

CREDITO AGRICOLA Y SISTEMA FISCAL

Por

FEDERICO SILVA MUÑOZ

Abogado del Estado
Letrado del Consejo de Estado

El Informe del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento trata separadamente ambas cuestiones: la primera en la Sección IV, dedicada a la Agricultura, y la segunda en la Sección II, destinada a la «Orientación general de la Economía». Sin embargo, sus conexiones son evidentes. De una parte, porque ambas forman parte de lo que pudiéramos denominar «frente financiero» del desarrollo agrícola, y de otra porque crédito y sistema fiscal interdependen en una política coherente de fomento de la agricultura.

CREDITO AGRICOLA

A) CONCEPTO Y FUNCIÓN DEL CRÉDITO AGRÍCOLA.

El crédito es, desde un punto de vista económico, una separación en el tiempo entre las prestaciones, la falta de simultaneidad entre las mismas. Esa diferencia temporal es lo que determina la potencia creadora del crédito, en cuanto permite, entre otras cosas, generar un proceso productivo, cuyo factor capital no hubiera podido utilizarse hasta un tiempo posterior. Supone, como dice SCHUMPETER (1), «la creación de un poder de compra con el propósito de transferirlo al empresario». Jurídicamente implica confianza de que quien lo otorga es quien lo recibe; pero este aspecto es menos importante para nuestro objeto.

(1) SCHUMPETER: *Teoría del desenvolvimiento económico*, pág. 162. Edit. Fondo de Cultura.

Aplicado a la agricultura adquiere dimensiones nuevas, pues, en primer término, cumple la misión ya descrita de utilización anticipada de capitales necesarios; en segunda lugar, fomenta incrementos de producción que por sí solos no hubieran podido generarse; en tercer término, ofrece la oportunidad de poner a disposición del sector agrario masas de capitales «objetivados», despersonalizados, en que el acreedor no actúa bajo la presión de sus propias ambiciones, lo que degeneró frecuentemente, en tiempos anteriores, en prácticas usurarias, sino por obra de ciertos condicionamientos generales, tanto en su concesión como en su aplicación subjetiva a cada beneficiario del crédito, tanto si se instrumenta bajo la forma de crédito público como bajo la de crédito privado; y, por último, ejerce una función «fecundadora», como diría SOMBART (2), pues, a diferencia del crédito industrial, concedido generalmente a personas en atención a sus cualidades, solvencia y proyectos, el crédito agrícola se otorga, principalmente, en función del «bien y su proyecto», de las condiciones que reúnan los bienes sobre los que va a actuar y los proyectos que van a transformar el bien-tierra.

Mas, por encima de esta serie de consideraciones «clásicas» sobre el alcance y función del crédito aplicado a la agricultura, conviene subrayar la importante observación de KEYNES (3). «Si se considera constante la inversión que se hace en otros sentidos, puede ser grande la diferencia en la inversión total entre un año en el que haya una adición sustancial a las existencias y otro en el cual haya una reducción fuerte de las mismas; y en una comunidad donde la agricultura sea predominante, sería abrumadoramente grande comparada con cualquiera otra causa normal de fluctuaciones en la inversión». Por consiguiente, si esto es así, resulta aún más acusada la influencia que en una economía de carácter agrario el crédito ejerce por su función reguladora del ciclo económico, cuya importancia no es necesario encarecer. En Norteamérica, la llamada por ALVIN HANSEN (4) «refinanciación de deudas rurales» tras la depresión del 29 al 33, supuso una elevación del crédito agrícola de 289 millones de dólares en 1934 a 712 en 1935 y 1.018 en 1940.

(2) SOMBART: *Apogeo del capitalismo*, págs. 184 y 185. Edit. Fondo de Cultura.

(3) *Teoría general*, págs. 316 y 317. Edit. Fondo de Cultura.

(4) *Política fiscal y ciclo económico*, págs. 97, 139 y 140. Edit. Fondo de Cultura.

B) EVOLUCIÓN DEL CRÉDITO AGRÍCOLA.

1.º *La época de los Pósitos.*

Los orígenes del crédito agrícola en España pueden atribuirse tanto a la iniciativa pública como a la privada. La patria de los Pósitos los ideó y constituyó, según algunas opiniones, por vía de caridad, como consecuencia de una costumbre muy generalizada de los testadores cristianos de fundar algún establecimiento de esta índole o de dejar mandas para otros ya fundados, con lo que se creaban rudimentariamente institutos de crédito para atender necesidades fundamentalmente alimenticias de la población más necesitada. Por el contrario, otros entienden que tienen un origen netamente público; pudiera decirse, con terminología moderna, que su origen se encuentra en la policía de Abastos, ya que lo que se trataba era de proveer a las necesidades de alimentación de la población, evitando las oscilaciones coyunturales de los precios determinadas por la abundancia o escasez de los artículos de consumo, a cuyo efecto se acopiaban mercancías que podían ofrecerse a precios estables.

De todos modos, parece que al terminar la Reconquista, hacia el siglo xiv, aparecieron los primeros Pósitos, que trataron de instrumentar de una manera primitiva el crédito agrícola y con un carácter puramente local. La primera disposición general sobre el régimen de los Pósitos es la Pragmática de Felipe II de 15 de mayo de 1584, que constituye la Ley 1.ª, Título XX, de la Novísima Recopilación. El fin de estos institutos era atender el abastecimiento del lugar donde se hallan situados, así como a la provisión de caminantes y vecinos pobres, de manera que, sólo cuando la abundancia de bienes lo permitiese, los Ayuntamientos, que ejercían la protección del Pósito, podrían prestar a otras personas mediante fianza. Curiosa disposición de esta Pragmática fué la de prohibir la ejecución de las deudas colectivas contraídas por los pueblos.

La finalidad de préstamo exorbitante de las necesidades primitivas de caminantes y vecinos pobres se transformó pronto en el objeto principal de los Pósitos, que no fué otro sino el de conceder tales préstamos a los labradores de la localidad donde se hallaban radicados. Así, en el Reglamento de 2 de julio de 1892

se regula el equitativo reparto de los granos para su anticipo a los labradores; sólo cuando hubiese trigo sobrante se repartía entre los urgentemente necesitados, que también podía socorrérseles en metálico, si lo había en las arcas del Pósito. En este mismo sentido se pronunció la Real Provisión de 19 de octubre de 1735.

Las causas de decadencia de los Pósitos pueden sintetizarse así: *a)* El desorden administrativo y la malversación, que motivaron enérgicas medidas de los reyes de España, entre las que destacan la Circular del Consejo de Castilla de 24 de noviembre de 1801 y la Real Cédula de Carlos IV de 18 de diciembre de 1804, y sobre todo la Real Cédula del mismo monarca de 15 de enero de 1806, en la que se establece un principio de intervención o fiscalización administrativa, con objeto de controlar su vida económica. *b)* Los trastornos sufridos por nuestra patria como consecuencia de la Guerra de la Independencia y, en general, por los acontecimientos políticos del siglo XIX; ello determinó el intento de reorganizar los Pósitos por Fernando VII, en su Real Cédula de 7 de agosto de 1814. *c)* La creciente intervención estatal en los mismos, que arranca de la Ley municipal de 8 de enero de 1845 y culmina con la Ley de 26 de junio de 1877, que creó las comisiones permanentes de Pósitos en todas las provincias, dictando normas para su reorganización y mejora; tales juntas, con funciones de inspección y vigilancia, eran presididas por los gobernadores y estaban compuestas por siete vocales nombrados por el Ministro de la Gobernación, pero no dieron el resultado previsto, pues, según el R. D. de 15 de octubre de 1889, si su intervención desterró algunos vicios y corrigió ciertos males, «dejó ancho campo al abuso y medios a la inmoralidad». *d)* La transformación en la estructura económica del país, acaecida como consecuencia de la Desamortización, que exigía una actualización de los anticuados y anquilosados procedimientos de crédito agrícola que el sistema de Pósitos había instrumentado; en el orden estrictamente económico, la desamortización supuso la puesta a disposición del mercado y del abastecimiento nacional de nuevas cantidades de alimentos que el crecimiento de la población demandaba; las grandes roturaciones —sobre cuyo acierto no vamos a juzgar— y la nueva fisonomía agraria, implicaban una diferente instrumentación del crédito agrícola.

El reflejo estadístico de su decadencia es por sí mismo extra-

ordinariamente expresivo: en 1558, cuando fueron objeto de su inicial reglamentación, había más de 12.000 Pósitos, tanto píos o particulares como reales o concejiles, sin que haya podido conocerse el capital con que entonces contaban.

