

La «rate» municipal inglesa

Récientemente (1) hemos tratado de la imposición municipal en Inglaterra, presentando el cuadro general de ingresos y haciendo resaltar la importancia excepcional que para las Haciendas locales en aquel país tiene el recurso denominado *rate*. Como allí decíamos, las *rates* son impuestos exigidos por las autoridades locales competentes —*rating authorities*— por el uso de la propiedad. El sistema actual constituye a los *county boroughs*, *boroughs*, *urban districts* y los *rural districts* en *rating areas*, esto es, en los límites territoriales para la imposición, y a las autoridades locales de estas áreas, en *rating authorities*, es decir, en organismos o autoridades encargados de establecerlas. La parroquia (*parish*) y el *county council* están ahora obligados a conseguir por medios indirectos el producto de sus *rates*. Debe, sin embargo, indicarse que por muy importante que se considere la adopción del principio «un área o zona, una *rate*», se trata realmente de una conveniencia práctica, puesto que la autoridad encargada de exigir la *rate* carece de facultad discrecional y es simplemente un agente subordinado.

Según la legislación primitiva sobre esta materia, que data del siglo xv, la *rate* había de ser un impuesto sobre la riqueza territorial de los habitantes de cada parroquia, pero poco a poco se comprendió que era imposible exigirla del propietario, y así, en los principios del siglo xix, se transformó en un gravamen sobre los ocupantes. Ha de reconocerse, por lo tanto, que considerando únicamente los principios que fundamentaron en su origen este impuesto, resulta algo difícil justificar el sistema en los tiempos modernos,

(1) Número 51 de esta Revista, correspondiente a mayo-junio de 1950.

en que el *income tax* se ha desenvuelto científicamente. Lo cierto es que los ocupantes de cualquier propiedad siguen soportando una parte muy importante de los gastos del gobierno local.

La exacción de la *rate* se efectúa mediante un tanto por libra esterlina del valor de cada propiedad dentro de la zona o área a que haya de afectar, es decir, dentro de la *rating área*. Así, por ejemplo; el *county council* de A. exige del distrito urbano de X. cierta cantidad a cuenta de los gastos del *county* para el año próximo; la Junta municipal encargada del alcantarillado de B., sometida a la autoridad de X., pide a este distrito para sus gastos otra cierta cantidad; el distrito urbano, a su vez, necesita de otra cantidad para sus propios gastos por cuenta de la *rate*, y la suma total de estas exigencias fija el límite del impuesto. El *county council* ha de señalar un tanto por libra esterlina o tipo impositivo. Supongamos que resulta ser de 10 chelines por libra esterlina. Si un particular ocupa una casa cuyo valor a efectos impositivos se ha fijado en 20 libras, habrá de pagar 10 libras al distrito urbano durante el año de que se trate.

Surgé ahora la cuestión relativa a la determinación de los valores sujetos a la *rate*. A este fin, cada propiedad se conoce como un *hereditament*, término de muy amplia significación, puesto que se aplica a las casas, tiendas, almacenes, teatros, tierras, campos de deporte, líneas de ferrocarril, canales, etc., que la ley considera como susceptibles de proporcionar beneficios por la ocupación.

Tales *hereditaments* se valoran primeramente en bruto. El valor bruto es la renta, alquiler o precio de arrendamiento que puede esperarse razonablemente en cada caso, en el supuesto de que el propietario paga los gastos de reparaciones y seguros y que el arrendatario paga la *rate*. La valoración exige el empleo de técnicos. La renta hipotética es con frecuencia difícil de aplicar, y por ello se emplean distintos métodos para los diferentes tipos de *hereditaments*. Así, en el caso de los ferrocarriles, se utiliza una valoración para el total de cada red y su importe se prorratea entre los diversos *hereditaments* ferroviarios de la zona o *rating área*.

Cada área o demarcación territorial es responsable de sus propias valoraciones. En las zonas de los *county* se nombra un *County Valuation Committee* para procurar la mayor uniformidad en la valoración a través de toda el área. Existe, además, un *Central Valuation Committee* que actúa como autoridad superior consultiva para estimular la uniformidad en todo el país.

El hecho de fijar una renta hipotética supone un beneficio por la ocupación. En Escocia el valor bruto sirve de base, pero en Inglaterra y en Gales, el *Rating Valuation Act* de 1925 previene ciertas deducciones, tanto para las tierras como para los edificios, llegándose así al valor anual neto imponible. Existen algunos casos especiales, como los canales y ferrocarriles, en que todavía se hacen otras deducciones especiales, y también casos de exención, que se conceden indirectamente mediante bonificaciones o descuentos sobre el valor anual neto. El *Institute of Municipal Treasurers and Accountants* publicó en septiembre de 1945, bajo el título *Derating*, un minucioso estudio sobre el problema de tales desgravaciones, siendo igualmente interesante recordar que esta política ha tenido amplias manifestaciones desde 1929 en orden a la agricultura y la industria. En compensación, las autoridades locales han recibido del Gobierno central subvenciones para paliar las desigualdades existentes. Las tierras y las construcciones y edificaciones esencialmente agrícolas disfrutaron hoy de exención absoluta y total, y la propiedad industrial se desgrava en las tres cuartas partes, con efectos muy beneficiosos para la economía nacional.

