

La imposición municipal en Gran Bretaña

I. EL SISTEMA TRIBUTARIO MUNICIPAL: SUS ELEMENTOS

Las analogías entre los sistemas tributarios locales de Inglaterra y Estados Unidos son muy sorprendentes, puesto que se basan en el impuesto sobre las tierras y las edificaciones, que, aunque antiguo y primitivo, tiene muy buenas cualidades, entre las que destacamos ahora: *a*), que garantiza la autonomía financiera municipal, y *b*), que es susceptible de producir excelentes rendimientos, si los Municipios estuvieran autorizados para hacer una revisión a fondo de las valoraciones.

El régimen local actual fué creado en tiempo de la reina Victoria, pero sus raíces se remontan a tiempos lejanos de la Historia. En el siglo XII, las comunidades locales imponían ya una «rate» o contribución sobre la propiedad inmueble para atender a los entretenimientos locales y obras; puentes, embarcaderos, etc. En el reinado de Isabel, todas las parroquias fueron obligadas por el Parlamento a imponer también una contribución para socorro de los pobres en la comarca, y en esa época las Administraciones locales realizaban servicios por cuenta del Gobierno central, especialmente en lo que se refería a la administración de justicia. Con el crecimiento del Gobierno central en los siglos XV y XVI, también fué creciendo la importancia de los Gobiernos locales. El desarrollo moderno del Ayuntamiento de la ciudad puede fecharse en la creación de los «Comisarios de Mejoras», en ciertos pueblos, en el siglo XVIII y principio del XIX, mediante leyes del Parlamento.

El Parlamento, que ha definido las atribuciones y deberes de cada tipo de unidades administrativas locales, fué generalizando, por una legislación nacional, las facultades y obligaciones obtenidas por leyes locales esporádicas. Al principio, según se iba estableciendo un nuevo servicio sobre una base nacional, era administrado por una serie de autoridades locales *ad hoc*, por juntas, distritos, etc. ; pero a mediados del siglo pasado las facultades locales se fueron poco a poco concentrando en manos de autoridades no especializadas, y el país fué cubriéndose de una red de gobiernos locales representativos. Aunque el número de jurisdicciones distintas es todavía grande, con esta concentración de facultades se consiguió una gran simplificación de la administración local.

Es evidente que casi desde el principio cualquier organismo local tenía a su cargo dos clases distintas de actividades : las que él mismo elegía y las que echaba sobre él el Parlamento.

El «sistema» de impuestos municipales es de una simplicidad sorprendente. A decir verdad, no se puede para este país hablar de un «sistema» en el sentido de un conjunto de impuestos de diversa naturaleza, racionalmente establecido.

La renta o ingreso total de los poderes locales se deriva de tres distintas fuentes, a saber :

- Primera. De bienes patrimoniales y empresas municipales.
- Segunda. De recursos fiscales propiamente dichos ; y
- Tercera. De subvenciones del Estado.

2. RENTA DE BIENES PATRIMONIALES Y EMPRESAS MUNICIPALES

Las antiguas Corporaciones municipales, en particular, son por lo general grandes propietarios de tierras, procedentes de compra o donación. Hay, además, algunas ciudades que en tiempos más modernos han comprado grandes propiedades céntricas o grandes extensiones de terrenos con el objeto de construir viviendas, las que frecuentemente han obtenido especiales beneficios en las leyes. Independientemente de esto, los poderes locales son propietarios de bienes independientemente relacionados con su función municipal, tales como lugares de recreo y parques, edificios y terrenos,

almacenes, instalaciones diversas e incluso aeródromos. Estos bienes municipales suelen ser una importante fuente de renta, excepto cuando son directamente empleados en la ejecución de alguna función social.

Pero las mayores rentas se derivan de las distintas empresas comerciales del Municipio. Hay una gran opinión en Inglaterra, que es contraria al empleo de los beneficios de estas empresas comerciales como ayuda de los «rates». El Parlamento ha prestado fuerza a esta opinión al restringir el total de beneficios de una empresa de electricidad, que pueden ser empleados como renta general del Municipio.

La construcción urbana de los Municipios se inició como una pequeña broma antes de la guerra de 1914-18; pero hacia 1920 ya se había desarrollado como un importante servicio nacional.