Al reglamentarse de nuevo, en 1792, había 9.604 establecimientos de una y otra clase, con un capital reconocido de 480 millones de reales, que a los pocos años, en 1799, se mermó considerablemente por el donativo forzoso del 20 por 100 de sus existencias.

En 1836 sólo existían 6.300 Pósitos, y en 1866 funcionaban únicamente con regularidad unos 3.400, con un capital efectivo de 180 millones de reales, habiendo sido socorridos por ellos en 1863 hasta 150.000 labradores, con más de 6.000 fanegas de grano y cerca de 5.000.000 de reales en dinero, y fueron tan a menos en número y caudal, reduciéndose tanto el servicio de los existentes, que a la reparación de este abandono vino, principalmente, la Ley de 26 de junio de 1877.

2.º *La solución hipotecaria.*

A mediados de siglo el problema del crédito agrícola se vió interferido por el proceso codificador, de carácter estrictamente jurídico. A partir de este momento se orientó la actividad legislativa hacia la cuestión, entonces básica, de la formalización jurídica de los créditos hipotecarios. El fracaso del proyecto de Código Civil de 1851, de don Florencio García Goyena, determinó la aparición de un nuevo procedimiento legislativo, llamado de «Leyes Generales», que, de una parte, trataba de facilitar la determinación de la materia de un futuro Código Civil, acotando su contenido, y de otra intentaba regular de una manera autónoma aquellas cuestiones que reunían cierta especialidad. El proceso codificador de nuestra patria se vió de este modo aligerado de un complejo conjunto de problemas que dificultaban de una manera importante su camino. No puede olvidarse que todo el fenómeno foralista de orden jurídico tenía un considerable apoyo en la tierra, y separando los aspectos territorialistas de la codificación se pudo facilitar la marcha de la misma.

De este modo surgió la Ley Hipotecaria de 8 de febrero de 1861, cuya exposición de motivos dice: «España es una nación principalmente agricultora; y si en ella no ha prosperado la más antigua y la primera de las artes tanto como es de desear, débese

a la falta de capitales. Estos buscan con preferencia otras empresas, ya por el aliciente de las mayores ganancias que producen, ya por la poca seguridad que inspira el estado actual de la propiedad rústica. En esta situación, con el aumento rápido y progresivo de la riqueza pública, de la industria y del comercio, debe el legislador procurar por medios indirectos que los capitales no vayan todos a buscar las empresas mercantiles e industriales, sino que también vengan en auxilio de la propiedad territorial y de la agricultura. Conveniente es que los capitales se distribuyan entre los diferentes ramos que, con beneficio general de los particulares y del Estado, puedan darles cómoda colocación; es menester, por lo tanto, contrapesar la propensión de los capitalistas a emplear sus fondos en las empresas de primera clase porque les reportan más crecidos intereses y es más breve y fácil el reembolso, con la seguridad de la garantía en las segundas, poniendo la publicidad como una de las bases del sistema hipotecario».

Se entendía que el mejor modo de atraer capitales a la tierra era dotando al ordenamiento jurídico de las más enérgicas garantías para los acreedores, lo que por sí solo facilitaría las inversiones y el fomento del crédito. Sin embargo, no parece que se consiguiera tal finalidad de una manera satisfactoria.

3.º *Hacia los institutos de crédito agrícola.*

Promulgado el Código Civil en 1899, las crecientes necesidades de capitales por parte de la agricultura preocuparon al Gobierno, lo que determinó una intensa actividad legislativa, que va desde 1886 a 1916. Ya en 1841 se elaboró un proyecto de Ley de bases para la creación de Bancos de Socorro entre los labradores en capitales de provincia y pueblos importantes de la Monarquía. Consistía el sistema ideado por el legislador de entonces en crear ciertos institutos de crédito cuyo capital estuviese formado por la aportación, representada en acciones, de particulares y corporaciones, así como con la refundición en el patrimonio de estos Bancos de los bienes de los Pósitos, que venían a ser sustituidos por estas nuevas instituciones de crédito, más modernas y quizá con más flexibilidad en la concesión de créditos y ayuda a la agricultura; se concedían exenciones fiscales a sus corporaciones y a los propios Bancos y se les dotaba de enérgicas medidas económicas para facilitar la concesión de préstamos. Sin embargo, ni

los gobiernos que sucedieron al de 1841, ni el propio país, volvieron a acordarse de este proyecto.

Al cabo de bastantes años se presentó el proyecto de Ley sobre Crédito Agrícola, formulado por el Ministro Montero Ríos el 3 de julio de 1886 ante las Cortes. Sus principios son los siguientes:

a) Se considera instituto de crédito agrícola todo Banco, corporación o sociedad que dedique, por lo menos, la mitad de su capital social y la tercera parte de los depósitos que reciba, o empréstitos que contrate, a operaciones de crédito agrícola.

b) Son operaciones de crédito agrícola: a') prestar por plazo no superior a cinco años, sobre garantía pignoratícia o hipotecaria; b') vender a plazos o adquirir en común, por cuenta de los socios y para ellos, semilla, aperos o maquinaria; c') descontar y garantizar con su firma efectos hasta noventa días que pertenezcan a propietarios y cultivadores; d') descontar rentas y pensiones y subrogarse en el lugar de los cultivadores para hacer pagos y cobros por su cuenta; e') favorecer la roturación, desecación, mejoramiento del suelo, la repoblación y «el desarrollo de la agricultura»; f') facilitar la adquisición de fincas rústicas a los cultivadores; g') establecer almacenes, depósitos y otro tipo de organizaciones análogas.

c) Las garantías que se concedían a estos préstamos eran la pignoratícia y la hipotecaria. El artículo 12 del proyecto admite la existencia de una «prenda confiada al deudor», pero su eficacia frente a tercero dependería de la inscripción en el Registro del Crédito Agrícola.

d) El Registro del Crédito Agrícola se confiaba a los Juzgados municipales y se regiría por el principio de inscripción voluntaria, de forma que sólo lo inscrito perjudicaba a tercero.

e) Se establecen privilegios para la ejecución de los créditos sobre el «mobiliario agrícola», así como una prelación de los diferentes créditos que pudiera haber contraído una determinada persona, regulándose modos enérgicos de ejecución de las obligaciones agrícolas e importantes exenciones fiscales en favor de los referidos institutos de crédito agrícola.

f) Se establecen determinadas medidas para fomentar su desarrollo por Diputaciones y Ayuntamientos, declarando preferentes las inversiones de las Cajas de Ahorro en las cédulas que emitieran estos Bancos; tales cédulas se declaraban exceptuadas del monopolio de emisión de las mismas de que gozaba el Banco

Hipotecario, al que, además, se confiaba la negociación de las que dichos Bancos pusieran en circulación.

En 1894, el diputado señor Torres Mínguez, en intervención parlamentaria, sugirió la creación de Bancos agrícolas cuyo capital fundacional se nutriese con el producto de la enajenación de los montes de los pueblos.

El 1 de julio de 1899 el Ministro don Trifino Gamazo presentó a las Cortes un proyecto de Ley de Bases en el que se proponía la creación de unos institutos de crédito agrícola mediante la reorganización de los Pósitos. Su capital se formaría, en dos terceras partes, por máquinas y aperos, y una tercera parte en metálico, que se obtendría a través del reparto vecinal, con consignaciones presupuestarias obligatorias de los Ayuntamientos y con un 80 por 100 del producto de la enajenación de bienes de propios desamortizados. Su gobierno se confiaba a una Comisión formada por concejales y vecinos, y la inspección a unas Comisiones Comarcales compuestas por el Registrador de la Propiedad, el Párroco de mayor edad, un Ingeniero Agrónomo, un «letrado en Administración rural», un Perito Agrícola, el Visitador de la Asociación de Ganaderos y cinco mayores contribuyentes. A estas Comisiones se les asignaban las siguientes funciones: *a)* comerciales; *b)* de conservación de cosechas; *c)* adquisición de semillas y maquinaria y conservación de las mismas; *d)* mejoramiento de razas ganaderas; *e)* cooperativas, enseñanzas agrícolas, previsión, seguros, colocación obrera y conciliaciones y arbitrajes, y *f)* crédito agrícola, utilizando las reservas de los Pósitos y pudiendo tomar dinero de los Bancos, prestándole, a su vez, a módico interés, con garantía de cosechas, facultándoles, por fin, a gestionar la transformación de deudas hipotecarias de sus socios en deuda amortizable.

