

EL REGIMEN ESPECIAL AGRARIO DE LA SEGURIDAD SOCIAL, SU FINANCIACION

Por
LAUREANO LAZARO ARAUJO y M.^a AMPARO GOMEZ ALVAREZ (*)

I. INTRODUCCION

A veces se han suscitado discusiones sobre la naturaleza y consideración que deben tener los gastos de protección social en el campo, desde el punto de vista de la clasificación de la actuación del sector público en las tres funciones propuestas por Musgrave: crecimiento estable, asignación de recursos y redistribución.

Se trata de una tipología sumamente convencional y criticable. Una de las críticas que pueden hacerse es que, en la práctica, cualquier acción del sector público induce efectos en las tres direcciones apuntadas (estabilidad, asignación y redistribución). Puede admitirse, sin embargo, el predominio de una de las funciones sobre las otras dos.

Pues bien, si se acepta la clasificación convencional, nos mostramos claramente partidarios de conceptualizar los gastos de la Seguridad Social Agraria como de carácter redistributivo y no como de apoyo al aparato productivo sectorial. Es cierto que algún efecto han de tener en la asignación de recursos (hemos señalado la im-

(*) Economistas

— Revista de Estudios Agro-Sociales. Núm. 138 (octubre-diciembre 1986).

posibilidad de separar las tres funciones), pero ni es dominante ni es el objetivo buscado.

La protección social busca por su propia naturaleza una redistribución de los ingresos. Sucede, sin embargo, que algunas investigaciones sobre gasto público en la agricultura incluyen los de la Seguridad Social como si se tratara de un mecanismo de apoyo al sistema productivo, con la consiguiente incidencia en la asignación de recursos. En análisis similares para otras ramas o sectores productivos, en cambio, no se contabiliza la Seguridad Social. No pensamos que esos análisis examinen la agricultura con mirada más aviesa que a otros sectores. Lo que sucede es que la existencia de un régimen especial de Seguridad Social para los trabajadores del campo (R.E.A.) posibilita hacer las cuentas y balances para ese sector. Por el contrario, es difícil, por no decir imposible, hacer lo mismo para un sector cuyos trabajadores estén en el régimen general, que engloba indiscriminadamente a la inmensa mayoría de los beneficiarios de la industria y los servicios.

Por otra parte, se ha difundido ampliamente la opinión de que las cotizaciones a la Seguridad Social son mucho más bajas en la agricultura que en el resto de los regímenes. Pues bien, utilizando como medida de la presión contributiva la relación entre cotizaciones y valor añadido bruto, la presión del régimen especial agrario está muy próxima a la media del sistema (8,3% frente al 9,1% en 1984), con tendencia a la desaparición de las diferencias. Es un dato que no debe olvidarse cuando se plantean a la actual financiación del R.E.A. alternativas cuyo norte principal y casi exclusivo es el equilibrio financiero del régimen, solución simplista, y por tanto falsa, cuando las causas del déficit, asunto que se verá más adelante, son notoriamente complejas.

Una posición realista sobre la reforma del R.E.A. debe plantearse seriamente la disminución del déficit, pero sería inviable el objetivo de su eliminación total. Detrás del déficit de este régimen especial hay elementos estructurales, como la caída del número de cotizaciones y la evolución de la relación entre cotizantes y pasivos. Por lo demás, es llamativo encontrarse con propuestas que sugieren simultáneamente para el sector políticas de aceleración de la disminución de la población ocupada —para incrementar la productividad— y de autofinanciación del R.E.A. Son políti-

cas contradictorias, pues las cuotas son función del número de ocupados (cotizantes) y de la presión contributiva. Dada la evolución de los cotizantes, la presión tendría que elevarse hasta cotas insostenibles para corregir el déficit. Es cierto que la presión actualmente deja cierto margen de maniobra, pero no tanto como a veces se cree.

En definitiva, desde el punto de vista conceptual no se deben considerar los flujos de ingresos y gastos del R.E.A. como un mecanismo con fines de reasignación de recursos, sino de redistribución de ingresos. Y desde el punto de vista pragmático, los posibles efectos que este régimen especial tenga en la asignación sectorial de recursos no pueden analizarse sólo a partir de su déficit, que es ciertamente abultado.

1.1. *El R.E.A., un régimen especial*

La Seguridad Social en la agricultura se articula con el conjunto del sistema como un régimen especial. No es cuestión de analizar el significado de los regímenes especiales, que incluso pueden entenderse de diferentes maneras. A veces, un régimen especial tiene su origen en las características peculiares del colectivo que en él se agrupa, desde el punto de vista de la relación jurídico-laboral del trabajador. Es el caso de los trabajadores autónomos, en el que se acumulan en la misma persona las funciones de empleador y de empleado. En otros casos, el régimen especial atiende a un sector concreto de actividad económica, como sucede con el Régimen General Agrario de la Seguridad Social. No obstante, dentro de este régimen especial se distinguen dos colectivos, con netas diferencias tanto en las obligaciones respectivas de aportar financiación, como en lo relativo a las contingencias protegidas, y, por tanto, gasto generado, distinguiéndose trabajadores por cuenta ajena o por cuenta propia. De este modo, dentro del mismo régimen especial se hace una diferenciación en razón de la naturaleza del vínculo laboral, habiendo sido tradicionalmente más bajo el nivel de protección correspondiente a los trabajadores por cuenta propia.

Interesa abundar en el hecho de que el R.E.A., muy particularmente en sus primeras fases, prestaba a la población agraria

una acción protectora inferior a la del régimen general, que encuadra a la inmensa mayoría de los asalariados de la industria y los servicios. Se puede hablar, pues, de una doble diferenciación y discriminación en el caso del R.E.A., una dentro del mismo régimen especial y otra en relación al régimen general.

1.2. Modelos de Seguridad Social

Desde el punto de vista de la mecánica de financiación de las prestaciones, los sistemas de Seguridad Social se clasifican en dos grupos: el de reparto y el de capitalización.

La característica abstracta del sistema de reparto es la solidaridad intergeneracional. Se manifiesta por el hecho de que los trabajadores activos de un período, normalmente un año, financian las necesidades de los trabajadores pasivos de ese período. Por tanto, las prestaciones de un período se financian con las cuotas del mismo. En cambio, en un sistema de capitalización las pensiones y demás prestaciones de un año se financian con los rendimientos de las inversiones en que se han materializado las cuotas de un colectivo a lo largo de su vida laboral, sean inversiones de renta fija o de renta variable. Lo que en el sistema de reparto es solidaridad intergeneracional, en el de capitalización es solidaridad interna del grupo o colectivo asegurado.

Para cualquiera que conozca los rasgos esenciales del sector agrario, y particularmente del agro español, resultará fácil entender que el sistema de financiación de reparto sería insostenible, pues un número relativamente reducido de activos tendría que aportar cuotas muy elevadas para mantener prestaciones aceptables para los pasivos del ramo. Pero tampoco sería viable el sistema de capitalización, por similares razones de fondo. Ha sido imprescindible la aportación de recursos del régimen general, que funcionó hasta la fecha con superávit, o del Estado. No obstante, como más adelante se verá, las cotizaciones se han venido manteniendo en niveles bajos, con independencia de que se reconozca que es prácticamente impensable, desde el punto de vista económico, político y social, plantearse el objetivo de la autofinanciación total del R.E.A.

En lo concerniente al colectivo protegido, la Seguridad Social puede atenerse a criterios profesionales y contributivos o a criterios de universalidad y fiscalidad. En el sistema profesional es requisito imprescindible ejercer (o haber ejercido) una determinada actividad o profesión para figurar como afiliado a la Seguridad Social y acogerse a su acción protectora. Por otro lado, se admite una relación entre ingresos derivados del ejercicio de la actividad en cuestión y la cotización pagada, de igual modo que debe haber relación entre la cotización y el derecho a prestación, sobre todo si se trata de pensiones, pero menos si fuera asistencia sanitaria. Son las contribuciones de los afiliados, por tanto, las que sostienen y financian las prestaciones. De ahí que a veces se hable indistintamente de sistema profesional y contributivo.

En contraposición con lo anterior, el sistema universal, como sugiere la propia denominación, abarca a todos los ciudadanos, por el mero hecho de serlo. Ciertamente, no sería coherente que todos y cada uno cotizaran expresamente por este fin. Lo que sucede es que una parte de la recaudación por vía impositiva se asigna de manera específica (por ejemplo, un porcentaje de lo recaudado por uno o varios tributos concretos y especificados) o genérica a financiar las prestaciones sociales. Se trata, pues, de una financiación fiscal. En el sistema profesional estricto es lógico que los presupuestos de ingresos y gastos de la Seguridad Social figuren separados de los del Estado. En cambio, en el sistema universal pueden estar integrados ambos.

