

V A R I A

Amillaramiento y Registro fiscal

EPOCA ACTUAL. — *Investigación de riqueza e inspección del tributo* (*).

(1940 - 1941)

Desnivel tributario.

La evolución ascendente de los valores relativos a los productos del campo indujo al Ministerio de Hacienda a establecer recargos adecuados a las Bases tributarias de la Riqueza Rústica, al efecto de registrar dicha evolución, tanto respecto a los valores no comprobados del Amillaramiento, como a los comprobados por los Catastros y Registros fiscales, procurando corregir en parte el desnivel existente entre las riquezas figuradas en unos y otros sistemas. Paralelamente han de comprobarse las Bases del tributo, estableciendo medios eficaces de investigación y comprobación al servicio del Fisco.

1940.—LEY DE 16 DE DICIEMBRE.

La Ley de 16 de diciembre de 1940 atiende, «en primer lugar, a las Bases fiscales, con el fin de adecuarlas a la evolución de los precios o extraerlas, en muchos casos, del estado de ocultación en que permanecen». Así lo justifica su preámbulo, que continúa en la siguiente forma: «Ejemplos típicos de grande ocultación fiscal surgen al considerar las cifras relativas a la Contribución Rústica

(*) Véase el número anterior de esta REVISTA.

y el Impuesto de Derechos reales en su parte sucesoria. De doce mil millones de pesetas a que ascendía antes del Movimiento la producción anual agropecuaria, la insuficiente valoración de las Bases hacía que el Erario recogiera por vía contributiva alrededor de 230 millones de pesetas, a pesar de lo elevado de los tipos impositivos... De ahí que a lo largo del siguiente texto se advierta la vigorización eficiente de los medios de investigación y comprobación al servicio del Fisco. Sin perjuicio de corregir inmediatamente los valores de las Bases rústicas para el año 1941, se adoptan las medidas necesarias para sacudir el anquilosamiento de los Amillaramientos que cubren la mitad del solar español y para poner justicia distributiva en el reparto interprovincial de la carga que ha permanecido inerte al través de los años, con indiferencia absoluta ante la evolución del mapa agropecuario del país.»

Recargos tributarios y unificación de cuotas.

La citada Ley, partiendo de unificar el tipo de imposición estatal de 17,50 por 100 en los regímenes de Cupo y Cuota, estableció recargos sobre las Bases tributarias de la Riqueza Rústica en la proporción de 67 por 100 para los Amillaramientos de la primera Sección, del 110 por 100 para los de la segunda, y del 26 por 100 para los Avances Catastrales y Registros fiscales.

Rectificación de las Bases tributarias.

Por otra parte, se ordenó que, teniendo en cuenta el desarrollo e intensificación de la producción y el movimiento de los precios, se rectificará la riqueza imponible Amillarada mediante el señalamiento de cifras globales adecuadas a cada provincia, para su distribución entre los respectivos Municipios y, dentro de éstos, entre los contribuyentes, a cuyo efecto se suspendieron los trabajos de confección y conservación del Avance Catastral y de los Registros fiscales para dedicar al personal preferentemente a aquellas atenciones.

Dificultades surgidas.

Iniciada la ardua labor con la celeridad que el caso requería, se pusieron de manifiesto las dificultades que la realización de tal idea suponía; pues si bien podía llegarse al señalamiento de cifras

provinciales con relativas garantías de acierto, para su distribución entre los Municipios, y, más aún, entre los contribuyentes, era precisa la efectiva colaboración de las Diputaciones provinciales y de los Ayuntamientos, a menos de disponer de medios personales en proporciones muy onerosas e inconvenientes. Era preciso, por tanto, buscar la colaboración de las Corporaciones provinciales y municipales, y esto no podía conseguirse sin establecer una solidaridad de intereses mediante participaciones en el tributo que sólo una Ley podía conceder.

Necesidad de la investigación fiscal.