El 8 de julio de 1910 el Ministro don Fermín Calbetón presentó un Proyecto de Ley de Crédito Agrario. Se creaba un Instituto Nacional de Crédito Agrícola, cuyas finalidades eran: *a)* inspeccionar a los Pósitos; *b)* la financiación oficial de la agricultura; *c)* la creación de Bancos Agrícolas regionales. Estaba dirigido por un Director General y un Consejo de Administración. Los Bancos regionales que se articulaban en el mencionado proyecto tenían una doble cualidad, a saber: la de entidades de financiación oficial, como el propio Instituto, y, de otra parte, la de ser dependencias administrativas para regir e inspeccionar a los Pósitos.

Se reorganizaban estas instituciones, que habrían de funcionar como Cajas de Ahorro. Y, por fin, se admitía la existencia de institutos especiales de crédito agrícola e institutos libres, también de crédito agrícola.

Casi simultáneamente, el 19 de julio de 1910, se presentó otro Proyecto de Ley, al parecer, pactado entre los poderes públicos y las Federaciones agrarias catalana y balear. Sus autores, según se desprende del preámbulo, fueron los señores Calbetón y Zulueta. Este Banco Nacional de Crédito Agrario tenía un capital fundacional de 100 millones de pesetas, desembolsándose en el acto de constitución 25 millones y hallándose representado por acciones al portador; el resto del capital se desembolsaría en un plazo de cinco años. Se autorizaba al Banco para poder emitir bonos agrarios sin exceder del doble del capital desembolsado.

El interés a que debían prestar oscilaba entre el 5 y el 6 por 100. Y, en último término, se concedían exenciones fiscales a sus operaciones, pero los beneficios del Banco se hallaban sujetos a tributación.

Junto a todos estos proyectos, los únicos que vieron la luz pública como leyes fueron la Ley de Pósitos de 23 de enero de 1906, entre cuyas facultades legales se reconocía la de admitir depósitos de cosechas, anticipando sobre ellos cantidades que no excediesen del 50 por 100 de su valor y al tipo de interés fijado para préstamos en metálico; se fijaba el plazo máximo de un año para dichos préstamos y se regulaba el régimen jurídico de los préstamos de esta naturaleza que fuesen concedidos. Y, casi simultáneamente, la Ley de 28 de enero de 1906, por la que se habían regulado los llamados Sindicatos Agrícolas, que son, para los efectos de la misma, las Asociaciones, Sociedades, Comunidades y Cámaras Agrícolas constituídas o que se constituyan legalmente, entre otros fines, para la creación o fomento de institutos u operaciones de crédito agrícola (personal, pignoraticio o hipotecario), bien sea directamente dentro de la misma asociación, bien estableciendo o cooperando con Cajas, Bancos o Pósitos separados de ellas, bien constituyendo asociaciones intermedias entre tales establecimientos y los individuos de ellas; se establecen exenciones tributarias en materia de Derechos reales y Timbre, así como en la Contribución de Utilidades, excepto en lo relativo a la entonces Tarifa II de Utilidades, por los dividendos de beneficios que repartan a los asociados, y, finalmente, se declara la

exención también de los derechos de aduanas por la importación de máquinas, aperos, semillas y los demás elementos de la industria agrícola.

En 1916, el Ministro de Hacienda don Santiago Alba presentó a las Cortes un Proyecto de Ley para la creación de un Banco Agrícola Nacional. En este proyecto se creaba un Banco con un capital de 100 millones de pesetas, de los cuales aportaba el Estado 25, cubriéndose el resto por aportación particular. Se le autorizaba para abrir cuentas corrientes de efectivo y depósitos bancarios y para emitir obligaciones y bonos agrícolas con vencimiento fijo de tres meses a tres años, siempre que el valor total de las obligaciones y los bonos en circulación no excediera del duplo de la suma de capitales desembolsados y del fondo general de reserva. El Banco iría abriendo el número de sucursales y agencias que se considerara necesario para extender su acción a todas las regiones.

4.º *La acción de los católicos y las Cajas Rurales.*

Casi simultáneamente a los intentos anteriormente descritos de reorganización del crédito agrícola surge el movimiento para la creación de las llamadas Cajas Rurales. Su promotora fué la Asociación Católica Nacional de Propagandistas. Los nombres beneméritos de aquella época son el Padre Nevares y los señores Aznar (don Severino), Monedero y Chaves. La política seguida para la constitución de estas Cajas Rurales se basaba en estos dos principios: de una parte, el respeto y modernización de los Pósitos, y de otra, la autonomía y perfeccionamiento de las Cajas Rurales que fuesen constituidas allí donde no hubiera Pósitos.

Las Cajas Rurales obedecían al modelo de las llamadas Cajas Raiffeisen, instituciones de crédito popular basadas en el crédito personal de los asociados y constituidas en forma de cooperativa bajo el principio de responsabilidad solidaria de los mismos. Sus características son las siguientes: a) los capitales necesarios para la ayuda a sus asociados los tomaban a préstamos, bajo la garantía personalísima de sus miembros; b) sus beneficios derivan de la diferencia entre los intereses a que toma y da los capitales; c) sus operaciones se limitan al crédito agrícola; d) los cargos administrativos, excepto el de Cajero, son gratuitos. En resumen, sus notas características son: la limitación territorial, la respon-

sabilidad solidaria, la exclusión de todo espíritu de lucro y su carácter religioso, lo que permite imponer a sus miembros obligaciones que en el orden de la vida mercantil no serían admisibles.

El extraordinario auge de estas Cajas asestó un fuerte golpe al mal endémico de la usura que en nuestro país se había venido padeciendo desde la Edad Media, pero que había agudizado sus males a finales de siglo como consecuencia de los principios liberales en materia de contratación que, a imagen y semejanza del Código de Napoleón, habían introducido en nuestra patria el Código de Comercio y el Código Civil. Ciertamente que el 23 de julio de 1908 se dictó la Ley represiva de la usura, estableciéndose una serie de sanciones civiles y penales, pero su eficacia coactiva se vió superada por los efectos beneficiosos de carácter positivo que resultaron de la creación de las Cajas Rurales.

La creciente extensión del crédito agrícola hizo necesarias nuevas medidas legislativas, que se adoptaron en años sucesivos para regularlo y perfeccionarlo: el Real Decreto de 22 de septiembre de 1917 fué dictado en cumplimiento del artículo 10 de la Ley de 2 de marzo del mismo año; se autorizaba al Gobierno para establecer el crédito mobiliario agrícola sobre la prenda sin desplazamiento, y para hacer anticipos, ya directamente, ya por la mediación del Banco de España u otras entidades, a los Sindicatos y Cajas Rurales legalmente constituídas. Por consiguiente, el artículo 2.º del citado Decreto establece que los agricultores y ganaderos y las entidades por ellos constituídas podrán, en garantía de los préstamos que reciban, pignorar, conservándolos en su poder, árboles, frutos, aperos, ganados, etc.; los préstamos así otorgados deberían constar en escritura pública, cuyas primeras copias serían negociables por medio de endoso y, en todo caso, eran inscribibles en los Registros de la Propiedad, en el libro especial de Prendas Agrícolas; el acreedor, mientras se halle en vigor el contrato, puede comprobar la existencia de los bienes pignorados e inspeccionar el estado de los mismos, pudiendo el deudor vender los bienes, en todo o en parte, con la autorización e intervención del acreedor, pasando a poder de éste el precio de dichos bienes hasta cubrir el importe del crédito.

El Real Decreto de 28 de febrero de 1928 autorizó al Gobierno para que aplicase a la concesión de préstamos con garantía de

trigos, vinos, arroces, lanas y aceites, el importe de los reembolsos de préstamos vencidos.

El Decreto de 22 de marzo de 1929 trató de regular con carácter general el crédito agrícola, autorizando préstamos hasta el 60 por 100 de los frutos que depositen los agricultores en garantía, por un plazo máximo de nueve meses; también pueden conceder préstamos a los agricultores que poseyesen cosechas en pie, ya sea en tierras de su propiedad o que lleven en arriendo; se regulaban los trámites para la concesión de préstamos sobre cosechas en pie y para facilitar la venta de los productos agrícolas en condiciones de precios normales, y se establecía, por último, que los fondos para realizar los préstamos antes referidos los suministraría el Tesoro por el concepto de entregas al Banco de España para préstamos con garantía de depósitos de trigo.

Por su parte, los Decretos de 28 de marzo y 18 de mayo de 1934 regularon la financiación del crédito a la Federación Sindical de Agricultores Arroceros y el apremio especial para cobrar los préstamos que recibiesen.