El R.E.A., pues, se configura como un sistema mixto, entre el contributivo y el fiscal, no pudiendo hablar tampoco de un reparto estricto de las cuotas, que no alcanzan a financiar sino una pequeña parte de las prestaciones.

II. IMPORTANCIA RELATIVA DEL R.E.A. EN EL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL ESPAÑOLA

El sistema de Seguridad Social española está organizado en un régimen general, que agrupa a la inmensa mayoría de los trabajadores de la industria y los servicios, y en varios regímenes especiales. (No tomamos en cuenta el Seguro Escolar ni la Seguri-

dad Social de los funcionarios civiles y militares de las diferentes esferas de las Administraciones públicas incluidos en clases pasivas y/o en Mutualidades específicas sustitutivas de la Seguridad Social.) Los regímenes especiales existentes en 1986 son los de trabajadores agrarios, autónomos, del mar, de la minería de carbón, ferroviarios, empleados de hogar, representantes de comercio, artistas, toreros, futbolistas y escritores de libros.

El más importante desde todos los puntos de vista (cuantitativo y cualitativo) y que sirve de punto de referencia a todos los demás es el régimen general. Agrupa aproximadamente a dos terceras partes de los cotizantes al conjunto del sistema. La evolución en cifras absolutas marca una tendencia creciente, pero su importancia relativa dentro del sistema disminuye ligeramente. El incremento del número de cotizantes en el régimen general (y en el conjunto del sistema) no es óbice para un progresivo empeoramiento de la situación económico-financiera, pues crece más rápidamente el número de pensionistas, con el consiguiente deterioro de la relación activo/pasivo. Tampoco es incompatible con el incremento del paro y la destrucción de empleo, pues los parados continúan cotizando a la Seguridad Social durante el período de percepción de la prestación por desempleo.

Entre los regímenes especiales el más importante por el número de afiliados, pensionistas, gasto y otros indicadores que pudieran utilizarse es el R.E.A. Sin embargo, el número de cotizantes sigue una tendencia claramente descendente desde el comienzo de la década de los sesenta, perfectamente explicable por el papel que juega la agricultura en el sistema productivo, como suministradora de mano de obra a otros sectores. Desde los comienzos de la implantación de prestaciones a los trabajadores del campo hasta 1961 la cifra de cotizantes fue en aumento, pero no por incremento de la población activa agraria, sino por extensión del ámbito de aplicación de los seguros sociales en este sector. A partir del año siguiente comienza el descenso, más acusado en las fases alcistas del ciclo económico y en los años de industrialización acelerada. Entre 1962 y 1974 hubo un descenso del orden de 1.250.000 cotizantes. Entre 1974 y 1985 la caída fue notablemente menor (252.900 cotizantes). El único año en que se registró cierto aumento de los cotizantes fue 1982.

Conviene destacar, como puede observarse en el cuadro que representa la evolución de los cotizantes al régimen especial agrario en comparación con otros regímenes y con la totalidad del sistema de Seguridad Social, que el R.E.A. es el único caso de pérdida de peso relativo y absoluto dentro del sistema entre los regímenes que tienen cierta importancia (cuadro n.º 1).

No puede especificarse en qué medida la disminución en el R.E.A. ha contribuido a engrosar otros regímenes. Como ello depende del sector productivo y del régimen laboral a que se haya trasladado la mano de obra, cabe pensar que el flujo ha favorecido al régimen general en mayor medida que a ningún otro.

El régimen especial de trabajadores por cuenta propia o autónomos (R.E.T.A.) es el segundo en importancia de los especiales, tras el R.E.A. Se da la circunstancia de que la pérdida del peso relativo del R.E.A. está acompañada de una tendencia contraria, es decir, creciente en el R.E.T.A. Pero no debe deducirse que exista relación de causa y efecto entre ambos fenómenos. Entre 1967 y 1974 los cotizantes del R.E.T.A. aumentaron al ritmo de unos 70.000 en media anual. Desde 1974 a 1985 el ritmo ha sido más lento, a razón de unos 50.000 por año. La tendencia creciente hasta 1974 está relacionada con la ampliación de la Seguridad Social entre los trabajadores autónomos. A raíz de la crisis económica es probable que estén incidiendo dos factores. Uno es el establecimiento como autónomos de cierto número de trabajadores despedidos de la empresa con la que mantenía una relación asalariada. El otro factor, que puede calificarse de fraude de ley, consiste en casos en que la empresa para la que se trabaja obliga al trabajador a darse de alta en el R.E.T.A., para eludir los compromisos de una relación jurídico-laboral asalariada.

El resto de los regímenes especiales no merece comentario a los efectos de este trabajo. Baste decir que la última columna del cuadro engloba a once regímenes y que todos ellos juntos tienen escasa importancia cuantitativa.

III. LOS CAMBIOS EN EL SISTEMA DE FINANCIACION

No puede hablarse con propiedad de la existencia de una Seguridad Social Agraria en sentido moderno hasta la entrada en

Cuadro n.º 1

EVOLUCION DE LOS COTIZANTES AL REGIMEN ESPECIAL AGRARIO (R.E.A.) Y A OTROS REGIMENES DEL SISTEMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL ESPAÑOLA

| Año | Total sistema | | Régimen general | | R. E. Agrario | | R. E. Autónomos | | Resto regímenes especiales | |
|------|---------------|-------|-----------------|-------|---------------|-------|-----------------|-------|----------------------------|-------|
| | Miles | % (1) | Miles | % (1) | Miles | % (1) | Miles | % (1) | Miles | % (1) |
| 1967 | 8.623,8 | 100,0 | 5.040,6 | 58,4 | 2.477,2 | 28,7 | 446,3 | 5,2 | 659,7 | 7,7 |
| 1968 | 8.644,2 | 100,0 | 5.147,6 | 59,6 | 2.381,0 | 27,5 | 460,1 | 5,3 | 655,5 | 7,6 |
| 1969 | 8.792,1 | 100,0 | 5.369,0 | 61,1 | 2.229,9 | 25,4 | 476,1 | 5,4 | 717,1 | 8,1 |
| 1970 | 8.920,4 | 100,0 | 5.530,6 | 62,0 | 2.225,8 | 24,9 | 522,6 | 5,9 | 641,4 | 7,2 |
| 1971 | 9.257,0 | 100,0 | 5.732,5 | 61,9 | 2.179,3 | 23,5 | 728,3 | 7,9 | 616,9 | 6,7 |
| 1972 | 9.632,7 | 100,0 | 6.097,1 | 63,3 | 2.101,0 | 21,8 | 846,0 | 8,8 | 588,6 | 6,1 |
| 1973 | 9.932,5 | 100,0 | 6.453,7 | 65,0 | 1.994,5 | 20,0 | 881,8 | 8,9 | 602,4 | 6,1 |
| 1974 | 10.132,4 | 100,0 | 6.716,8 | 66,3 | 1.928,0 | 19,0 | 943,7 | 9,3 | 543,9 | 5,4 |
| 1975 | 10.220,2 | 100,0 | 6.825,5 | 66,8 | 1.832,8 | 17,9 | 1.002,7 | 9,8 | 559,2 | 5,5 |
| 1976 | 10.341,1 | 100,0 | 6.882,8 | 66,5 | 1.786,0 | 17,3 | 1.086,2 | 10,5 | 586,1 | 5,6 |
| 1977 | 10.329,4 | 100,0 | 6.873,2 | 66,5 | 1.744,8 | 16,9 | 1.127,5 | 10,9 | 583,9 | 5,7 |
| 1978 | 10.411,0 | 100,0 | 6.926,7 | 66,5 | 1.731,2 | 16,6 | 1.172,5 | 11,3 | 580,6 | 5,6 |
| 1979 | 10.502,4 | 100,0 | 6.956,8 | 66,2 | 1.724,6 | 16,4 | 1.221,3 | 11,6 | 599,7 | 5,8 |
| 1980 | 10.579,1 | 100,0 | 7.006,4 | 66,1 | 1.718,6 | 16,2 | 1.253,5 | 11,8 | 600,6 | 5,9 |
| 1981 | 10.568,8 | 100,0 | 6.963,1 | 65,9 | 1.672,7 | 15,8 | 1.312,1 | 12,4 | 620,6 | 5,9 |
| 1982 | 10.760,1 | 100,0 | 6.967,5 | 64,8 | 1.730,4 | 16,1 | 1.384,0 | 12,9 | 678,2 | 6,2 |
| 1983 | 10.821,7 | 100,0 | 7.002,5 | 64,7 | 1.699,3 | 15,7 | 1.436,4 | 13,3 | 683,5 | 6,3 |
| 1984 | 10.932,2 | 100,0 | 7.072,5 | 64,7 | 1.688,0 | 15,4 | 1.473,7 | 13,5 | 698,0 | 6,4 |
| 1985 | 10.966,2 | 100,0 | 7.125,6 | 64,8 | 1.675,1 | 15,2 | 1.495,8 | 13,6 | 669,7 | 6,4 |

(1) Porcentaje sobre el total del sistema.