También era preciso adoptar las medidas necesarias para que los Señalamientos provinciales o municipales de Riqueza alcanzaran efectividad, aun en el caso de inactividad o negligencia por parte de las respectivas Corporaciones provinciales o municipales, así como establecer un eficaz servicio de investigaciones globales o particulares, con el fin de llegar al reajuste de los primeros Señalamientos y corregir las posibles desigualdades en las distribuciones de Riqueza dentro de la provincia o del Municipio.

1941.—LEY DE 26 DE SEPTIEMBRE.

Precisión y claridad.

Para subvenir a esas necesidades se promulgó la Ley de 26 de septiembre de 1941, que puede calificarse como modelo entre las de su clase. Cada uno de sus artículos constituye un cuerpo de doctrina, capaz por sí solo de dar lugar a una o varias disposiciones reglamentarias. La exposición es clara y precisa, diciéndose cuánto se debe decir en una Ley, y no más de lo que debe decirse para no incurrir en profusión de detalles que desdibujen los principios doctrinales.

Principios doctrinales y Organismos ejecutivos.

Esta Ley tuvo en cuenta que para establecer un servicio es necesario plantearlo en forma que resulte viable, según las circunstancias o posibilidades del momento, y que hay que prever sus futuras dificultades para anticiparse a solucionarlas. Y cumplido este cometido, la Ley no puede descender a reglamentar los Organos

necesarios para que el servicio viva, para que encarne en la realidad, porque para ello se precisa una labor celosa, asidua, perseverante, silenciosa, que escapa a la esfera del Poder legislativo y entra de lleno en la órbita de los Organismos ejecutivos del Estado.

Fines de la Ley.

Después de lo dicho, no es preciso entrar al detalle del contenido de la Ley comentada. Bastará con decir que sienta las directrices generales de la obra a realizar y concreta los distintos sistemas prácticos de investigación fiscal; puntualiza las facultades del Ministerio de Hacienda y los deberes y atribuciones de las Corporaciones locales y provinciales, así como las participaciones y derechos de estos Organismos, con arreglo a su labor efectiva; define las obligaciones y responsabilidades de los contribuyentes, y, en fin, sólo en uno de sus artículos habla episódicamente de los funcionarios para ponerlos al servicio de la idea fiscal impuesta por la Ley.

Recargo transitorio.

Por último, la Ley de 22 de enero de 1942 impuso un recargo transitorio sobre la cuota del Tesoro de la Contribución Territorial de los bienes rústicos, que se fijó en el 10 por 100 de la Riqueza imponible de cada contribuyente, y había de cesar en el momento en que alcancen efectividad tributaria los nuevos valores que se señalen.

Evolución de las Bases y Cuotas tributarias

Como consecuencia de los sucesivos recargos establecidos sobre las Bases tributarias en los años 1922, 1926 y 1941, y del que directamente grava a las Cuotas, en virtud de la Ley de 22 de enero de 1942, la evolución de dichas Bases de Riqueza y de las Cuotas tributarias correspondientes es la que se registra en el siguiente estado:

EVOLUCION DE LAS BASES TRIBUTARIAS Y CUOTAS DEL TESORO EN LOS AMILLARAMIENTOS

AÑOS	PRIMERA SECCION			SEGUNDA SECCION		
	Base tributaria	Cuotas del Tesoro *		Base tributaria	Cuotas del Tesoro *	
		Por ciento	Importe		Por ciento	Importe
1922 (primer semestre).....	100	18,56	18,56	100	21,692	21,692
1922 (segundo semestre).—Ley de 26 de julio de 1922:						
Recargo del 25 por 100 de la Riqueza imponible	125	18,56	23,20	125	21,8047	27,2550
1926.—Ley de 25 de junio de 1926:						
Recargo del 25 por 100 de la Riqueza imponible	156,25	18,56	29	156,25	21,7422	33,9722
1932.—Ley de 11 de marzo de 1932:						
Recargo transitorio del 10 por 100 sobre la cuota	156,25	20,16	31,50	156,25	23,6165	36,9007
1941.—Ley de 16 de diciembre de 1940:						
Recargo del 67 por 100 en la primera Sección.	260,9375	17,50	45,6640			
Recargo del 110 por 100 en la segunda Sección				328,125	17,50	57,4218
1942.—Ley de 22 de enero de 1942:						
Recargo transitorio sobre las cuotas, equivalente al 10 por 100 de la Riqueza imponible.	260,9375	27,50	71,7578	328,125	27,50	90,2343