El Decreto de 13 de septiembre de 1934 reorganizó el Servicio Nacional del Crédito Agrícola, al que atribuía plena capacidad jurídica para poseer bienes, contratar y hacerse representar ante los Tribunales, dependiendo de la Subsecretaría de Agricultura; se fijaba su capital en 1.000 millones de pesetas, aportando 75 el Estado y 25 las restantes entidades agrícolas y de crédito, ahorro popular o previsión; los plazos de los préstamos estarían en armonía con los fines agrícolas que se perseguían, dentro de las limitaciones establecidas por el propio Decreto; se autorizaba al Servicio para establecer delegaciones o representaciones en las comarcas o pueblos que juzgase conveniente. Entre sus misiones estaba la de otorgar préstamos a largo y medio plazo, abriéndose cuentas corrientes de crédito a corto plazo, efectuando descuentos, redescuentos y pignorando *warrants* y otros valores, así como instalar, poseer y administrar silos, paneras o depósitos con el carácter de Almacenes Generales de Depósitos; las garantías con que se contaba eran tanto la pignoraticia como la personal o la hipotecaria; el Servicio se gobernaba por una Junta de Crédito Agrícola, una Comisión Ejecutiva y la Sección Administrativa del Crédito Agrícola.

Por aquella época, LARRAZ, en su obra *El ordenamiento del mercado triguero* (1935, págs. 77 a 82), impugnó los proyectos en-

tonces existentes de creación de un Banco Agrícola Nacional con argumentos unos de carácter coyuntural y otros de naturaleza permanente.

5.º *El crédito agrícola y el nuevo Estado.*

Por Orden de 21 de mayo de 1938 hubo de abordar el nuevo Estado el tema del crédito agrícola en relación con los préstamos concedidos por el llamado Instituto de Reforma Agraria, disponiéndose que los anticipos entregados por el mismo se reintegrasen, sin devengar interés alguno, en los plazos y condiciones que en dicha Orden se establecía, y por Decreto de 6 de julio de 1938 se dió una nueva regulación a los préstamos con garantía de cosechas en pie. Pasando sobre otras disposiciones de menor importancia actual, se llega a la Ley de 17 de julio de 1946, que regula los préstamos a los agricultores, y a la Orden de 25 de junio de 1947, que desarrolla dichas normas. Se ratifica como organismo rector al Servicio Nacional de Crédito Agrícola; se da una gran amplitud al mismo, puesto que abarca no sólo el crédito para la adquisición de semillas y maquinaria, sino incluso tierras; se impone a los Bancos privados y a las Cajas de Ahorro la obligación de poner a disposición del Gobierno hasta 1.000 millones de pesetas, sin que la aportación de cada entidad pueda rebasar el 5 por 100 de los saldos de sus cuentas acreedoras de pesetas efectivas, y se regula, por fin, ampliamente, la concesión de los créditos.

Entre las disposiciones posteriormente dictadas destacan por su importancia la Ley de 30 de marzo de 1954 y el Decreto de 16 de junio del mismo año, que aprobó el texto refundido de la Ley reguladora del crédito agrícola.

Para no repetir conceptos anteriormente expuestos, subrayaremos únicamente cómo en su artículo 5.º se establece la cuantía máxima de los préstamos individuales; cómo en el artículo 11 se fijan los tipos de interés para los agricultores individuales al 3,75 por 100, y para las entidades, asociaciones o grupos sindicales el 2,75 por 100; y, por fin, en el artículo 13 se dispone que cuando la eficaz resolución de determinados problemas que afecten a sectores concretos de la riqueza agrícola nacional exija completar la función crediticia, que normalmente pueda realizarse en aplicación de lo dispuesto en los artículos anteriores con la adopción

de medidas que, por su naturaleza o urgencia, tengan carácter excepcional, el Consejo de Ministros, con cargo a los fondos que se habiliten y sin rebasar el 5 por 100 de los mismos, podrá autorizar, mediante Decreto, operaciones crediticias en las que el Servicio Nacional de Crédito Agrícola actuará solamente como órgano de Tesorería. En cada caso, y en el correspondiente Decreto, se fijará el organismo de la Administración Pública al que se encomiende la realización de la operación y los tipos de interés, plazos y garantías, que no será preciso se sujeten a los establecidos en la presente Ley. También debe citarse la Ley de 12 de marzo de 1956 sobre aumento de las cantidades a entregar por Bancos y Cajas de Ahorro.

C) ESTADO ACTUAL DEL CRÉDITO AGRÍCOLA.

El Informe del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento ha examinado la estructura y desarrollo del crédito agrícola en nuestro país en los siguientes términos: «Las principales fuentes de crédito para los agricultores son privadas o semipúblicas: los Bancos privados y las Cajas generales de ahorro. Los Bancos privados proporcionan la mayor parte de los créditos utilizados por los agricultores en forma de préstamos a corto plazo (por lo general, menos de un año), a tipos comerciales de interés que oscilan entre el 7 y 9 por 100. Estos créditos suelen renovarse con frecuencia, pero no existe *a priori* la seguridad de que lo serán. Aunque una gran parte de los recursos de las Cajas de Ahorro —que tienen en total más de 1.700 sucursales y oficinas— proceden seguramente de los agricultores, los préstamos a éstos representan sólo una pequeña proporción de sus activos. Indudablemente, esto se debe al hecho, descrito en otro lugar de este Informe, de que las Cajas están obligadas a invertir el 65 por 100 de los aumentos de sus depósitos en valores del Estado (últimamente en valores del I. N. I.) y otro 10 por 100 en viviendas. Así, recientemente, el 60 por 100 de sus activos consistía en valores del Estado, en comparación con el 28 por 100 en préstamos a todo el sector privado. Los préstamos de las Cajas de Ahorro son a plazo corto y medio, principalmente del primer tipo, y a diversos tipos de interés; su política crediticia parece ser muy conservadora, incluso en el sector agrícola.

Entre los organismos públicos de crédito, el Servicio Nacional del Trigo facilita préstamos a corto plazo para la adquisición de semillas, fertilizantes, etc., en tanto que el Instituto Nacional de Colonización concede préstamos a plazo más largo, a tipo de interés muy bajo o sin interés, en relación a sus propios proyectos, y actúa, asimismo, como agente de distribución del Servicio Nacional de Crédito Agrícola. El Banco Hipotecario, aunque se dedica principalmente a la vivienda urbana, tiene unos 3.300 millones de pesetas en créditos agrícolas en vigor. Estos préstamos se utilizan para efectuar mejoras permanentes y para hipotecas sobre fincas rústicas, se efectúan a tipos de interés de un 7 por 100 y son amortizables en períodos de quince años o menos.

El principal organismo público que concede créditos para la agricultura, el Servicio Nacional de Crédito Agrícola, ocupa una posición relativamente insignificante en la jerarquía orgánica del Ministerio de Agricultura. En el pasado, una gran parte de sus recursos han sido facilitados por los Bancos privados y las Cajas de Ahorro, a los que se ha exigido que prestaran determinadas cantidades al Servicio a un interés del 2 por 100. Estas instituciones han descontado la mayor parte de los efectos correspondientes en el Banco de España, que ha sido, de hecho, la principal fuente de fondos. En 1961 la financiación del Servicio se transfirió directamente, por primera vez, al Ministerio de Hacienda. El Servicio no cuenta con oficinas de préstamos propias en el campo, pero utiliza las de las Cajas de Ahorro o de otras instituciones colaboradoras. También efectúa préstamos directamente a grupos de agricultores (cooperativas, comunidades de regantes, etc.) o a agricultores individuales. Los préstamos se efectúan a tipos de interés subvencionados, tales como el 2,75 por 100, 3,25 por 100 ó 3,75 por 100; en consecuencia, el Servicio siempre se encuentra con sus posibilidades crediticias casi agotadas y tiene que racionar arbitrariamente sus préstamos. El Servicio opera con varias limitaciones, tales como las relativas al volumen de los préstamos individuales a los agricultores (150.000 pesetas) y a la proporción de sus préstamos a largo plazo o de seis a quince años (20 por 100)». Tampoco pueden ignorarse los servicios prestados por la Banca privada en este período, que, entre otros efectos favorables, logró luchar con éxito contra la usura.

Según el citado Informe, en el trienio 1957-1959 el crédito privado a la agricultura oscila entre los 15.000 y los casi 18.000 mi-

llones de pesetas; el crédito público (Servicio del Trigo, Crédito Agrícola, Banco Hipotecario e Instituto de Colonización) oscila entre el 53 y el 55 por 100 del de carácter privado, y el de las Cajas, entre el 13 y el 15 por 100 del crédito privado.

El Servicio Nacional del Crédito Agrícola ha atendido en los últimos tiempos a la industrialización del agro (centrales lecheras, avicultura, industrias cárnicas, etc.), al remedio de las sequías y pedriscos y a la mecanización del campo (5).