Fuente: Ministerio de Trabajo, *Libro Blanco de la Seguridad Social*, para 1967-1973 (2); *Presupuesto de la Seguridad Social*, para 1985; *Informe económico-financiero*; *Anexo estadístico*, para 1974-1985.(2) Sagardoy Bengoechea, J. A.: *Acción protectora y estructura orgánica de la Seguridad Social*, Subsecretaría de Planificación, Presidencia del Gobierno. Madrid, 1977; págs. 171-186. Presenta datos no siempre coincidentes con los del *Libro Blanco de la Seguridad Social*. Se ha optado por estos últimos, por su carácter oficial. (J. A. Sagardoy Bengoechea es el director del equipo que redactó el informe citado.)

vigor de la Ley 38/66, de 31 de mayo, por la que se estableció el Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social (R.E.A.). Esto no quiere decir que no existiera con anterioridad protección social alguna para los trabajadores de la agricultura, si bien era muy reducida.

En efecto, en 1943 se estableció el régimen especial para la aplicación de los seguros y subsidios sociales a los trabajadores agropecuarios, por Ley de 10 de febrero de 1943. Como reconoce el preámbulo de la Ley 38/66 antes citada, hasta su entrada en vigor «todo el esquema operativo de la Seguridad Social en el sector agrario ha tenido un claro significado de acción benéfica». Una de las características de la Seguridad Social de tipo profesional, como ya se ha dicho, es la relación entre cotización y prestaciones recibidas. Pues bien, continuando la cita anterior, hasta la Ley de 1966 «las cotizaciones de trabajadores han existido con un carácter más simbólico que real y las cotizaciones patronales se han establecido sobre bases, a todas luces, insuficientes». Con este esquema de financiación y la escasa aportación del Estado, las prestaciones tenían que ser necesariamente reducidas. A pesar de ello, el déficit que soportaba en 1964 era ya del 50%.

A la altura de 1966, en plena fase expansiva del ciclo económico, se planteó una profunda modificación del anterior sistema de protección, acomodándolo a las características de un régimen especial de Seguridad Social. La modificación afectó tanto a la financiación como a la acción protectora. En este epígrafe se examinará la evolución de los mecanismos de financiación, dejando para el siguiente lo relativo a la protección. Se distinguirán las siguientes etapas:

- Primera etapa: 1967-1970.
- Segunda etapa: 1971-1979.
- Tercera etapa: Desde 1979.

III.1. *Primera etapa: 1967-1970*

La primera etapa abarca desde 1967 a 1970. La primera fecha corresponde a la entrada en vigor de la Ley 38/66, de 31 de mayo. Finaliza el período con la Ley 41/70, de 22 de diciembre,

que perfecciona la acción protectora y modifica la financiación del régimen especial agrario. La financiación descansa sobre los siguientes factores: *a)* cuota empresarial, *b)* cotización de los trabajadores, *c)* aportación del Estado, y *d)* aportación del régimen general. Se examinará a continuación el juego de cada uno de ellos.

Se tomó como punto de partida la estimación de las necesidades de gasto para el período de reparto, que la Ley fijó en cuatro años. A su vez, el gasto total se calculaba en función del número de trabajadores censados a los efectos de aplicación de la Ley. Determinado el volumen de gasto, la financiación se debía distribuir entre los cuatro renglones anteriormente señalados.

Las notas principales de esta etapa son:

- a)* Teóricamente, el presupuesto de ingresos y gastos tendría que estar equilibrado, al partir de un volumen de gasto cuya financiación se repartía a posteriori entre cuatro fuentes. La realidad, sin embargo, fue muy diferente.
- b)* La cotización empresarial pasa a efectuarse sólo en función de la base imponible de la contribución territorial rústica y pecuaria.
- c)* Al recaudarse la cotización empresarial en función de la base imponible, persiste un elemento de rigidez, por la duración en el tiempo de dichas bases, fundadas en el Catastro.
- d)* En lo concerniente a las cotizaciones de los trabajadores por cuenta ajena, antes establecidas también por días trabajados, la novedad consiste en la obligación de cotizar de forma permanente y continuada, según unas bases asignadas a cada categoría profesional, siempre y cuando cumplan los requisitos determinantes de su pertenencia a este régimen especial.
- e)* La aportación del Estado queda fijada para el primer cuatrienio de vigencia de la Ley en 2.500 millones de pesetas al año para 1967 y 1968 y 5.400 millones para cada uno de los dos ejercicios siguientes.
- f)* Según la Ley, la aportación del régimen general no debería superar a la del Estado:

Estos mecanismos se mostraron totalmente insuficientes, hasta el punto de que antes de que terminara el primer período de reparto se hizo necesario proceder a la modificación del régimen económico-financiero del R.E.A.

III.2. Segunda etapa: 1971-1979

La nueva etapa que aquí se considera se abre con la entrada en vigor de la Ley 41/1970, de 22 de diciembre, que perfecciona la acción protectora y modifica la financiación del R.E.A. y se cierra con el Real Decreto 1134/1979, de 4 de mayo, por el que se modifica la cotización de este régimen especial. Varias fueron las razones que indujeron a las modificaciones, algunas expresas y otras no confesadas. Una de ellas es la terminación del llamado período de reparto establecido en la Ley 38/1966 para el cuatrienio 1967-1970. El nuevo período de reparto quedó fijado para el quinquenio 1971-1975, aunque este método de periodificación de los gastos y de los ingresos se abandonó antes de que terminara el quinquenio. La segunda razón del cambio es la mayor necesidad de financiación del R.E.A., como consecuencia de la ampliación de la acción protectora que regula la Ley, y que se comentará en el apartado correspondiente más adelante. Pero lo cierto es que, aunque no se hubieran adoptado medidas generadoras de mayor gasto, el déficit que ya se venía arrastrando hubiera obligado a revisar los mecanismos de financiación previstos hasta la fecha. De este modo, el déficit crónico se convierte en la tercera razón de la nueva Ley.

Las fuentes de ingresos quedaron configuradas de la siguiente manera: *a)* cotizaciones de los trabajadores por cuenta ajena y por cuenta propia, *b)* cuota empresarial, que experimenta una importante modificación, *c)* aportación del régimen general, *d)* aportación del Estado, y *e)* percepciones sobre productos importados o nacionales derivados del campo, que constituye una novedad. Entre los renglones anteriores no figura la Caja de Compensación del Mutualismo Laboral. Y, efectivamente, la citada Ley no dice absolutamente nada de ella. Tampoco figura en los presupuestos del R.E.A. de 1971. Sin embargo, desde su aparición presump-

taria en 1972 fue adquiriendo un peso e importancia creciente hasta correr con más de la cuarta parte de la financiación de los gastos del régimen. En 1979 desapareció, al quedar extinguida por el Real Decreto-Ley 36/1978, de 16 de noviembre.

Respecto a las cotizaciones de los trabajadores, no se registra ninguna novedad en el ámbito de los que lo son por cuenta propia. Pero en lo relativo a los trabajadores por cuenta ajena el preámbulo de la Ley anuncia la voluntad de equipararlos con los del régimen general. En realidad, sin embargo, no sucedió así, pues no comenzaron a cotizar por pagas extraordinarias hasta el año 1973, cuestión que también afectó a los de cuenta propia. Además, y esto es lo más importante, en el régimen general existía (y existe) una base mínima de cotización y una base complementaria, ahora transformada en base máxima, de modo que el trabajador cotiza por el salario real, salvo que supere su tope máximo. En cambio, en el R.E.A. la base tarifada de una categoría profesional coincide con la mínima de la misma categoría del régimen general.

Sucedde, pues, que en realidad el trabajador agrario por cuenta ajena cotiza menos que su homólogo en el caso general.

La fórmula de cotización empresarial cambia sustancialmente en la forma, aunque persistiendo los defectos de fondo.

El nuevo método pretende que los empresarios coticen en función de las jornadas de trabajo que supuestamente tendría que aplicar a su explotación agraria para mantenerla correctamente atendida, teniendo en cuenta las características del tipo de cultivo, aprovechamiento y alternativas posibles.