* Incluido el recargo del 16 por 100 para atenciones de primera enseñanza.

Alcance del recargo transitorio.

El recargo transitorio impuesto por la Ley de 22 de enero de 1942, había de gravitar sobre el beneficiario de las explotaciones, por razón de las mayores utilidades del cultivo o aprovechamiento de las fincas. Por dicha razón, quedaban al margen del recargo los propietarios que tuviesen cedidos sus bienes en arrendamiento, ya que en tales casos el incremento de valor de los productos del campo benefició al colono, pero no al propietario, cuyas rentas permanecieron, en general, invariables. Al establecerse con posterioridad que las rentas pactadas en los arrendamientos rústicos se actualizarán en función de los precios del trigo, no tuvo razón de subsistir la excepción impuesta, y, en consecuencia, la Ley de 15 de octubre del mismo año 1942 dispuso que el mencionado recargo transitorio gravitase sobre los contribuyentes en igual forma que el resto de la contribución.

R E S U M E N C R I T I C O

La reseña que antecede pone de manifiesto cómo el problema de la Contribución Territorial, complejo de por sí, fué complicado con mayores dificultades de las que, por naturaleza, le corresponden. Aventurado y espinoso resultaría penetrar en la intención que inspiraba a cada una de las numerosas reorganizaciones acometidas a través de tantos años, aunque ha de suponerse que los respectivos Ministros de Hacienda no se hallarían muy satisfechos de las obras sucesivamente rectificadas. Pero, no obstante, en algunos casos se manifestó claramente el espíritu de inflación burocrática general y característico de determinados períodos de la política española.

Por otra parte, en las disposiciones promulgadas se observan dos tendencias bien definidas: La primera, en 1906, 1917, 1925 y 1932, que consideró al Catastro como un posible latifundio y lo parceló en tantos lotes como Ministerios, Direcciones Generales o Cuerpos del Estado fueron llamados a intervenir en la obra, olvidándose de atender a los principios fiscales más indispensables para la Hacienda. La segunda tendencia, manifestada en 1921, 1922,

1923, 1926, 1934, 1935, 1940, 1941 y 1942, buscó poner remedio a la situación creada, unas veces actuando al margen de los trabajos catastrales, y en algunas ocasiones suspendiéndolos para dedicar todas las actividades a otros fines más perentorios.

Será difícil, a quien no se halle iniciado en la materia, penetrar en la fronda de disposiciones que se sucedieron a partir de 1841, para formar juicio exacto de cómo evolucionaron las ideas y procedimientos ensayados por el Ministerio de Hacienda. La reseña histórica que antecede tiende a facilitar el estudio; pero, a pesar de que sólo se han registrado las principales disposiciones, comentando lo más saliente de cada una de ellas y de sus períodos respectivos, el ánimo ha de quedar perplejo ante tantos y tantos desistimientos y contradicciones. Resulta, por tanto, conveniente hacer un estudio crítico de conjunto que conduzca el espíritu a través de los variados aspectos de tan interesante materia.

Diversidad de sistemas.