La distribución de sus créditos por provincias coloca en primer lugar a Madrid, seguido de Valencia, Zaragoza, Jaén y Sevilla. Su atribución cuantitativa sitúa en primer término a las entidades colaboradoras; después, a las cooperativas, comunidades de regantes, etc., y, por último, a los deudores individuales o particulares.

El Informe del Banco Internacional propone:

a) Levantar las actuales restricciones a las inversiones de las Cajas de Ahorro, para que viertan más ampliamente sus recursos sobre la agricultura.

b) Banca privada y Cajas no deberían estar obligadas a prestar fondos al Servicio del Crédito Agrícola.

c) Financiación de este Servicio por el Gobierno.

d) Ampliación y especialización de funciones crediticias a cargo del indicado Servicio nacional.

e) Reajuste de los tipos de interés y de los topes de los préstamos.

f) Fomento, a través del crédito, de la explotación agrícola considerada como una unidad. Como dicen MARTÍN-SÁNCHEZ y ZULUETA (6), «el concepto de empresa agrícola hace referencia a una unidad económica, mientras que el de explotación agrícola indica unidad técnica. Ni uno ni otro hacen referencia al estado de la propiedad. Un terrateniente puede ser propietario de muchas fincas arrendadas a diferentes labradores. Un labrador puede explotar tierras pertenecientes a muchos propietarios. En el primer caso no podremos decir que exista unidad de explotación ni tampoco unidad de empresa, pues el propietario no explota por su cuenta. En el segundo habrá, por el contrario, unidad de explotación y de empresa». Es éste un concepto capital sobre el que ahora no podemos extendernos, pero que, de lograrse perfilar en

(5) Memoria del Servicio, pág. 9. Año 1961.

(6) *Economía Agraria*, pág. 21.

la vida real del campo español y en las leyes que ordenan su vida, constituirían un factor decisivo en la implantación de un eficaz sistema crediticio en la agricultura.

La Ley de Ordenación Bancaria, de 14 de abril de 1962, dice que para unificar, simplificar y reforzar las fuentes de aprovisionamiento de dinero de los institutos de crédito oficial que vinieran financiando el sector de la economía nacional necesitado de su eficaz apoyo, se creaba una serie de Bancos, entre ellos el Banco de Crédito Agrícola, en el que se transformaba el Servicio Nacional del Crédito Agrícola. El Decreto-Ley de 20 de julio de 1962 regula este nuevo Banco sobre un marco semejante al del Servicio Nacional del Crédito Agrícola, pero acentúa su organización autónoma, y estableciendo expresamente que concederá todos los préstamos que hasta ahora venía autorizando el Servicio del Crédito Agrícola, conforme al Decreto de 16 de junio de 1954, más préstamos a empresarios agrícolas, sin sujeción respecto a la cuantía, a los límites establecidos por las disposiciones anteriores, siempre que se dediquen a la creación, conservación y mejora de la riqueza agrícola, forestal y agropecuaria y de sus medios de producción, o a la instalación y perfeccionamiento de industrias agrícolas, forestales y pecuarias, así como cualquiera otra clase de operaciones crediticias que le sean encomendadas por el Instituto de Crédito a medio y largo plazo, a través de cuyo organismo depende del Ministerio de Hacienda. Se regulan sus órganos de gobierno y las atribuciones y función de los mismos, y, por último, se ordena lo referente a balances y beneficios del indicado Banco.

Por Orden de 8 de noviembre de 1962 se ha regulado la forma de realizar los préstamos este Banco, de conformidad con el Decreto-Ley de 20 de julio de 1962. Se dice en la exposición de motivos: «Parece conveniente, en esta primera etapa, establecer unas condiciones generosas para los préstamos que se concedan, en especial en lo que se refiere al tipo de interés aplicable, sin que, naturalmente, llegue a incumplirse el espíritu de lo dispuesto en el artículo tercero del citado Decreto-Ley 32/1962, ya que de esta manera el servicio que ahora se inicia tendrá una mayor posibilidad de propagarse y ser usado por los que a ello tengan derecho».

Las normas generales a que obedece tal regulación son las siguientes:

a) Los préstamos únicamente pueden concederse para inversiones nuevas, con carácter general, y la cuantía de los mismos no podrá exceder del 70 por 100 de la inversión nueva, con el límite absoluto de 40 millones de pesetas por empresa.

b) Los plazos de duración se establecen con un límite máximo de doce años.

c) El tipo de interés mínimo es del 3,75 por 100 para préstamos inferiores a 750.000 pesetas y del 5 por 100 cuando sean de más de cinco millones.

d) La garantía ha de ser, preferentemente, hipotecaria, pero se admite la pignoratícia y la personal.

e) Se establece un sistema de prelación para la adjudicación de créditos en atención a la mayor brevedad en el reembolso, y a si se trata de consolidación de créditos de prefinanciación.

D) PERSPECTIVAS DEL CRÉDITO AGRÍCOLA.

El enfoque general del problema agrario nacional no puede reducirse, evidentemente, a un solo aspecto; pero, en un orden valorativo, me atrevo a afirmar que el fundamental lo constituye el de su financiación.

Según expone SERRATS (7), las crecientes necesidades de financiación en la agricultura se han derivado: a) de la producción masiva estacional y de la necesidad de capitales con que hacer frente a aquellos pagos que eran precisos en tanto la cosecha se absorbía por el consumo; b) de la producción masiva en extensión, derivada de la puesta en cultivo de nuevas superficies entregadas a la explotación por obra de la desamortización; c) del desarrollo industrial de la propia agricultura, que exigía una mayor mecanización y nuevas técnicas con elevado coste; d) la característica del negocio agrario, con una producción finalmente vendible que no llega al 25 por 100 de la suma de capitales invertidos, con una rotación lenta impuesta por el ciclo vegetativo de las plantas, que no ha producido, en general, la posibilidad de autofinanciación de la creciente inversión acelerada por el avance tecnológico y desproporcionado con la estructura misma de la empresa.

(7) "Problemas agrarios: costo y financiación en la empresa agraria", conferencia en la Academia de San Dionisio, de Jerez de la Frontera, págs. 47 y sig.

La creciente necesidad de capitales se da en todos los países: en Alemania el aumento del capital de explotación desde 1957 a 1958 fué de un 6 por 100, y del 58 al 59, de un 4 por 100; en Francia el capital de explotación durante quince años ha subido en un 30 por 100, y en España, si nos fijamos una meta equivalente, y habida cuenta de las condiciones de clima y suelo que nos hacen reducir las posibilidades productoras y las existencias en capitales de explotación, precisaríamos una inversión anual de 8.000 millones de pesetas durante quince años, que se traducirían en un aumento de producción bruta del orden de 45 a 50.000 millones de pesetas, es decir, alrededor del 40 por 100 de la inversión en capitales de explotación.

A la vista de estos hechos y cifras, concluye que, como la financiación de la empresa agraria con el ahorro privado no puede ser suficiente, hay que acudir a una nueva estructuración del crédito público «con características muy diferentes de plazo, interés y gastos, según los capitales a cuya formación se destinen», considerando «éste el aspecto primordial actual del grave problema agrario español».

DÍAZ-LLANOS dice (8): «Es indispensable elevar el porcentaje de la inversión agrícola con respecto a la inversión total, a base de reducir otras inversiones estatales de menor productividad y urgencia social, a fin de que aquella elevación no llegue a producir desajuste en el conjunto del sistema económico. Al mismo tiempo deberá ser establecido, dentro de las inversiones agrícolas, un orden de preferencia de acuerdo con la rentabilidad económica y urgencia social del sector, tales como transformación de terrenos de secano en regadío, colonización, apoyo técnico y económico a colonos asentados en zonas transformadas, formación profesional y todas aquellas ayudas cuyo efecto repercuta directamente en la productividad, rendimiento y obra social. La cifra aproximada que habrá de alcanzar puede establecerse en 15.000 millones de pesetas anuales durante un decenio, que, como acabo de indicar, deberán concretarse a la explanación o roturación de terrenos para su transformación de secano en regadío; alumbramiento de aguas por medio de galerías para taladros artesianos y otros procedimientos; unificación de vetas de agua, así como su

(8) "La tierra al servicio de España", conferencia pronunciada el 21 de febrero de 1962 en el Patronato Juan de la Cierva; pág. 40.

canalización o embalse; sustitución de regadíos efectuados a nivel de la superficie por riegos elevados por el procedimiento de aspersión u otros; instalaciones industriales de transformación de productos agrícolas; construcciones de tipo agrícola o ganadero (silos, almacenes, cuadras, establos, etc.); maquinaria agrícola; equipos de transporte y científicos, y, en general, todo lo que significa una mejora de la explotación».