De todos modos, la relación con el Catastro permanece, por lo cual continúan inamovibles los elementos de rigidez de la etapa anterior, en que la cuota empresarial se recaudaba como recargo sobre la contribución.

La aportación del régimen general se regula de otro modo. Durante la etapa anterior teóricamente no podría superar a la del Estado. Sin embargo, no fue así. De acuerdo con un mayor realismo, la Ley 41/70 admite que «la aportación del Régimen General de la Seguridad Social a los recursos financieros del Régimen Especial Agrario podrá alcanzar hasta un máximo equivalente al 7% de los ingresos anuales de aquél, excluidos los correspondientes

a accidentes de trabajo y enfermedades profesionales» (artículo 5). Resulta casi ocioso decir que tal tope del 7% fue perdiendo validez real a medida que avanzaron los años del quinquenio, más aún si se suma la aportación de la Caja de Compensación del Mutualismo Laboral.

La aportación del Estado se fijó también en la misma Ley para todo el quinquenio, por ejercicios anuales. Debe señalarse que en los primeros años se cumplieron las previsiones, pero en los dos últimos hubo de subvenir en mayor cuantía que la inicialmente prevista.

Por último, hay que referirse a las percepciones sobre productos importados o nacionales derivados del campo. La Ley estableció la previsión de que lo recaudado por este motivo se dedicaría a financiar el 10% del coste total de la acción protectora en el quinquenio 1971-1975. El Decreto 345/1971, de 25 de febrero, que desarrolla esta cuestión, da a entender en el preámbulo que el 10% sobre el gasto total es el máximo que debe recaudarse por las citadas percepciones. En realidad, la capacidad de esta nueva fuente de ingresos se ha mostrado muy limitada, habiendo oscilado su aportación entre el 4 y 6% de los gastos en los años del quinquenio de reparto. La idea fue no gravar artículos de primera necesidad, sino sólo unos cuantos considerados de consumo relativamente suntuario.

Los quince años de vigencia de esta peculiar fuente de financiación del R.E.A. han puesto de manifiesto la inutilidad de los parches, cuya capacidad recaudatoria, si existe, se agota en pocos años. Nadie lamentará la derogación de este tributo sui generis, afectado a un fin concreto, con la entrada en vigor del impuesto sobre el valor añadido (I.V.A.).

Así, pues, las características diferenciadoras de la segunda etapa en relación a la primera son las siguientes:

- a) Se tiende a establecer cierta equiparación entre las cotizaciones de los trabajadores por cuenta ajena del R.E.A. y los del régimen general, pero la equiparación se efectúa por la parte más baja, no por la más elevada.
- b) La cotización empresarial se fija en función de las jornadas teóricas que debería emplear su explotación. Pero se

mantienen los elementos de rigidez recaudatoria propios de los cálculos derivados del Catastro de la Contribución Rústica y Pecuaria.

- c) Se introducen unas percepciones sobre productos nacionales e importados derivados del campo, que deberían poder llegar a financiar hasta el 10%, pero que se mostraron sumamente limitadas en capacidad recaudadora.
- d) La financiación del R.E.A. depende cada vez en mayor medida del Estado, del régimen general y, hasta su desaparición en 1978, de la Caja de Compensación del Mutualismo Laboral, si bien la aportación de este Caja puede equipararse a la misma del régimen general, del cual recibía sus fondos.

III.3. Tercera etapa: desde 1979

Las esperanzas que se habían puesto en las jornadas teóricas como medio para recaudar la cuota empresarial, en lugar de los recargos sobre la Contribución Territorial Rústica y Pecuaria, resultaron vanas y fallidas.

Se hizo, pues, de todo punto necesario buscar otra fórmula de cotización empresarial. Y se creyó hallar la solución en las jornadas realmente trabajadas. Esta es la más importante novedad del período que se abre en 1979, a la que habría que añadir la posibilidad de cotizar en una determinada cuantía en los casos de optar voluntariamente por cubrir el riesgo de incurrir en incapacidad laboral transitoria (I.L.T. o baja por enfermedad) para trabajadores por cuenta propia.

La propuesta original consistía en la sustitución paulatina de las jornadas teóricas por las reales. Con carácter transitorio, coexistirían ambos criterios de cotización durante un tiempo no especificado y se determinó que la cuota por jornada teórica para 1979 sería la misma de 1978. Como sucede con tantas soluciones provisionales, la transitoriedad viene siendo demasiado larga, pues la medida supuestamente eventual se ha prolongado hasta hoy mismo, cotizando a la vez por jornadas reales y teóricas. Además,

la cuota de 55,64 pesetas por jornada teórica y hectárea de terreno continúa inamovible desde 1978 hasta 1985.

El reparto de la cuota empresarial en razón de jornadas reales de trabajo aplicado a la explotación se diseñó mediante una cotización del 2% de la base correspondiente a los trabajadores por cada jornada que realicen. Es importante destacar que, desde el punto de vista abstracto y conceptual, la novedad implica una aproximación muy importante al esquema de cotización en el régimen general.

En la actualidad, pues, la cuota empresarial global se recauda por jornadas teóricas y por jornadas reales. Aunque en los textos legales no consta alusión alguna al mantenimiento de cierta relación entre la cuota empresarial y la de los trabajadores, parece ser que ya en 1971 «el Consejo de Ministros acordó que la cuota empresarial en su importe global fuera cada año de la misma cuantía que la cuota de los trabajadores por cuenta ajena y por cuenta propia» (1). En realidad, los números muestran que se trató de una manifestación de buena voluntad más que de otra cosa.

Por último, ha de añadirse una referencia a la cotización por Incapacidad Laboral Transitoria (I.L.T.). El derecho a recibir una prestación económica en los casos de baja por enfermedad correspondía, dentro de la agricultura, sólo a los trabajadores por cuenta ajena.

Para los trabajadores por cuenta propia la prestación y correspondiente cotización, con carácter voluntario, no se introdujo hasta 1982. La cotización complementaria será la que resulte de aplicar a la base de cotización vigente en cada momento el tipo de 2,20% por enfermedad común, maternidad y accidente no laboral, más el 0,50% por accidente de trabajo y enfermedad profesional. Esta norma no ha experimentado modificación hasta 1985.

En resumen, la financiación del R.E.A., en su configuración actual, descansa sobre los siguientes elementos:

- a) Cotización, que se distribuye en tres apartados:
 - Cotización de los trabajadores por cuenta ajena, según bases tarifadas por categorías profesionales, equi-

(1) En 1980 el tipo se subió al 3% y en 1984 al 6%, que es el vigente en 1985.

paradas a las mínimas del régimen general para cada categoría, incluyendo cotización obligatoria por pagas extraordinarias.

- Cotización de los trabajadores por cuenta propia, según tarifa única igual a la más baja de los trabajadores por cuenta ajena con edad superior a los 18 años, incluyendo también cotización obligatoria por pagas extraordinarias y, eventualmente, como mejora voluntaria, por I.L.T.
 - Cotización empresarial, en base a jornadas realmente trabajadas en su explotación y a jornadas teóricamente requeridas para mantener un correcto rendimiento de la misma, según tipos de cultivo, aprovechamiento y otras alternativas.
- b) Aportación del régimen general de la Seguridad Social, que no debe ser superior al 7% de los ingresos del mismo.
- c) Aportación del Estado, que en la actualidad se realiza a través de las transferencias globales de los Presupuestos Generales del Estado al sistema de la Seguridad Social.
- d) Percepción sobre productos nacionales e importados derivados del campo.

III.4. *Evolución de los ingresos del R.E.A.*

Al estudiar la financiación del R.E.A. no hay más remedio que distinguir dos períodos, dada la diferente contabilidad que, por imperativos legales, se ha de llevar hasta 1979 y desde esta fecha hasta el presente momento. En efecto, el Real Decreto 36/1978, de 16 de noviembre, sobre gestión institucional de la Seguridad Social, la salud y el empleo, marca una importantísima ruptura en muchos aspectos sobre la financiación y gestión del sistema de la Seguridad Social.

En consecuencia, la estructura financiera del R.E.A. tiene que contemplarse separadamente en dos períodos, abarcando el primero hasta 1979 y el segundo desde esa fecha en adelante.

III.4.1. Evolución durante el período 1971-1979

En el conjunto de la estructura financiera del R.E.A. para el período 1971 a 1979 se distinguirán las cotizaciones, las percepciones por productos nacionales e importados derivados del campo, las subvenciones del Estado y la aportación del régimen general y de la Caja de Compensación del Mutualismo Laboral. Las cotizaciones, a su vez, se desagregan en las correspondientes a empresarios y a trabajadores, siendo éstos por cuenta ajena y por cuenta propia (véase el cuadro n.º 2).