Sin tener en cuenta los planes topográficos de 1856, 1865, 1869 y 1870, formados por la que primeramente se llamó Comisión, más tarde Junta, después Dirección General de Estadística, y, por último, Instituto Geográfico y Estadístico; ni tampoco considerar la Matrícula Catastral de 1841, ni la Estadística territorial de 1842, ni el Registro de fincas y ganados y Catastro de Cultivos de 1845, ni los primeros Amillaramientos formados en 1850, para no considerar más que aquello cuya existencia se halla testimoniada en los documentos fiscales en vigor para cada término municipal, han de reseñarse los siguientes sistemas:

Año 1860.—Amillaramientos rectificados por los Ayuntamientos.

Año 1886.—Amillaramientos nuevamente rectificados por los Ayuntamientos y comprobados por el Ministerio de Hacienda.

Año 1895.—Catastro, por masas de cultivo, a cargo del Ministerio de Hacienda.

Año 1896.—Catastro de Cultivos, con el complemento de un Registro fiscal de Predios Rústicos y Ganadería; este último a cargo de los Ayuntamientos.

Año 1897.—Catastro de Cultivos y Registro fiscal, como en el caso anterior; pero quedando el Registro bajo la inspección de los Ingenieros Agrónomos del Ministerio de Hacienda.

Año 1900.—Catastro de Cultivos y Registro fiscal, formados ambos por el Ministerio de Hacienda, con declaración literal de los contribuyentes y alguna cooperación municipal.

Año 1906.—Avances Catastrales, refundiendo el Catastro de Cultivos con el Registro fiscal de Predios y Ganados; todo a cargo del Ministerio de Hacienda y seguido de un segundo período de conservación progresiva hasta transformarlo en un Catastro gráfico-parcelario.

Año 1910.—Avances Catastrales simplificados con tipos evaluatorios sintéticos a base de los valores en renta.

Año 1913.—Avances Catastrales, suprimiendo las masas de cultivo y la transformación progresiva en parcelario gráfico; pero con declaración literal del contribuyente y croquización a mano alzada de cada una de las partes.

Año 1925.—Catastro parcelario-topográfico, sin deslinde previo de las parcelas ni triangulaciones catastrales.

Año 1932.—Avance Catastral, sin declaración de los contribuyentes; pero con croquización de las parcelas sobre las fotografías del terreno y apreciación pericial de las mismas.

Año 1934.—Registros fiscales a base de un inventario global de Riqueza de cada Municipio, confiando su distribución o repartimiento a los Ayuntamientos, en primer término, o, en su defecto, a los Servicios del Ministerio de Hacienda.

Año 1941.—Investigación metódica, racional y progresiva, de las principales ocultaciones tributarias y aplicación de cada uno de los anteriores sistemas allí donde lo aconsejen la economía rural y las circunstancias de tiempo y lugar.

Todos los sistemas expuestos se han agrupado en la práctica bajo los epígrafes de *Catastros*, *Registros fiscales* y *Amillaramientos*. Pero la palabra *Catastro*, según la acepción de la Academia Española, significa: *Censo o padrón estadístico de las fincas rústicas y urbanas*, y comprende, por tanto, a todos los sistemas enumerados. Su verdadera acepción deriva del latín *caput, ilis* (cabeza), y, con arreglo a esta etimología, es la *Contribución por cabeza (contribuyente) impuesta sobre las rentas fijas y posesiones con frutos anuales, fijos o eventuales, incluso ganados*, de lo que, a su vez, deriva el corriente concepto de *Contribución por Catastro*. No obstante, siguiendo la costumbre establecida, bajo la denomi-

nación de *Catastros* se comprenderán los Catastros Parcelarios y Avances Catastrales que llegaron a la representación gráfica de la parcela ; bajo la de *Registros fiscales*, los censos o padrones formados principalmente por la Hacienda con relaciones literales de las fincas o ganados de cada contribuyente, y por *Amillaramientos*, los mismos Censos o padrones hechos por los pueblos.

Vicio de generalización.

Todos los sistemas en curso hasta el año 1941 tienen el defecto fundamental de haber querido generalizar con exceso.

