no existe posición por defecto si no se puede alcanzar un acuerdo. La estabilidad del nuevo marco fiscal de Escocia dependerá fundamentalmente de la resolución de este *impasse*.