MORENO DE LA COVA (9), LACALLE JIMÉNEZ (10) y MARTÍN-SÁNCHEZ (11) se han planteado el problema de la financiación de las áreas más deprimidas del territorio nacional y las posibilidades de inversión en las mismas de las cantidades de ahorro generadas por la agricultura a través de los mecanismos financieros más idóneos para esta finalidad.

Por su parte, el IX Pleno del Consejo Económico Sindical declaró: «Punto fundamental en la política de inversiones para el desarrollo de la agricultura es el compromiso previo de las cantidades que han de destinarse a esta finalidad una vez formulado el plan correspondiente, en cuanto a la aportación del Estado, y la existencia de una organización adecuada de crédito, con el volumen y agilidad suficiente para atender a las necesidades que plantean las necesarias inversiones privadas. Se considera conveniente refundir de forma sistemática y en un solo texto legal todas las disposiciones que regulan los auxilios que el Estado, a través de diferentes Organismos, proporciona al agricultor para estimular las inversiones de capital en agricultura, simplificando al límite la tramitación administrativa, sin menoscabo de la garantía y de la eficacia de las inversiones».

«Como armas eficaces para orientar esta política dentro del orden de preferencia que señale el plan de desarrollo económico de la agricultura se utilizarán las subvenciones y la reducción en el tipo de interés en los préstamos otorgados con esta finalidad».

Convendría, por fin, subrayar que la financiación agraria debería en lo sucesivo dar preferencia a las industrias derivadas del campo. La industrialización de la agricultura es una necesidad, tanto desde el punto de vista social como del económico. La absorción de mano de obra en proporciones apreciables depende de ello. El efecto multiplicador de la inversión se hace así más efec-

(9) *Reforma agraria y desarrollo económico*, pág. 35.

(10) *La verdad del campo andaluz*, pág. 31.

(11) *Diario Ya*. "¿Dónde va el dinero de Andalucía?"

tivo y a la vez se equilibran y armonizan los resultados de las otras inversiones. Este criterio selectivo debería ser tenido muy en cuenta a la hora de estructurar prácticamente el crédito agrícola.

SISTEMA FISCAL

El Informe del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento dice (12): «Los impuestos territoriales se caracterizan por una base impositiva baja y un tipo alto. Los ingresos se han mantenido frente a la inflación elevando los tipos en lugar de revisar las bases. Puede suponerse, razonablemente, que la base impositiva está actualmente desfasada no sólo en términos absolutos, sino también en términos relativos, entre unas propiedades y otras. Por esta razón, el impuesto no es un instrumento satisfactorio ni desde el punto de vista económico ni desde el social. En España se mantiene, en general, la opinión, con la que está de acuerdo la Misión, de que es necesaria una puesta al día de las bases impositivas».

Las afirmaciones del Informe merecen ser comentadas, deteniéndonos en el examen de cada uno de los puntos que en ellas se contiene:

- 1.º «*Los impuestos territoriales se caracterizan por una base impositiva baja y un tipo alto.*»

Constituye éste un mal endémico de nuestro sistema fiscal agrario. Ya en su trabajo sobre las *Modificaciones que en el actual sistema tributario español exige la vida social moderna* (1918, página 60) el señor PARET Y GUAST (don Víctor) decía que «el rendimiento de este impuesto está inmovilizado hasta el punto de que los progresos que realiza se deben no al hecho de la base tributaria, sino, en su mayor parte, al alza del tipo de imposición». Ahora, el Informe del Banco Internacional nos dice que «los ingresos se han mantenido frente a la inflación elevando los tipos, en lugar de revisar las bases».

Las causas de todo ello se encuentran en los procedimientos evaluatorios, distribuidos en su aplicación práctica de manera muy irregular. Esta situación presenta graves inconvenientes al someter

(12) Pág. 173.

a dos regímenes distintos no sólo regiones de características análogas, sino a los diversos pueblos de una misma provincia, con la correspondiente diferencia de trato fiscal, e impedir, por su carácter anárquico, acometer la regularización total de las bases. Las provincias amillaradas, porque ven con recelo el mecanismo catastral, y las catastradas, porque creen soportar una carga fiscal que estiman no les corresponde comparativamente. El problema es arduo: de una parte, los catastros, como los amillaramientos, son rígidos y poco efectivos, y, en segundo lugar, la carga tributaria se distribuye de modo irregular por la imperfección de las bases, se hallen en uno u otro régimen. Al contemplar el mapa fiscal del agro español, muchos pensarían que el sistema catastral, técnico, moderno y ágil, está pugnando frente al anticuado amillaramiento. Sin embargo, en la realidad hay una convivencia de uno y otro, porque, por su carencia de efectividad, no tienen fuerza para imponerse ninguno de ellos.

La consecuencia derivada de la imperfección de las bases es, como ya se ha dicho, la tendencia a elevar los tipos para corregir, con un puro criterio de fiscalidad, situación tan anómala. Este proceder encierra un evidente peligro, y es que, al no ser las bases tributarias proporcionales —con una proporción fija y determinada— a la renta agrícola por provincias, siendo los tipos prácticamente uniformes, el reparto de la carga impositiva resulta injusto jurídicamente considerado y perjudicial desde el punto de vista económico.

Según los datos suministrados por el *Anuario Estadístico de los productos agrícolas*, del Ministerio de Agricultura, «la riqueza tributaria viene a representar el 10 por 100, aproximadamente, de la renta agrícola, con lo que la disparidad entre una y otra es patente e innegable». A esta conclusión he llegado después del estudio realizado en mi libro sobre la *Evaluación fiscal de la riqueza rústica en los principales países* (cuadro III, pág. 106).

El tipo impositivo sigue siendo, desde 1940, el de 17,50 por 100. Sin embargo, existe una serie de recargos, a los que hay que añadir los arbitrios provincial y municipal, que aumentan la fiscalidad.

Para darse una idea de todo ello nos ha parecido preferible y altamente revelador actuar sobre un caso práctico: en una finca rústica catastrada cuya riqueza imponible es de 5.037,18 pesetas

corresponde una cuota anual, por aplicación del tipo y recargos, de 1.899,36 pesetas, a la que hay que añadir:

- 1.º Por concepto de arbitrio municipal, 403 pesetas.
- 2.º Por canon de la Cámara Oficial Sindical Agraria, 40 pesetas.
- 3.º Por arbitrio provincial sobre riqueza agrícola y forestal, 1.075,90 pesetas.

En total, una cuota de 3.418,26 pesetas.

Con ello resulta que el tipo y recargos excede del 27 por 100 y el total del tipo impositivo real sobre la riqueza imponible registrado en los catastros es de un 67 por 100.

- 2.º *«Puede suponerse, razonablemente, que la base impositiva está actualmente desfasada no sólo en términos absolutos, sino también en términos relativos, entre unas propiedades y otras.»*

La falta de flexibilidad de las bases en la contribución rústica no es nueva, pues resulta connatural con los dos sistemas evaluatorios existentes en España; lo que sucede es que durante casi un siglo el signo monetario fué estable y las oscilaciones de precios mínimas, no presentándose con caracteres de gravedad el problema de esa falta de flexibilidad. Pero al cambiar los tiempos después de 1939, tal problema ocupa un primer plano. Si a Calvo Sotelo le preocuparon las ocultaciones de superficie y las de valor, el afán de la hora actual es, no descubrir las ocultaciones de valor, sino modificar todos los valores, porque si continuamos hablando de ocultaciones, cada contribuyente sería un defraudador, cosa notoriamente excesiva e inexacta.

Decíamos (13) —y repetimos— que esta falta de flexibilidad de las bases fiscales es connatural a los sistemas evaluatorios empleados y tan antigua como ellos. En 1906 la renta agrícola registra un índice de 84,6, y en 1912, de 72,6. El índice de recaudación fué en 1906 de 58,46, y en 1912, de 58,46. En 1914 la renta agrícola fué de 104,5, y el índice de recaudación, de 58,97. En 1928 la producción se cifra en 89,8, y la recaudación, en 98,46. En 1935 la renta agrícola es de 97,3, y el índice de lo recaudado es de 111,28.

Es, pues, un anquilosamiento por falta de adaptación, cuya

(13) Ver mi libro, antes citado, sobre *Evaluación de la riqueza rústica*.

importancia es indudable, pues no es justo, ni económicamente recomendable, captar más volumen de renta agrícola por vía impositiva, cuando precisamente aquélla decrece a causa de las oscilaciones de la producción. A este problema le atribuyo toda la trascendencia que encierra, máxime cuando nuestra Economía va a integrarse en formas de mayor complejidad y la renta agrícola no puede continuar siendo la partida soberana de nuestro balance económico nacional, desconectada de la renta industrial. La interdependencia de los factores económicos será cada día mayor, y el instrumento fiscal ha de ajustarse a esta realidad.