Las sucesivas rectificaciones ponen de manifiesto que ninguno de los sistemas empleados resultó apto para resolver el problema integral de España con la debida celeridad, aunque cada uno de ellos están sin duda indicado para resolver la cuestión fiscal en determinados lugares. Nadie podrá negar que no debe emplearse el mismo procedimiento a un término de valiosas y extensas dehesas de fácil investigación fiscal, por sus pocos contribuyentes, que a otro de regadíos, aun más valiosos, pero cuya gran parcelación requiera una minuciosa labor cerca de los numerosos contribuyentes. Y también es lógico que los sistemas y prevenciones que se adopten en ambos casos no deban hacerse extensivos a los eriales y parameras que, más o menos parcelados, se encuentran en gran parte de nuestro territorio. Es natural que se gradúen los procedimientos de menor a mayor perfección para pasar de los páramos y eriales a los montes y dehesas, secanos y huertas, considerando, naturalmente, las dificultades materiales que se deriven del grado de parcelación.

Pues bien ; nada de esto se tuvo en cuenta en las sucesivas soluciones proyectadas cada vez que se rectificaba un sistema anterior. Y prueba de ello es que siempre que se adoptaban nuevas normas o se intensificaban las existentes, se justificaba la reforma por el resultado satisfactorio de tal o cual ensayo, olvidando que en las variadas comarcas españolas existe diversidad de características físicas y económicas, que justifican sistemas diferentes.

En resumen, los Municipios españoles pueden clasificarse, en el orden fiscal se entiende, dentro de los tres apartados corrientes de Amillamiento, Registro y Catastro, o mejor en cuatro : unos en los que, aparte de alguna investigación individual, será suficiente

te recargar o desgravar sus repartimientos con ligeras correcciones evaluadoras, pero sin alterar su actual estructura; otros, que requerirán investigaciones parciales para rectificar la evaluación de determinados sectores de su economía y habrán de someterse a nuevas bases para el repartimiento; otros, que precisarán un nuevo y total inventario por cultivos y aprovechamientos para la evaluación global del término, confiando la nueva distribución individual a los Ayuntamientos, estimulados por los medios incentivos y coercitivos de que dispone el Ministerio de Hacienda, y otros, o tal vez parte de otros términos, que merecerán o necesitarán un Catastro Parcelario apropiado al grado de Riqueza y a las posibles aplicaciones de orden social, sin que en este aspecto deba llegarse al llamado Catastro jurídico de efectos probatorios, porque eso no debe partir de la iniciativa del Ministerio de Hacienda.

La ocultación tributaria.

La ocultación de Riqueza, a efectos tributarios, se manifiesta en superficie y en valor. Es corriente encontrar Municipios con ocultaciones del 50 por 100 de su superficie, y aun superiores. En el año 1879, la superficie amillarada era sólo de 28.648.052 hectáreas, contra una superficie real de 48.691.542 hectáreas, descontadas las provincias vascongadas y Navarra. Pero las principales ocultaciones radicaron en el valor, hasta que, a partir de 1921, fueron recargándose las bases y cuotas tributarias, según ya se ha expuesto con ocasión del comentario a la Ley de 22 de enero de 1942.

Hoy día las ocultaciones de Riqueza estriban principalmente en las grandes fincas y la ganadería, sin que deban olvidarse las muy importantes que se manifiestan en las grandes transformaciones de cultivo, especialmente en cuanto a nuevos regadíos se refiere.

En el año 1921 se transformó el régimen de cupo fijo en cupo variable, al objeto de llevar a la tributación los descubrimientos de Riqueza debidos a la rectificación de los Amillaramientos o a las declaraciones de los contribuyentes.

Las disposiciones sucesivas, a partir del año 1922, abundaron en el mismo criterio; pero sin acometer a fondo el problema de la ocultación individual. Se ordenaba, generalmente, la rectificación de los Amillaramientos, y en todas ellas se invitaba a los contribuyentes a declarar o rectificar sus bases tributarias, sin atender

al Organismo investigador que hiciese efectivas las responsabilidades derivadas de la falta de declaraciones.