Las cotizaciones empresariales, que en 1971 representaban el 24,2% de todos los ingresos, es decir, casi la cuarta parte, caen hasta el 7,3% en 1979. Aunque en cifras absolutas las recaudaciones por este concepto no dejan de crecer desde 1972, la importancia relativa sigue una tendencia inversa. Conviene recordar que durante este período la cuota empresarial se devenga en función de las jornadas teóricas que serían necesarias para el correcto aprovechamiento de una explotación. Hasta 1978 creció moderadamente la cuota por hectárea. Pero, al estar su cálculo vinculado al Catastro, se hace sentir con notable fuerza la rigidez de este concepto recaudatorio, desvinculado de los rendimientos de la explotación. Por otra parte, ha de señalarse que, aunque en 1971 la aportación empresarial al R.E.A. es mayor que la de los trabajadores, desde 1972 las cotizaciones empresariales son menores que las de éstos, a pesar de que la voluntad política era mantener las primeras por encima de las segundas o, como mucho, al mismo nivel.

Las cotizaciones de los trabajadores al comienzo del período aportaban el 18,7% de los ingresos, porcentaje que cayó en 1979 al 12%. En realidad, es el resultado de tres factores combinados: número de cotizantes, bases y tipos de cotización. El número de cotizantes disminuyó de modo muy importante, tanto entre trabajadores por cuenta ajena como por cuenta propia. Los primeros decrecieron en el 22,2% entre 1972 y 1979 y los segundos en el 16,4% en el mismo período. Por otro lado, aunque las bases de cotización han seguido una tendencia suavemente creciente, no lo han hecho a ritmo suficiente como para compensar la caída del número de cotizantes, pues no se ha visto acompañada de similar tendencia en los tipos de cotización. En efecto, en el caso de los

Cuadro n.º 2

EVOLUCION DE LOS INGRESOS DEL REGIMEN ESPECIAL AGRARIO DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN EL PERIODO 1971-1979
(Millones de pesetas corrientes)

| Conceptos | 1971 | | 1972 | | 1973 | | 1974 | | 1975 | |
|---|----------|-------|----------|-------|----------|-------|----------|-------|----------|-------|
| | Millones | % | Millones | % | Millones | % | Millones | % | Millones | % |
| Cotización empresarial | 7.725 | 24,2 | 6.524 | 16,0 | 6.804 | 12,1 | 8.187 | 11,0 | 9.268 | 9,3 |
| Cotización de trabajadores cuenta ajena | 3.861 | 12,1 | 4.615 | 11,3 | 5.481 | 9,7 | 6.082 | 8,2 | 7.393 | 7,4 |
| Cotización de trabajadores cuenta propia | 2.114 | 6,6 | 2.435 | 6,0 | 2.951 | 5,3 | 3.283 | 4,4 | 5.138 | 5,2 |
| Percepción productos campo ... | 2.159 | 6,8 | 2.931 | 7,2 | 3.795 | 6,7 | 4.265 | 5,7 | 4.633 | 4,7 |
| Subvención del Estado | 7.000 | 21,9 | 8.500 | 20,8 | 9.500 | 16,9 | 11.500 | 15,5 | 12.752 | 12,8 |
| Aportación régimen general | 9.040 | 28,4 | 13.566 | 33,5 | 17.711 | 31,5 | 23.057 | 31,2 | 32.062 | 32,2 |
| Aportación Caja Compensación Mutualismo Laboral | — | — | 2.221 | 5,4 | 9.374 | 16,7 | 17.198 | 23,2 | 27.604 | 27,7 |
| Otros | 4 | — | 7 | — | 635 | 1,1 | 624 | 0,8 | 657 | 0,7 |
| Total | 31.903 | 100,0 | 40.799 | 100,0 | 56.251 | 100,0 | 74.196 | 100,0 | 99.507 | 100,0 |
| % crecimiento interanual | — | — | 27,9 | — | 37,9 | — | 31,9 | — | 34,1 | — |

Fuente: Instituto Nacional de Previsión.

Cuadro n.º 2 (continuación)

EVOLUCION DE LOS INGRESOS DEL REGIMEN ESPECIAL AGRARIO DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN EL PERIODO 1971-1979
(Millones de pesetas corrientes)

| Conceptos | 1976 | | 1977 | | 1978 | | 1979 | |
|--|----------|-------|----------|-------|----------|-------|----------|-------|
| | Millones | % | Millones | % | Millones | % | Millones | % |
| Cotización empresarial | 10.915 | 9,6 | 15.503 | 9,6 | 20.070 | 8,3 | 21.142 | 7,3 |
| Cotización de trabajadores por cuenta ajena | 7.923 | 7,0 | 10.573 | 6,6 | 13.753 | 5,7 | 16.480 | 5,7 |
| Cotización de trabajadores por cuenta propia | 6.522 | 5,7 | 9.154 | 5,7 | 12.039 | 5,9 | 18.245 | 6,3 |
| Percepción productos campo | 4.301 | 3,8 | 5.913 | 3,7 | 7.116 | 2,9 | 8.350 | 2,9 |
| Subvención del Estado | 14.400 | 12,7 | 14.400 | 8,9 | 31.623 | 13,0 | 34.872 | 12,1 |
| Aportación régimen general | 34.286 | 30,2 | 51.778 | 32,1 | 71.829 | 29,6 | 90.777 | 31,5 |
| Aportación Caja Compensación Mutuallismo Laboral | 35.234 | 31,0 | 53.654 | 33,3 | 78.819 | 32,5 | 98.392 | 34,1 |
| Otros | 14 | — | 136 | 0,1 | 7.372 | 3,0 | 255 | 0,1 |
| Total | 113.395 | 100,0 | 161.111 | 100,0 | 242.621 | 100,0 | 288.513 | 100,0 |
| % crecimiento interanual | 14,2 | | 41,8 | | 50,6 | | 18,9 | |

Fuente: Instituto Nacional de Previsión.

trabajadores por cuenta propia el tipo de cotización creció en 1975 del 5 al 7%, permaneciendo inalterable hasta 1979, en que subió al 9%. En lo concerniente a los trabajadores por cuenta ajena, no hubo cambio alguno del tipo durante todo el período.

La recaudación por percepciones sobre productos nacionales e importados derivados del campo es casi residual y con importancia relativa decreciente, pues cayó del 6,8% del total de ingresos en 1971 al 2,9% en 1979. Aunque las cantidades aportadas por este concepto son crecientes en términos monetarios, en pesetas constantes no puede hacerse similar valoración.

La rigidez de los ingresos por cuotas y por percepciones de productos derivados del campo hizo imprescindible el recurso a otras fuentes financieras, dadas las crecientes necesidades de gasto. El Estado no fue un factor sustancial en este proceso, pues su aportación venía legalmente condicionada, como se ha explicado anteriormente.

En tales condiciones, las aportaciones procedentes del régimen general de la Seguridad Social se convirtieron, en la práctica, en el puntal financiero del R.E.A., ya fuera directamente o a través de la Caja de Compensación del Mutualismo Laboral. Ambos renglones significaban el 28,4% en 1971 y nada menos que el 65,6%, casi dos terceras partes del total, en 1979. Evidentemente, la desvinculación a regímenes concretos de tan importantes fuentes financieras obliga a cambiar la serie estadística relativa a ingresos del R.E.A.

III.4.2. Evolución durante el período 1980-1985

A partir de 1980, como se ha señalado antes, sólo se pueden contemplar las fuentes de financiación propias del régimen especial, en el cual se introdujeron dos novedades con posibles repercusiones sobre los ingresos. En mayo de 1979 la cotización empresarial se dividió en dos partes, por jornadas teóricas, como antes, y por jornadas reales, que es la novedad. Desde 1982 los trabajadores por cuenta propia que lo desearon pudieron elegir la prestación por I.L.T., aportando la correspondiente cotización.