El anquilosamiento quizá más importante es el de las bases en relación con los precios, con el nivel general de precios, pues en él se encuentra, a mi juicio, una de las claves del problema que nos ocupa.

Tal problema se plantó de modo grave al terminar la guerra de Liberación, y entonces la solución buscada tuvo eficacia y oportunidad. Eficacia, porque las bases, indudablemente, se elevaron, y oportunidad, porque la mayor presión sobre el contribuyente era lógica y admisible. Dicha solución consistió en aumentar empíricamente las bases, aplazando toda reforma definitiva, aunque hubiese elementos, implícitos y explícitos, para empresas más ambiciosas.

No había dado todos sus frutos el intento del legislador cuando los precios ya habían saltado. Según la Memoria del Banco de España correspondiente al año de 1953, durante el período de 1939 a 1952 se quintuplicaron los índices de precios. Paralelamente a ese movimiento de carácter ascendente de los precios al por mayor, debemos examinar el de las bases fiscales; para ello, vamos a distinguir dos supuestos:

a) *Provincias catastradas*.—En promedio, triplican sus valores en estos años mediante los dos saltos registrados, el de 1949 y el de 1953.

Sin embargo, hay notables excepciones, por defecto y por exceso. Por defecto, sirvan de ejemplo Avila y Castellón, que tan sólo alcanzan poco más del doble; y por exceso, Albacete, Cádiz y Córdoba, pues en la primera se quintuplicaron, en la segunda se multiplicaron por ocho y en la tercera por más de seis.

Y ahora cabe plantearse el dilema: o las valoraciones anteriores a 1939 eran defectuosísimas en esas provincias, o las revisiones de corrección de valores están hechas de modo muy injusto

o muy imperfecto, pues resulta inexplicable cómo provincias limítrofes, formando parte de la misma región agrícola y, por tanto, de parecidas características, han de ver alteradas de modo tan diferente sus bases: Sevilla, multiplicadas por tres; Córdoba, por seis; Cádiz, por ocho.

Mi opinión, por modesta que sea, no quiero ocultarla: el defecto está en las valoraciones anteriores a 1936. No hay error grave por parte de los órganos fiscales, y mucho menos deseo de repartir injustamente la carga fiscal, lo que sería ofensivo para esos órganos, beneméritos por tantos conceptos. No; lo que sucede se explica por todo lo que venimos exponiendo. El Catastro no sólo ha avanzado poco, sino que tiene defectos y errores connaturales al sistema, cuyos fallos minan su propia vida y hacen estériles tantos trabajos y tantas buenas voluntades.

b) *Provincias amillaradas.*—En general, puede decirse que en ningún caso han duplicado las bases, aunque se aproximen a ello las provincias de Barcelona, Coruña, Gerona y Tarragona. Con aumentos mínimos, que no pasan del 20 por 100, están buena parte de los amillaramientos, habiéndolo hecho alguno hasta un 50 por 100.

Caso curioso lo constituyen las provincias de Lugo, Orense y Santander, donde las bases se han reducido. En Lugo, la reducción es de 38 millones de pesetas; en Orense, de siete, y en Santander, de cinco.

3.º *«Por esta razón, el impuesto no es un instrumento satisfactorio, ni desde el punto de vista económico, ni desde el social.»*

Según los datos del Informe de la Renta Nacional de España, del Consejo de Economía Nacional, resulta, en último término, según se indica en mi libro anteriormente citado, que la porción de renta agraria captada por vía impositiva pasa de ser un 2 por 100, aproximadamente, de la renta agrícola por los años 1929 y 1930, a un 1,26 por 100 de dicha renta en 1951. El descenso de rendimientos es, pues, indudable. De otra parte, esta situación comporta otro serio inconveniente: la ignorancia de los efectos de la incidencia y difusión del impuesto. Sería ahora imposible tener conocimiento de los mismos, y sabida es la importancia de ese conocimiento, porque no puede aumentarse la cifra relativa de recaudación si el gravamen actúa como rémora de la producción.

Prácticamente los referidos efectos se generan naturalmente y obedecen a sus propios impulsos. Y, por último, desde el punto de vista social tampoco pueden precisarse esos efectos.

4.º *La Misión del Banco Internacional concluye «que es necesaria una puesta al día de la base impositiva».*

En la riqueza catastrada existen profundas diferencias: desde la provincia de Albacete, que presenta una ecuación casi perfecta entre la riqueza rectificada y la no rectificada, hasta Sevilla, con 198 millones de valores rectificadas frente a 20 sin rectificar, o Valencia, con la exigua cifra de 827.000 pesetas rectificadas, frente a 248 millones no rectificadas.

En los amillaramientos todo es más compacto, pues si exceptuamos la provincia de Santander —de tan notable proceso fiscal—, en la que los valores rectificadas superan a los no rectificadas, en todas las restantes el balance es notoriamente favorable a la riqueza no revisada.

Como resulta de la simple observación de los datos expuestos, toda revisión es difícilísima, por el mal estado del punto de partida; lenta, por el complicado procedimiento a utilizar y la resistencia, sobre todo, de los amillaramientos; irregular, porque las cifras de cada provincia constituyen un mosaico variadísimo, cultivando la inquietud del contribuyente, siempre amenazado por la posibilidad de ser elegida su comarca como campo de acción de los agentes fiscales, y, por último, ineficaz, por la propia movilidad de los precios.

Para dar una solución efectiva a este problema conviene no olvidar la historia de nuestros intentos fiscales sobre la tierra: en el período anterior a 1906 se observa una tendencia a levantar los planos perimetrales de los Municipios, labor en la que, de haber persistido, se hubiera alcanzado el fin que el Catastro parcelario de la Ley de 1906 frustró. Esta Ley tuvo algunos aciertos y una gran dosis de buena voluntad, pero fracasó rotundamente por la innecesaria complicación del Avance y por el sistema de «parcelas», prolijo, minucioso, costoso, lento e indefectiblemente condenado al fracaso, máxime en países, como el nuestro, donde la propiedad se halla muy dividida.

De los intentos de la Dictadura, todos plausibles, y de los posteriores a 1931, poco se puede decir; se buscó resucitar en este año

la famosa Ley de 1906 como reacción contra las disposiciones de Calvo Sotelo; se creyó haber descubierto la panacea con la fotogrametría, y se inició el curioso empeño de una Reforma agraria, implacable en los términos de una Ley con la que trató de simultanear nada menos que la valoración fiscal de la riqueza que iba a expropiar.

La reforma Larraz de 1940 exploró nuevos caminos: dió carta de naturaleza a las elevaciones empíricas, tímidamente esbozadas hasta entonces; mejoró el régimen de reparto, y, sobre todo, dictó una medida de la mayor trascendencia: la suspensión de los trabajos catastrales. Significaba un cambio de rumbo impuesto por las necesidades de la hora y también por una experiencia que apuntaba inexorablemente a la ineficacia del Catastro.

Por otra parte, analizando comparativamente la realidad económica y la realidad fiscal del agro español, no parece ocioso hacer algunas reflexiones de interés.

La diversidad de regiones agrícolas y la ausencia de monoculturas compactas aconsejan una gran flexibilidad legal al abordar el problema rústico fiscal. Las soluciones rígidamente uniformes pueden conducir a notables injusticias, puesto que todo sistema de imposición tiene que partir como primer supuesto de la necesidad de un reparto justo de la carga tributaria entre las diversas provincias.

De la observación del mapa catastral español resulta que las regiones donde el riego es natural y el riesgo de pérdida de cosecha se halla prácticamente eliminado, han eludido la inquisición fiscal, lo que se explica, entre otras razones, por el carácter fragmentario, intermitente y vacilante que han tenido hasta ahora los trabajos catastrales, y también por el minifundismo que en ellas impera y que dificulta extraordinariamente los referidos trabajos.

La determinación de bases tributarias debe hacerse con un escrupuloso espíritu de discriminación que tenga en cuenta varios factores: primero, la amortización del coste de nuevos regadíos; segundo, las intensidades de producción, paralelamente a las leyes de colonización, y tercero, las realidades sociales de la pequeña propiedad que sean dignas de protección y fomento.

La lucha contra la ocultación de valores, que fué el alto motivo de la obra de Calvo Sotelo, se hace hoy aún más necesaria que entonces; en primer lugar, porque la renta agrícola, objeto

del impuesto, constituye la más importante partida de la renta nacional global; en segundo término, porque al aumentar las cifras relativas de bases y tipos, el índice impositivo se ha reducido, y, en último extremo, por la imperfección de las actuales bases.