Era, pues, necesario organizar un Servicio de Investigación eficaz, que, previas las comprobaciones oportunas, exija las responsabilidades que haya lugar en los casos de ocultación maliciosa. Y si las consecuencias de las comprobaciones son ejemplares y oportunas, el contribuyente adquirirá el hábito de declarar.

La investigación fiscal.

La complicación creada alrededor de la Contribución Territorial vino a remediarla la Ley de 16 de diciembre de 1940. De un lado, intensificó la cuota tributaria, y, con el fin de corregir el desnivel entre las bases catastrales y las de la primera y segunda Sección del Amillaramiento, estableció recargos proporcionales para adaptarlas, en lo posible, a la evolución económica. Por otra parte, ordenó la corrección de las evaluaciones catastrales y la determinación de las cifras globales de Riqueza provincial que actualizaran las bases del Amillaramiento, según se dedujera de las diversas estadísticas e informaciones oficiales.

Al iniciar los trabajos consiguientes se comprobó que el camino a seguir, respecto a las bases catastrales, había de diferir notablemente del aplicable para el Amillaramiento. La existencia de la obra catastral, su organización y el personal de que dispone permiten la corrección integral de sus evaluaciones en plazo relativamente breve y con dificultades relativamente escasas. Pero en el Amillaramiento no existen documentos fehacientes, ni organización adecuada, ni se dispone de suficientes medios personales o materiales, ni puede garantizarse la colaboración municipal a cuyo cargo se hallan los repartimientos locales. Fué, por tanto, preciso habilitar un medio eficaz de llevar al Amillaramiento las innovaciones que permitieran sacudir su endémica paralización.

La Ley de 16 de diciembre de 1940 abrió el camino a las investigaciones globales, mediante la rectificación de los cupos provinciales a base de las existencias conocidas de las distintas explotaciones de la tierra y de la ganadería. Estas cifras habrían de repartirse por las Delegaciones de Hacienda, de acuerdo con las Diputaciones Provinciales, entre los respectivos Municipios, y, después, entre los contribuyentes. Pero no contando con la colla-

boración de las Corporaciones Provinciales y Municipales hubiera sido muy difícil llegar hasta el contribuyente, a menos de hacerlo por prorratoe, consolidando la ocultación tributaria a costa de los mejores contribuyentes. Era preciso establecer participaciones y derechos que estimularan la actividad de las citadas Corporaciones, antes de requerir su conformidad y colaboración para la obra que se proyectaba realizar.

Por otra parte, el procedimiento señalado no era suficiente para poner de manifiesto las ocultaciones individuales, a veces amparadas por los Organismos locales. En este aspecto, también era precisa una actuación paralela del Ministerio de Hacienda, con el fin de llegar a aquellos puntos en que la pasividad o la oposición de la Provincia, el Municipio o el contribuyente impidieran los repartimientos, o cuando éstos se efectuaran en forma inconveniente por las acciones u omisiones de las Corporaciones locales y provinciales. El Ministerio de Hacienda ha de formar, por su parte, las tablas de valores provinciales y municipales; necesita llegar a los señalamientos de Riqueza por Municipio para confirmar o rectificar los repartimientos de la provincia, y precisa poder comprobar todas o cada una de las Riquezas parciales del Municipio o contribuyente, con el fin de investigar las posibles ocultaciones.

Y así nació la Ley de 26 de septiembre de 1941, cuyo artículo primero creó el Servicio de Amillaramiento como órgano ejecutivo investigador de la Riqueza Rústica y Pecuaria no sometida al régimen de Catastro; el artículo décimotercero sentó los principios de la investigación, y los artículos tercero al octavo establecieron las obligaciones de las Corporaciones Provinciales y Municipales y las participaciones de las mismas en las cuotas recaudadas por la Contribución Territorial de la Riqueza Rústica.