Los Municipios ingleses se están convirtiendo en poseedores de grandes propiedades. Son ya dueños de más del 10 por 100 de todas las casas de Inglaterra y País de Gales, y se hallan en posesión de importantes terrenos e instalaciones de utilidad pública, así como de hospitales y otras instituciones similares, y es muy probable que sus posesiones aumenten de año en año. En la Memoria relativa al Proyecto de Ley de «Planeamiento de la Ciudad y el Campo» se calculaban los gastos municipales probables por adquisición y limpieza de las áreas dañadas intensamente por la guerra en unos 575 millones de libras. Los Municipios están llamados a desempeñar un importante papel en el programa gubernamental de alojamiento a largo plazo, y no es difícil que, allá por el año 1955, sean propietarios, por lo menos, de dos millones y medio o tres de casas. Para la adquisición y pago de estos bienes suelen recurrir, en la mayoría de los casos, a empréstitos reembolsables en un plazo normalmente menor que la probable vida de la propiedad. Antes de la guerra, casi el 20 por 100 del total de los gastos municipales lo acompañan las cargas de los empréstitos, es decir, los intereses y la amortización.

3. RECURSOS FISCALES PROPIAMENTE DICHOS

Desde su origen, como hemos dicho, los recursos propiamente fiscales de las colectividades locales provienen todos de un solo elemento tasable: el valor locativo de la propiedad inmobiliaria, entendiéndose por tal todos los bienes inmobiliarios, propiedad construída y sin construir e incluso el material industrial considerado como inmueble. Sin embargo, para ser imponible, la ocupación debe entrañar un beneficio o una posibilidad de beneficio para el ocupante. Es la ocupación y no la propiedad la que da lugar al impuesto, y salvo ciertas excepciones, el sujeto al impuesto es el ocupante y no el propietario.

Desde el año 1925, el derecho de crear, fijar y percibir los impuestos está reservado a los Conseils de bourg y de district. De otro lado, la mayor parte de los impuestos que anteriormente se percibían en cada bourg y district fueron reemplazados por un impuesto único, el General Rate, fijado en un tipo uniforme en todo el territorio de la circunscripción. Únicamente quedan en vigor, además del General Rate, y desde luego establecidos conforme a las mismas reglas, el County Rate (Impuesto del Condado), el County Police Rate (Impuesto del Condado para la Policía), que es uniforme en el interior de cada Condado y percibido en su beneficio. Los impuestos especiales, como Sewrs Rate (tasa de alcantarillado), el Water Rate (tasa por el servicio de aguas) y el Drainage Rate (tasa de drenaje), no tiene un verdadero carácter fiscal y son más bien representativos de un servicio prestado; la carga que ellos ocasionan es mínima, pudiendo afirmarse que el único recurso de las Administraciones locales inglesas está constituido por el General Rate.

Las críticas dirigidas a este sistema se fundan en tres desigualdades:

1.^a Desigualdad geográfica. (La carga varía según las circunstancias.)

2.^a Desigualdad sobre el plano social. (Los asalariados están más gravados proporcionalmente que los ricos.)

3.^a Desigualdad en el plano individual. (Dos personas que gozan de la misma renta pueden pagar impuestos locales de importancia muy distinta.)

4. EL «RATE» O IMPUESTO SOBRE LA PROPIEDAD

Para los Municipios, el impuesto sobre la propiedad tiene ciertos atractivos: es fácil y barato de recaudar; el valor imponible no varía mucho de año en año; el método que se sigue viene aceptándose desde hace siglos, y, en realidad, su existencia ha sido un factor para la fijación de alquileres y arrendamientos.

Un impuesto que grava las tierras y edificios (que es el más corriente de todos los impuestos municipales) tiene mucho en su favor. La base tributaria está localizada sin error, y el fundamento es, por lo general, estable. La estabilidad de la renta se debe en gran parte, como hemos dicho, a que las valoraciones no siguen estrictamente las alteraciones de la riqueza; pero sobre todo a que la propiedad inmueble es una forma de propiedad muy ilíquida; que su velocidad de circulación es mucho menor que la de otras clases de propiedad, y, por tanto, su valor más estable.

En segundo lugar, los terrenos y edificios son artículos de consumo mucho más importante que cualquier otro; así que puede obtenerse una determinada renta con impuestos más bajos *per capita* que con otros gravámenes. En esta forma pueden conseguir mayores ingresos de manera independiente sin llegar al peligroso tope máximo. Finalmente, un impuesto tolerable sobre terrenos y edificaciones ha de ser poco apetecible para el Gobierno central, pues su rendimiento estable es de poco provecho en caso de necesidades extraordinarias.

Así, pues, con gran acierto, en Inglaterra el impuesto se reserva para aplicarlo localmente. Se pretende, ante todo, con esto garantizar la autonomía local; pero también es conveniente en otros sentidos para evitar la superposición de derechos entre el Gobierno central y los locales.