El establecimiento de un método que permita fijar debidamente la verdadera riqueza imponible dará, además, mayores garantías al contribuyente, pues de nada sirve que una elevación de tipos, por mínima que sea, exija las condiciones formales y materiales de una Ley si la Administración puede alterar por simple vía de revisión las bases, que son el otro factor del cual resulta la cuota. Más serio parece lograr claridad y precisión en las bases, y cuando haya que aumentar el rendimiento del impuesto, conseguirlo por vía recta y sincera de la elevación de tipos, si el aumento es permanente, o del recargo, si es transitorio. Esto, a mi entender, es elemental si se quieren obtener buenos hábitos en materia fiscal.

RESUMEN

Crédito y sistema fiscal interdependen en una política coherente de fomento de la Agricultura. Constituyen lo que pudiéramos denominar el frente financiero del desarrollo agrícola.

El crédito a la Agricultura cumple, en el orden económico, una función fecundadora de la producción y a la vez reguladora de la coyuntura. En España se instrumentó desde antiguo por los Pósitos; más tarde, acentuando las garantías de los acreedores, y, posteriormente, a través de las Cajas Rurales, de carácter cooperativo. Numerosos intentos legislativos de creación de un Banco agrícola fracasaron. Tras analizar el Informe del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento sobre esta materia, se estudian las recientes medidas para la constitución del Banco de Crédito Agrícola y las características de sus operaciones.

En el enfoque del problema agrario nacional, la financiación constituye uno de sus aspectos fundamentales. Apoya su criterio en varias autorizadas opiniones, afirmando que convendría subrayar que la financiación agraria, en lo sucesivo, habrá de dar preferencia a las industrias derivadas del campo. La industrialización de la agricultura es una necesidad, tanto desde el punto de vista social como del económico. La absorción de mano de obra en proporción apreciable depende de ello, el efecto multiplicador de la inversión se hace así más efectivo y a la vez se equilibran y armonizan los resultados de otras inversiones. Este criterio selectivo debería ser tenido en cuenta a la hora de estructurar prácticamente el Crédito agrícola.

Por lo que se refiere al sistema fiscal en su proyección sobre la Agricultura, comenta cada uno de los conceptos contenidos en el Informe del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento sobre esta materia, afirmando que en los últimos años la riqueza tributaria viene a representar el 10 por 100, aproximadamente, de la renta agrícola y los tipos, por todos los conceptos, llegan a alcanzar, en algunos casos, un 67 por 100 del importe de las bases.

El desfase de las bases impositivas, también en términos relativos entre

unas propiedades y otras, es evidente por las diferencias existentes entre las provincias catastradas y las amillaradas y las dificultades que presentan las revisiones periódicas de catastro y amillaramiento. Por esta razón el impuesto agrícola no es un instrumento satisfactorio, ni desde el punto de vista económico ni desde el social, pues el porcentaje de renta agraria captada por vía impositiva se ha reducido en los últimos cuarenta años.

Para la puesta al día de las bases impositivas es preciso un escrupuloso espíritu de discriminación que tenga en cuenta los diversos factores que en ellas intervienen y el establecimiento de un método que permita fijar debidamente la verdadera riqueza imponible por procedimientos efectivos, aunque sean empíricos, hasta que, por el establecimiento en todo el campo español de verdaderas empresas agrarias, con su correspondiente contabilidad, se pueda pensar en sistemas más perfectos.

RÉSUMÉ

Crédit et système fiscal dépendent entre eux dans une politique cohérente de protection à l'Agriculture. Ils constituent ce que nous pourrions appeler le front financier du développement agricole.

Le crédit à l'Agriculture accomplit, dans l'ordre économique, une fonction fécondatrice de la production et, au même temps, une fonction régulatrice de la conjoncture. En Espagne, le crédit fut créé, depuis longtemps, par les «Pósitos»; plus tard il fut accentué par les garanties des créanciers et finalement par les Caisses Rurales, à caractère coopératif. De nombreux essais législatifs de création d'une Banque agricole n'ont pas réussi. Lors de l'analyse du rapport de la Banque Mondiale sur ce sujet, les récentes mesures pour la constitution de la Banque de Crédit Agricole et les caractéristiques de ses opérations ont été étudiées.

Dans l'envisagement du problème agraire national, l'appui financier constitue un de ses aspects fondamentaux. L'auteur base son critérium sur plusieurs opinions autorisées et il finit, en ce qui se rapporte au crédit agricole, affirmant qu'il serait convenable de faire remarquer que, dorénavant, l'appui financier devra donner préférence aux industries provenant de la campagne. L'industrialisation de l'agriculture est une nécessité, aussi bien au point de vue social qu'au point de vue économique. L'absorption de la main d'œuvre dans une grande proportion, dépend de l'industrialisation de l'agriculture, l'effet multiplicateur de l'investissement devient ainsi plus effectif et au même temps les résultats d'autres investissements s'équilibrent et s'harmonisent. Ce critérium selectif devrait être bien considéré au moment de structurer pratiquement le Crédit agricole.

Par rapport au Système Fiscal, dans sa projection sur l'Agriculture, l'auteur remarque chacun des concepts du Rapport de la Banque Mondiale sur cette matière, affirmant que dans les dernières années la richesse tribulaire représente environ le 10 % du revenu agricole, et les types par tous les concepts atteignent, dans quelques cas, un 67 % du montant des bases.

Le décalage des bases avec des impôts, dans des termes relatifs entre les unes et les autres propriétés, est évident par les différences existantes entre les provinces cadastrées et les provinces possédant une liste de leurs propriétés évaluées, ainsi que les difficultés que les revisions périodiques des cadastres et des évaluations des revenus présentent. Pour cette raison l'impôt agricole n'est pas un instrument satisfactorio, ni au point de vue économique, ni au point de vue social, car le pourcentage du revenu agraire, capté par la voie imposée, a été réduit dans les 40 ans derniers.

Pour mettre au courant les bases avec des impôts, il faut un esprit scrupuleux de discrimination, compte tenu de divers facteurs qui y interviennent et l'établissement d'une méthode qui permette de fixer convenablement la vraie richesse avec des impôts par procédés effectifs, quoiqu'ils soient empiriques, en attendant que, par l'établissement dans toute la cam-

pagne espagnole de vraies entreprises agraires, avec leur correspondante comptabilité, on pourra penser aux plus parfaits systèmes.

SUMMARY

Credit and fiscal system interlock in a coherent policy of agriculture development. They constitute what we could call the financial front of the agricultural development.

The credit to Agriculture fulfils, in the economic order a feeding function to the production which is at the same time regulator of the same. In Spain it was applied since a long time by the Public Granaries, emphasizing later the guaranties of the creditors and later, through Rural Credit Offices, of a cooperative character. Several legislative trials to set up an agricultural Bank failed. After analyzing the report of the International Bank of Reconstruction and Development on this matter, recent measure for the constitution of the Bank of Agricultural Credit are under study, as well as the character of its operations.

From the point of view of the national agrarian problem, financing constitutes one of its basic aspects. It supports its criterion in several authorized opinions, asserting that it would be convenient to underline that, in future, in the agricultural financing scheme, preference will have to be given to the industries engaged in food production derived from agriculture. The industrialization of agriculture is a need, as much from the social point of view, as from the economic one. The employment of labor in appreciable proportion depends on it; the effect on the increasing investment becomes more effective and at the same time, the results of other investments are balanced and harmonized. This selective criterion should be born in mind when the practical carrying out of the agricultural credit takes place.

As for the Fiscal System is concerned, in its projection on the agricultural front, it discusses each and every one of the concepts contained in the Report of the International Bank of Reconstruction and Development on this matter, asserting that in the last years, the tributary income amounts to 10 % approximately of the agricultural income and the types, in all items, amount, in certain cases, to the 67 % of the yield.

Itemizing the taxing bases, also in relative terms, between some properties and others, is noticeable by the differences existing between the provinces included in the Cadastre and the assessed ones, and by the difficulties that the periodical revisions of Cadastre and assessment presents. For this reason the agricultural tax is not a satisfactory instrument, neither from the economic point of view, nor from the social one, since the percentage of agricultural income, obtained by tax has been reduced in the last forty years.

For bringing up to date the taxing bases, it is necessary a conscientious spirit of discrimination, that takes into account the several factors that intervene in them, and the establishment of a method which allows to fix justly, by effective procedures, the real land taxing basis, although the same may be empiric, until such a time when by the establishment in all the Spanish landfield of true agricultural exploitations with their corresponding accounting, a more perfect system can be thought of.