Los tratadistas discuten todavía si en un sistema de gobierno local demócrata puede considerarse razonable alejar a grandes sectores de la obligación de contribuir al coste de los servicios locales, e igualmente se ha discutido la ayuda del Gobierno central, que prácticamente deja de ser una subvención para convertirse en un equivalente compensatorio de las desgravaciones y exenciones ordenadas.

Véamos ahora el procedimiento que se sigue para la exacción del impuesto. La primera obligación de la *rating authority* es preparar una relación de valores brutos por cada uno de los *hereditaments* existentes en el área; relación que ha de revisarse cada cinco años. Se nombra una Comisión encargada de dichos trabajos y de oír las reclamaciones que puedan presentarse, las cuales se resuelven por la misma Comisión, con un recurso de alzada ante un Tribunal denominado *Quarterm Sessions*.

El tipo impositivo se señala sobre el cálculo de los gastos de la *rating authority* para el futuro año, teniendo en cuenta:

- 1.º Que la *rate* debe ser suficiente para atender a los gastos del año próximo.
- 2.º Que una autoridad local no puede exigir una *rate* mayor que la absolutamente necesaria; y

3.º Que sin una expresa autorización legal—como ocurre en algunas ocasiones, por ejemplo en las ampliaciones de los límites de un *county borough*—ninguna diferencia puede establecerse dentro de las diferentes zonas.

Establecida la *rate*, se notifica a los distintos ocupantes—contribuyentes—de los diversos *hereditaments* las sumas a pagar.

Se pregunta frecuentemente por qué el nivel de la *rate* varía tanto de un lugar a otro, y se supone que la causa de ello radica principalmente en que ciertas Corporaciones locales invierten mayores sumas que otras en los servicios de su competencia y que, por lo tanto, mientras los presupuestos de gastos sean tan diferentes, no puede haber uniformidad en la *rate*.

Pero, a juicio de Barrat (2), no es ésta la única razón. Para este autor el motivo principal de la desigualdad hállase en la diferencia que existe entre la riqueza de los diversos términos. Los gobiernos locales están obligados a la prestación de determinados servicios, sin consideración a su riqueza. Una población rica logrará la máxima eficacia sin esfuerzo económico, pero una población pobre se verá precisada a eximir una *rate* alta, pues de otra forma no lograría los medios necesarios para la satisfacción y cumplimiento de los servicios obligatorios.

En Inglaterra, como en los demás países, el problema de las poblaciones pobres es un asunto serio. Existe una innegable tendencia por parte de la industria a evitar aquellos lugares donde las *rates* son altas, y aunque las autoridades locales reciben del Gobierno central una ayuda económica, a base de una fórmula redactada para favorecer a las Corporaciones débiles, tal expediente no basta para restablecer su equilibrio económico.

En un trabajo sobre esta materia publicado con el título *Standards of Local Expenditure*, por J. R. y U. K. Hicks, se afirma que existe un servicio, el de ayuda domiciliaria, que impone una carga relativamente mayor sobre las ciudades más pobres, no obstante haber pasado a depender de la Junta de Asistencia el cuidado de un gran número de ancianos que reciben de ella considerable ayuda en forma de pensiones suplementarias, y no obstante también la Ley del Paro de 1930, que relevó a las autoridades locales de toda obligación en cuanto a los que están en paro forzoso.

(2) Charles Barrat, *Your Local Authority*, Londres, 1946, pág. 127.

Para mitigar la presión de las *rates* elevadas, en opinión de los mencionados autores, parece conveniente un sistema que repartiera equitativamente entre todas las autoridades locales el coste de la ayuda domiciliaria. Los estudios realizados sobre el particular conducen invariablemente a la conclusión de que las *rates* bajas van unidas a gastos bajos por el servicio de ayuda domiciliaria y, por el contrario, a *rates* altas corresponden gastos elevados por el mismo servicio. Llegan a solicitar que el Estado se haga cargo por entero de estos gastos, que se refieren a una función que por su misma naturaleza cae fuera del verdadero ámbito local y, sin embargo, origina una excesiva carga económica para los pueblos.

Claro es que ese factor no es el único que produce la disparidad tan acusada entre las *rates* de los diversos organismos locales. Sobre todo, J. R. y U. K. Hicks, en el trabajo antes referido, han observado que las bajas evaluaciones van seguidas de bajos tipos por libra en las *rates*, y, al contrario, que las evaluaciones altas llevan consigo altos porcentajes. Más profundamente el Profesor y la señora Hicks han analizado tan interesante asunto en su obra *The problem of Valuation for Rating* (3).

ANTONIO SAURA PACHECO

Profesor del Instituto de Estudios
de Administración Local

(3) Esta bibliografía debe completarse con la anotada en nuestro trabajo anterior, a que se refiere la nota (1). En la pág. 192 de la obra citada de Charles Barratt figura un índice de otras publicaciones de Finer, Clarke, Beatty, Harris, Robson y Warren, de que no hemos podido disponer, aunque más bien parece que se refieren a los problemas generales de gobierno local y no a los específicos de Hacienda.