Para el conjunto de las administraciones locales de Inglaterra (local authorities) comprendido en el País de Gales (les Urban district Councils, Metropolitan Borough Council, County Borough Councils, Non county Borough Councils y County Councils), los presupuestos de ingresos para el año 1924-25 presentan la distribución que sigue:

	Por 100
Impuestos locales	56
Subvenciones del Estado de toda especie	31
Alquiler de casas y granjas («small holdings») montadas con recursos de las Administraciones locales	4
Beneficios de servicios industriales	1
Renta de propiedades	1
Rentas de diversa naturaleza	7
	100

En el 69 por 100 que constituye la proporción de los ingresos municipales en el conjunto de recursos, el 56 por 100 se nutren del «rate»; el 4 por 100, de reembolsos parciales de los gastos efectuados por la autoridad local; un 1 por 100, de beneficios de servicios industriales, que representa exclusivamente la parte ingresada en la Caja Municipal, y el 7 por 100 restante, de diversas tasas y conceptos especiales por servicios de enseñanza, higiene, policía, etc.

Así, pues, los Municipios ingleses han tenido como recurso esencial el impuesto sobre la propiedad inmobiliaria, según un tipo calculado de acuerdo con el valor de las propiedades, determinado cada año: el «rate». Carecen de la facultad de señalar otras bases para el «rate» que el valor estimado de la propiedad inmobiliaria; es proporcional, no puede tener un carácter progresivo. Los poderes locales gozan de una autonomía perfecta en la fijación del tipo, que no está sujeto a la aprobación del Estado o cualquier otra autoridad. No existe sobre este particular ningún máximo legal. Es aquí donde los Municipios ingleses han encontrado, en circunstancias normales, el elemento de flexibilidad y elasticidad.

La importancia fiscal de la «rate» municipal ha ido disminuyendo proporcionalmente con los ingresos del Gobierno central; pero es todavía un impuesto muy importante que va detrás del income tax en cuanto a rendimiento; un 60 por 100 de los ingresos que produce se estima que procede de la propiedad doméstica, y la mayor parte del resto, de tiendas y oficinas, ya que las fábricas quedaron exentas de tres cuartas partes de su obligación por la Ley Municipal de 1929. Si en 1924-25 los impuestos locales representaban el 56 por 100 de todos los ingresos; ese porcentaje desciende al 35 por 100 en 1938-39.

La contribución local o «rate» se empleó primero por las comunidades para el mejoramiento de sus propios vecinos; los demás servicios, cuando eran obligatorios, también los colocaba el Parlamento sobre la contribución local. Claro es que había un límite a este financiamiento de servicios nuevos con la única contribución; pero como el Tesoro reservó celosamente para el presupuesto nacional todos los demás impuestos, era inevitable que, más pronto o más tarde, el Parlamento tuviera que venir en ayuda de las Haciendas locales con sus propios recursos. No es un azar que la subvención del Erario (1825) viniese inmediatamente de la contribución para los pobres motivada por las guerras napoleónicas.

Este somero análisis de la organización económica municipal de Inglaterra confirma que para este país no existe, en realidad, diversidad de impuestos, ya que los ciudadanos que no son ni propietarios ni ocupantes de bienes inmobiliarios no contribuyen directamente a las cargas municipales.

A juicio de Ursula K. Hidks —Public Finance—, la insuficiencia de ingresos es el cargo más destacado de las Haciendas locales inglesas. La principal fuente de ingresos independiente —casi la única— de que disponen los Municipios, es un impuesto cuyo rendimiento, por una u otra razón, se ha ido quedando cada vez más atrás en relación con los gastos extraordinarios imprescindibles. Esto es debido a varios factores. Por un lado, el Parlamento, en diferentes ocasiones, ha rebajado de modo deliberado la base tributaria local merced a una política de desgravación de los terrenos agrícolas y los edificios, de la propiedad industrial y de los fletes de transporte. Los propios Municipios han imposibilitado que la cifra suba tan rápidamente como debiera por su política de baja tasación, especialmente de las casas construidas después de 1920.

Además, quizá sea verdad que estas reducciones no son otra cosa que el reflejo de la resistencia del contribuyente a aceptar una intensificación del gravamen. Evidentemente, el clamor general de los propietarios-inquilinos que dió lugar a la suspensión de la tercera revaluación quinquenal de 1939, fué una demostración del deseo general de mantener el coste de las viviendas tan bajo como fuera posible.

Para reducir la carga tan pesada que gravitaba sobre la industria y la agricultura, a consecuencia de los impuestos locales, el Gobierno tuvo que tomar medidas de desgravación. Así, la ley sobre la Administración Local de 1929 redujo el valor imponible de las minas, fábricas, talleres y empresas de transporte en un 75 por 100, exceptuando totalmente de los impuestos locales los inmuebles destinados a la agricultura (terrenos y construcciones). Gozan igualmente de exención total los establecimientos de fines artísticos, científicos o literarios, de carácter religioso y los de enseñanza privada.