En lo concerniente a las cotizaciones empresariales, han caído desde el 30% de los ingresos totales del sistema en 1980 al 19,1%

Cuadro n.º 3

EVOLUCION DE LOS INGRESOS DEL REGIMEN ESPECIAL AGRARIO DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN EL PERIODO 1980-1985
(Millones de pesetas)

| Conceptos | 1980 | | 1981 | | 1982 | | 1983 | | 1984 | | 1985 | |
|------------------------------|----------|--------|----------|--------|----------|--------|----------|--------|----------|--------|-----------|--------|
| | Millones | % | Millones | % | Millones | % | Millones | % | Millones | % | Millones | % |
| (Cotización empresarial) .. | (21.990) | (30,0) | (21.062) | (26,9) | (23.955) | (27,0) | (24.121) | (24,5) | (29.214) | (22,7) | (29.214) | (19,0) |
| Jornadas teóricas | 20.597 | 28,1 | 19.480 | 24,9 | 19.939 | 22,4 | 19.879 | 20,2 | 19.819 | 15,4 | 19.819 | 12,9 |
| Jornadas reales | 1.393 | 1,9 | 1.582 | 2,0 | 4.016 | 4,6 | 4.242 | 9,3 | 9.395 | 7,3 | 9.395 | 6,1 |
| (Cotización trabajadores) .. | (41.605) | (56,8) | (46.232) | (59,1) | (54.507) | (61,4) | (61.038) | (61,9) | (83.083) | (64,4) | (101.419) | (66,1) |
| Cuenta ajena | 19.023 | 26,0 | 20.940 | 26,8 | 24.589 | 27,7 | 28.096 | 28,5 | 32.504 | 25,2 | 34.530 | 25,5 |
| Cuenta propia | 22.582 | 30,8 | 25.292 | 32,3 | 29.918 | 33,7 | 32.942 | 33,4 | 50.579 | 39,2 | 66.889 | 43,6 |
| Percepción productos campo | 9.668 | 13,2 | 10.934 | 14,0 | 9.393 | 10,6 | 12.954 | 13,1 | 16.619 | 12,9 | 17.675 | 11,5 |
| Otros (1) | — | — | — | — | 956 | 1,0 | 487 | 0,5 | — | — | 5.000 | 3,3 |
| Total | 73.263 | 100,0 | 78.228 | 100,0 | 88.811 | 100,0 | 98.600 | 100,0 | 128.916 | 100,0 | 153.298 | 100,0 |
| % crecimiento interanual. | — | — | 6,8 | — | 13,5 | — | 11,0 | — | 30,7 | — | 18,9 | — |

(1) En los años 1982 y 1983 se incluyen cotizaciones por aplazamientos excepcionales. En 1985, se incluyen cinco mil millones de pesetas de otros ingresos derivados de una mejor gestión.

Fuente: Cuentas y Balances de la Seguridad Social, para los años 1980 a 1983; Previsión de Liquidación, para 1984; Presupuestos de la Seguridad Social, para el año 1985.

en 1985. Siguen, pues, patentes los efectos de la rigidez del mecanismo de cómputo de las jornadas de trabajo, sean teóricas o reales. Por otra parte, la realidad se mostró discrepante con la intención de los legisladores. En efecto, se quiso que los ingresos por jornadas reales fueran la forma fundamental de cotización empresarial, en coexistencia con las aportaciones por jornadas teóricas, como fuente secundaria y llamada a desaparecer. Sin embargo, ésta ha sido la que se ha mostrado cuantitativamente más importante, aunque su porcentaje de participación en el total de ingresos del R.E.A. es decreciente, mientras que el de las jornadas reales tiende a crecer, pues la cuota por jornadas teóricas se ha mantenido inalterable desde 1978 (55,64 pesetas/jornada), en tanto que la de jornadas reales se ha ido incrementando por elevación lenta, pero continuada, de las bases de cotización y ocasionalmente de los tipos (2% en 1979, 3% en 1980 y 6% en 1984). Con todo, la recaudación por jornadas teóricas es aún más del doble de la correspondiente a jornadas reales.

La cotización de los trabajadores, que representaba en 1980 el 56,8% de los ingresos del R.E.A., se eleva al 66,1% (dos tercios del total) en el presupuesto de 1985. Sucede en este régimen especial lo contrario que en el régimen general, en que la aportación empresarial es mucho más importante cuantitativamente que la de los trabajadores. Pero, distinguiendo los de cuenta ajena de los de cuenta propia, el porcentaje derivado de los primeros en el total de ingresos no experimenta modificaciones llamativas, debido a que su tipo de cotización ha sido continuamente el 8% de las bases tarifadas, hasta que en 1985 se ha subido al 9%. En cambio, el tipo correspondiente a los trabajadores por cuenta propia, que era el 9% en 1980, subió al 12% en 1984 y al 14% en 1985, quedando muy claramente reflejados sus efectos en el presupuesto de esos años. Así se comprende el paso desde el 30,8% en el total de ingresos en 1980 al 39,2% en 1984 y al 43,6% en 1985.

En cambio, la mejora voluntaria por I.L.T. no ha tenido importante repercusión como fuente de ingresos, por el bajo tipo de cotización aplicable.

Las percepciones por productos nacionales e importados derivados del campo oscilan a lo largo del período entre el 14,0% (año 1981) y el 10,6% (año 1982) de participación en el total de

ingresos. Se señalará también que en 1982 y 1983 hay unos ingresos adicionales no importantes por aplazamientos excepcionales de cuotas. Para 1985 se prevén igualmente 5.000 millones de mayoración de ingresos por mejoras en la gestión recaudatoria.

En lo relativo a cuantía global de los ingresos, han ido creciendo hasta 1983 de forma que no puede deducirse una política concreta y consciente. En cambio, los importantes crecimientos de 1984 y 1985 se deben a una clara voluntad de mejorar el nivel de cobertura de los ingresos en relación a los gastos del R.E.A. que, como se verá más adelante, es muy bajo.

IV. LA AMPLIACION DE LA ACCION PROTECTORA

IV.1. *Cuestiones previas*

Antes de proceder a la descripción de la acción protectora del régimen y sus modificaciones a lo largo del tiempo, conviene hacer algunas aclaraciones previas sobre la tendencia seguida en su evolución, sobre el alcance de la equiparación de las prestaciones de este régimen y las del régimen general y sobre el campo de aplicación del R.E.A.

Como ya se ha señalado, dentro del marco del sistema de seguros sociales y por razones económicas y sociales cuyo estudio excedería las dimensiones de este trabajo, el R.E.A. aparece y se desarrolla con notable retraso tanto temporalmente como en lo referido a la intensidad de las prestaciones respecto al régimen general. No obstante, el hilo conductor de la evolución de la acción protectora del R.E.A. ha sido alcanzar la equiparación con el régimen general, equiparación que, en lo que se refiere a las prestaciones económicas, ha de ser entendido con matizaciones, dada la relación existente entre base de cotización y base reguladora para el cálculo de prestaciones.

Sin pormenorizar cuáles son las bases de cotización en cada uno de los regímenes, se puede afirmar que las bases de cotización al régimen general son, en casi todos los casos, mayores que las bases de cotización al R.E.A.

Por tanto, las prestaciones que hayan de calcularse en función de las bases de cotización, aunque el método de cálculo sea idéntico, siempre resultarán inferiores para aquel régimen en que las bases sean menores.

En consecuencia, todas las alusiones que en adelante se hagan respecto a las equiparaciones de los diferentes aspectos de la acción protectora del R.E.A. han de entenderse referidas a las condiciones, requisitos para causar derecho, extensión y forma de cálculo de las distintas prestaciones, no a los importes que en función de las bases de cotización puedan alcanzar.

En relación al campo de aplicación, y sin ánimo de sentar doctrina, se entiende por tal el conjunto de sujetos que, por reunir los requisitos legalmente exigidos, tienen la obligación de estar afiliados al mismo y la posibilidad de beneficiarse de sus prestaciones. La razón de hacer esta aclaración reside en el hecho de que la regulación normativa del campo de aplicación del R.E.A. ha sido y es lo suficientemente ambigua para permitir la inclusión en este régimen especial de numerosas personas cuya incorporación al mismo es, por lo menos, de dudosa justificación, generando un aumento del gasto público dedicado a protección social en el medio rural.

En síntesis, los requisitos exigidos por la normativa vigente para la inclusión en el campo de aplicación del régimen son los siguientes:

- Acreditar habitualidad en la dedicación a las labores agrarias, habitualidad que no excluye la realización ocasional de otros trabajos no agrícolas.
- Estar inscrito en el censo del R.E.A., cuyo control ha sido llevado primero por las Hermandades Sindicales de Labradores y Ganaderos y después por las Cámaras Agrarias Locales. Esta inscripción es el instrumento de acreditación de la habitualidad antes citada. Con la extinción de las Cámaras Agrarias, el control del Censo Agrario pasará a ser ejercitado por las Corporaciones locales.
- Para los trabajadores por cuenta propia, ser titulares de pequeñas explotaciones agrarias, entendiéndose por tales aquéllas cuyo líquido imponible por contribución territo-

rial, rústica y pecuaria no supere un determinado límite (en la actualidad 50.000 pesetas).