5. RENDIMIENTO DE LOS IMPUESTOS

AÑOS	Millones de libras	Por ciento en el total de ingresos
1913-14	71	47
1929-30	156	37
1930-31	150	33
1931-32	148	33
1932-33	146	33
1933-34	149	33
1934-35	155	33
1935-36	165	34
1936-37	173	34
1937-38	177	34
1938-39	191	35
1939-40	201	—
1940-41	204	—
1941-42	209	—
1942-43	(1) 199-222, 2	—
1943-44	(1) 199-225, 4	—
1944-45	(1) 202-228, 3	—
1945-46	(1) 218,5-244,8	—

6. SUBVENCIONES DEL ESTADO

Consecuencia natural del deseo del Parlamento de generalizar los servicios, fué que también deseara generalizar los tipos de servicios; política que no sólo exige subvenciones de ayuda al por-

(1) La última cifra indica el total de los impuestos locales para toda la Gran Bretaña.

centaje medio de ingresos, sino subvenciones especiales generosas para las comarcas anormalmente pobres o cuyas necesidades en determinado sentido son extremadamente grandes. Una vez que se adopta esta política, las subvenciones tienden a ser no sólo cada vez mayores, sino cada vez más complicadas. Por eso se han desarrollado las subvenciones diferenciales; por ejemplo, en el servicio de educación nacional desde principios del presente siglo. Primeramente se concedieron para fines generales en la subvención «bloque» que en 1929 ocupó el lugar de ciertas subvenciones especiales que se habían venido otorgando.

Actualmente el Parlamento concede a los Municipios una suma de unos 150 millones de libras anuales en su presupuesto de gastos. Por término medio, las subvenciones cubren un 40 por 100 de los gastos de las Corporaciones locales. Casi dos terceras partes de estas subvenciones se destinan a servicios especiales, cuya dirección se halla más o menos en manos de los ministros responsables ante el Parlamento; la tercera parte restante se concede «en bloque», o sea como una aportación indeterminada a los ingresos municipales, y su importe se fija cada cinco años, siendo los propios Municipios los que determinan su distribución entre los diferentes servicios.

La subvención, según dice G. M. Young, es el lazo que une al Poder central con las provincias (Condados) y ciudades, «es el camino indirecto por donde el contribuyente representado en el Parlamento interviene en los arbitrios que paga el vecino representado en las asambleas municipales y provinciales».

7. EL PRESUPUESTO Y LAS CUENTAS GENERALES

Las cuentas generales de los Municipios no se atienen a las normas que rigen actualmente el presupuesto del Gobierno inglés, y no siguen un plan uniforme, no existiendo posibilidad de estudiar los presupuestos municipales más que cuando los Concejos tienen a bien publicarlos en la prensa local.

La razón tradicional de que el Gobierno carezca de datos acerca de los propósitos de los Municipios es, naturalmente, que los pla-

nes económicos son cosa privativa de éstos; y que la contribución local, conocida con el nombre de «rate» les ha proporcionado una fuente independiente de ingresos que les ha permitido, hasta cierto punto, dar excepción a sus preferencias individuales. El presupuesto del Gobierno central, sin embargo, está ligado a los presupuestos municipales en virtud de las subvenciones del Tesoro, con las cuales cubren parte de sus gastos.

ANTONIO SAURA PACHECO
Profesor del Instituto de Estudios
de Administración Local

Inglaterra y Gales, sin contar Londres, se dividen en condados administrativos y burgos de condados; los condados se dividen en distritos de condados, distritos urbanos o rurales y burgos de condado; los distritos de condado constan de una o más parroquias. El gobierno del condado reside en el «consejo» (*County council*); en todo distrito urbano hay un consejo de distrito (*Urban district councils*). Pero el verdadero tipo de régimen municipal inglés ha de buscarse en la unidad urbana, *Municipal Borough*; la palabra «borough» significa una persona jurídica, una unidad de régimen local. El Consejo del Burgo o Corporación Municipal consta del *Mayor* (Alcalde), los *Aldermen* (regidores) y los consejeros.

Según G. M. Young —«El Gobierno y el Parlamento de la Gran Bretaña»— las unidades administrativas locales pueden agruparse así: 1. Los Condados o provincias y los Burgo-condados o grandes ciudades equiparadas a una provincia; 2. Los Municipios; 3. Los Distritos urbanos y los Distritos rurales; 4. Los Consejos parroquiales y las Asambleas parroquiales, supervivencias de la antigua Inglaterra.