Conocida la dinámica de las relaciones sociales en el medio rural y las interpretaciones laxas y tolerantes a que se prestan los requisitos anteriores, ha sido posible la integración en el R.E.A. de personas que no deberían estar en él, pero que lo eligen, bien porque no tienen posibilidad de acceder a otro régimen, bien porque, aunque las prestaciones del R.E.A. no son elevadas, son comparativamente muy baratas.

IV.2. *Evolución*

Durante la vigencia del Régimen de Seguros Sociales Obligatorios (hasta 31-XII-66, coincidente con la entrada en vigor de la Ley 38/66, de 31 de mayo, por la que se estableció el Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social), sólo los trabajadores agrarios por cuenta ajena fijos tenían derecho a una protección similar a la recibida por los trabajadores industriales y de los servicios, si bien estaban excluidos del régimen de pluses familiares, entonces cuantitativamente muy importante. Además de las prestaciones por asistencia sanitaria, se otorgaban otras por las contingencias de vejez, invalidez, orfandad y viudedad, aunque en cuantías mínimas. Para los trabajadores por cuenta ajena eventuales —gran mayoría en el sector— no existían las prestaciones económicas por enfermedad, equivalentes a la actual incapacidad laboral transitoria (I.L.T.), y su participación en el pago del coste de los medicamentos era mayor que en el caso de los trabajadores fijos.

Los trabajadores autónomos de la agricultura sólo percibían las prestaciones mínimas del S.O.V.I. (Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez, que se limita, como el propio nombre indica, a pensiones de vejez e invalidez) y subsidios familiares, estando excluidos de la protección que otorgaba el Seguro Obligatorio de Enfermedad.

Esta situación se vería modificada a partir de la simultánea entrada en vigor de la Ley 36/66, reguladora del R.E.A., y de la Ley de Bases de 1963.

Dar pormenores de todas y cada una de las modificaciones habidas en la acción protectora del régimen sería demasiado prolijo, máxime si se tuviera en cuenta la multiplicidad de situaciones transitorias que de aquéllas se derivaron, por lo que sólo se comentarán aquellos aspectos significativos.

A partir de 1970, a consecuencia de la entrada en vigor de la Ley 41/1970, los trabajadores por cuenta ajena del R.E.A. se vieron reglamentariamente equiparados a los del régimen general, salvando una especialidad, justificada en parte por la de la actividad, la protección por desempleo (2). No así para trabajadores por cuenta propia, que mantendrían aún diferencias notables con el nivel de protección otorgado a los de cuenta propia sobre todo en aspectos tan relevantes como la asistencia sanitaria y farmacéutica (por aquellas fechas la diferencia en la cuantía de las prestaciones de protección familiar, ya era de escasa importancia cuantitativa).

Tras la promulgación del Decreto 527/1973, por el que las bases mensuales de cotización del R.E.A. se vieron incrementadas en dos doceavos, adaptándose a las vigentes para el régimen general, se modificó a partir de enero de 1974 el método de cálculo de las pensiones, de forma que las causadas a partir de esa fecha se abonarían en lo sucesivo en catorce mensualidades, en lugar de en doce. Por lo que respecta a los trabajadores por cuenta ajena del R.E.A., después de la instauración de las catorce mensualidades de pensión, puede considerarse totalmente equiparada su protección a la recibida por los trabajadores afiliados al régimen general.

Por tanto, a partir de entonces, las mejoras en la acción protectora se referirán a la dispensada a favor de los trabajadores por cuenta propia. Así, en 1975 (3) se les otorgará derecho a la asistencia sanitaria y a la prestación farmacéutica (en un principio con una participación elevada en el precio de los medicamentos). También quedarán equiparados en materia de viudedad, orfan-

(2) La prestación en favor de familiares y la invalidez profesional fueron establecidas en 1972 tanto para el régimen general como para el R.E.A.

(3) Ley 20/1975 por la que se perfecciona la acción protectora de los trabajadores por cuenta propia del R.E.A.

dad y prestaciones familiares. Con posterioridad, en 1979 (4), se establecería igual forma de cálculo para las pensiones de jubilación y la, hasta entonces inexistente para los trabajadores por cuenta propia, en favor de familiares.

Vencido 1979, sólo hay que reseñar tres variaciones de la acción protectora, dos de ellas afectarán sólo a los trabajadores por cuenta propia, la tercera afectará tanto a los de cuenta propia como a los de cuenta ajena.

Afectando sólo a los trabajadores por cuenta ajena, aparece la concesión, según la Ley 1/1980, de 4 de enero, de pensiones de viudedad a aquellas viudas que, teniendo tal condición antes de 1975 (recuérdese que antes del 1 de julio de 1975 el alcance de la pensión de viudedad en el caso de trabajadores por cuenta propia era muy reducido), no percibieran pensión.

La otra modificación sobreviene a partir de la publicación del Real Decreto 1976/1982, de 24 de julio. Previa la correlativa cotización para su cobertura y con carácter voluntario, el subsidio de incapacidad laboral transitoria se hace extensivo a los trabajadores por cuenta propia (no obstante, el derecho a la percepción del subsidio será efectivo a partir del decimoquinto día de enfermedad).

Recuérdese que las pensiones causadas hasta 1974 se calculaban sobre las cotizaciones correspondientes a 12 pagas anuales y, por tanto, venían abonándose igualmente en 12 pagas, ya fueran trabajadores por cuenta propia o ajena los causantes. Pues bien, a partir de 1-I-84 a estos pensionistas del régimen anteriores a 1-I-74, se les reconoce el derecho a la percepción de una decimotercera paga.

No puede dejarse de citar el hecho de que, a partir de 1976, comenzara a aplicarse para los trabajadores por cuenta propia (agrarios, autónomos y del mar) y empleados de hogar el sistema de pensiones mínimas implantado desde 1974 para los trabajadores por cuenta ajena. El mecanismo de pensiones mínimas opera de forma que, si la cuantía de la pensión original —calculada en principio según las cotizaciones realizadas— más las sucesivas revalorizaciones que haya podido experimentar resultan inferiores

(4) R.D. 1135/79, de 4 de mayo, por el que se equipara la acción protectora por jubilación y muerte y supervivencia de los trabajadores por cuenta propia a los trabajadores por cuenta ajena del R.E.A.

a un nivel determinado, se complementan de forma automática hasta alcanzar tal nivel. En el R.E.A. el método de cálculo de la pensión ordinaria arroja un valor de la misma inferior al mínimo garantizado a toda clase de pensión. Por esa razón, en el R.E.A. prácticamente la totalidad de las pensiones ordinarias reciben complementos hasta alcanzar la cuantía mínima garantizada.

Ya se ha señalado cómo la desvinculación que realmente se produce, en este régimen con especial intensidad, entre cotizaciones y prestaciones recibidas supone una quiebra del carácter contributivo de la Seguridad Social, otorgándole las características más propias de un modelo de seguridad social de tipo universalista y asistencial.

Antes de concluir el epígrafe, hay que señalar otra importante vía de incremento de gasto por un camino indirecto, como han sido las sucesivas ampliaciones del campo de aplicación del R.E.A., lo que es tanto como decir aumento del número de beneficiarios. También en este caso las modificaciones afectaron a los trabajadores por cuenta propia.

Ha quedado dicho que la inclusión de los trabajadores por cuenta propia en el régimen venía determinada, entre otros requisitos, por el límite del líquido imponible de la contribución territorial rústica y pecuaria. Desde 1971, este límite fue elevado en dos ocasiones hasta alcanzar el actual de 50.000 pesetas. Cada una de estas veces, la ampliación del campo de aplicación (quedaban incluidos en el régimen titulares de explotaciones antes excluidos por razón de tan citado límite) se vio acompañada de medidas excepcionales favorables a los recién incorporados, de forma que el período de carencia exigido para causar prestaciones se reducía hasta en un 50%.

IV.3. *Valoración de la evolución y situación de la acción del R.E.A.*

La valoración de la evolución y situación en que se encuentra actualmente la acción protectora del R.E.A. se puede resumir en pocas palabras: paradoja, contradicción y discriminación.

El sistema de protección es, en el momento actual, una mezcla paradójica de prestaciones específicas de un sistema contribu-

tivo y profesional de seguridad social y de atenciones propias de la asistencia social o beneficencia. Desde el punto de vista jurídico, es un régimen profesional y contributivo, por la definición de su campo de aplicación y por la relación que, en general, existe entre la cotización y la prestación, aunque en algunos casos es bastante débil. Además, la tolerancia mostrada a la hora de inscribir en el censo a habitantes del medio rural que no son activos del sector ha convertido al R.E.A., en ocasiones, en una institución de seudobeneficencia y en uno de los regímenes más propenso al fraude.

Esto no quiere decir que el medio rural y el sector agrario no esté necesitado de mayor protección económica y social, que lo está. Lo que significa es que deberían utilizarse otros mecanismos más apropiados como medios para elevar el nivel de renta y mejorar las condiciones de vida del campo, como es la política de estructuras y precios agrarios ya estudiada en capítulos precedentes.

Incluso la acción social, reconocida como tal, puede tener sentido, pero sin mezclarla con la seguridad social, cuyas pautas de funcionamiento son más precisas. Lo contrario es viciar un régimen especial de Seguridad Social, con graves riesgos de que los vicios se extiendan por el resto del sistema.

Hay que señalar también que la evolución de la acción protectora del R.E.A. es, en buena medida, la historia de los intentos de superación de una doble discriminación: superación de la discriminación entre trabajadores por cuenta ajena y por cuenta propia y entre el conjunto del R.E.A. y del régimen general. La paradoja consiste en este caso en que se han ido borrando discriminaciones entre trabajadores por cuenta ajena y propia, cuando es dudoso que los últimos citados debieran estar en el R.E.A., existiendo como existe un régimen especial de los trabajadores por cuenta propia o autónomos en otras actividades productivas. La contradicción aparece cuando, a pesar de la equiparación progresiva de las prestaciones del R.E.A. con las del régimen general, las pensiones del primero son de cuantía muy inferior a las del segundo. En efecto, como ya se ha indicado, la igualación se refiere a clases de prestaciones, métodos de cálculo de la base reguladora, períodos de carencia, etc., pero la cuantía es inferior, en

la medida en que no se ha roto, aunque se ha debilitado, la relación entre cotizaciones y prestaciones. La inferioridad del R.E.A. se mantiene, aun cuando la introducción de las pensiones mínimas ha paliado en buena medida la situación.

Otra característica es la incapacidad de las fuentes de financiación propias del sector para cubrir los gastos de una acción protectora sucesivamente más amplia. Hay que reconocer que es así, aun cuando en 1966 y en 1971 se introdujeran modificaciones importantes en el sistema de financiación. Debe tenerse en cuenta, pues, que, dadas las características socioeconómicas del sector, son imprescindibles las aportaciones de otras fuentes externas, que no pueden ni deben ser otras que transferencias de los Presupuestos Generales del Estado.

Por último, ha de señalarse que, como consecuencia y resumen de lo apuntado al hablar de financiación y de protección, el régimen especial agrario de la Seguridad Social está necesitado de una profunda revisión en el marco de una reforma general del sistema de Seguridad Social española. Un juicio equilibrado diría que muchos o casi todos los regímenes especiales deberían desaparecer. Pero el R.E.A. es uno de los que deberían subsistir, por las especiales características del sector profesional que acoge.

IV.4. *Los gastos del R.E.A.*

Corresponde hacer aquí una aclaración paralela a la efectuada para el apartado de ingresos, debido a la incidencia del citado Real Decreto-Ley 36/1978. En lo concerniente a gastos hay una diferencia fundamental, a partir de la creación del Instituto Nacional de la Salud (INSALUD). En efecto, hasta la promulgación del citado Real Decreto-Ley el R.E.A., como todos los regímenes de la Seguridad Social española, contabilizaba aparte los gastos de asistencia sanitaria. Pero desde entonces el INSALUD imparte la asistencia sanitaria al conjunto del sistema, sin hacer ninguna clase de distinción contable en razón del régimen. Por tanto, los gastos de asistencia sanitaria no son separables para ningún régimen y, en consecuencia, para el R.E.A. Otro tanto cabe decir de los gastos de administración, pues la recaudación la efectúa

la Tesorería de la Seguridad Social y el pago de las pensiones corresponde al Instituto Nacional de la Seguridad Social (I.N.S.S.), siendo gastos generales de todo el sistema, no separado contablemente por regímenes.

IV.4.1. Evolución durante el período 1971-1979

El volumen global del gasto del R.E.A. pasó de 35.785 millones de pesetas en 1971 a 369.880 millones en 1979, multiplicándose por algo más de diez la cifra de gastos en pesetas corrientes. El cuadro n.º 4 recoge la evolución general de todos los gastos y de cada uno de sus componentes más importantes. Contemplando los incrementos interanuales, se observa que las subidas más importantes son las de 1977 y 78, debido al juego de las pensiones, como más abajo se explicará. Aparte de esos años, 1975, con un 34,7% de incremento, ostenta igualmente una subida importante, pero inferior a los porcentajes del 51,3 y 45,6 de los años antes citados. A los efectos que aquí interesan, se han efectuado tres agrupaciones de los gastos del R.E.A.: *a)* pensiones, separando las que corresponden a trabajadores por cuenta propia de los de cuenta ajena; *b)* asistencia sanitaria; y *c)* otros gastos.

Como puede observarse, las pensiones son una importantísima rúbrica del gasto. Comenzaron representando el 37,4% en 1971, pero han ido ganando peso en términos absolutos y relativos, hasta llegar al 62,0%, casi dos tercios del total, en 1979. En general, alcanza mayor volumen la totalidad de las pensiones de los trabajadores por cuenta propia que las correspondientes a trabajadores por cuenta ajena, con la excepción del año 1974, por la razón que se explicará a continuación.

El gasto total en pensiones es el resultado de multiplicar el número de pensionistas por la pensión percibida por cada uno de ellos, si bien lo que suele hacerse a efectos presupuestarios es estimar el valor de la pensión media. Pues bien, en 1974 se produjo la novedad de pasar a percibir catorce pagas al año por las pensiones, en lugar de las doce anteriores. Esta modificación incrementadora de gasto benefició a uno y otro tipo de trabajadores y se refleja en el cuadro de tal modo que el pago total de pensiones del R.E.A. pasó de 28.617 millones de pesetas en 1973 a

Cuadro n.º 4

EVOLUCION DE LAS PARTIDAS MAS IMPORTANTES DE GASTOS DEL REGIMEN ESPECIAL AGRARIO DE LA SEGURIDAD SOCIAL
EN EL PERIODO 1971-1979 (Millones de pesetas corrientes)

| Año | Gasto total | | Pensiones | | | | Asistencia sanitaria | | Otros gastos | |
|------|-------------|--------------------------|--------------|------|---------------|------|----------------------|------|--------------|------|
| | Millones | % Crecimiento interanual | Cuenta ajena | | Cuenta propia | | Millones | % | Millones | % |
| | | | Millones | % | Millones | % | | | | |
| 1971 | 35.785 | — | 5.514 | 15,4 | 7.883 | 22,0 | 8.023 | 22,4 | 14.367 | 40,2 |
| 1972 | 46.404 | 21,7 | 7.961 | 17,2 | 10.368 | 22,3 | 9.735 | 21,0 | 18.340 | 39,5 |
| 1973 | 61.434 | 32,4 | 13.628 | 22,2 | 14.989 | 24,4 | 10.445 | 17,0 | 22.372 | 36,4 |
| 1974 | 78.740 | 28,2 | 19.673 | 25,0 | 19.513 | 24,8 | 14.857 | 18,8 | 24.697 | 31,4 |
| 1975 | 106.027 | 34,7 | 27.308 | 25,8 | 28.287 | 26,7 | 22.675 | 21,5 | 27.757 | 26,2 |
| 1976 | 129.348 | 22,0 | 31.948 | 24,7 | 34.497 | 26,7 | 34.142 | 26,4 | 28.761 | 22,2 |
| 1977 | 195.646 | 51,3 | 51.286 | 26,2 | 61.549 | 31,5 | 44.006 | 22,5 | 38.805 | 19,8 |
| 1978 | 284.912 | 45,6 | 74.048 | 26,0 | 103.453 | 36,3 | 57.613 | 20,2 | 49.798 | 17,5 |
| 1979 | 369.880 | 29,8 | 229.447 | | 62,0 | | 79.908 | 21,6 | 60.525 | 16,4 |

Fuente: Instituto Nacional de Previsión.

39.186 millones en 1974 y a 55.595 millones en 1975, con incrementos del 36,9% y del 41,9%, respectivamente.

Otro factor importante a tener en cuenta es la garantía de un valor mínimo para cada clase de pensión, aunque el método de cálculo de la pensión ordinaria arroje un valor inferior. Este tipo de garantía se introdujo en dos etapas en el R.E.A., beneficiando en 1974 a los trabajadores por cuenta ajena y en 1976 a los trabajadores por cuenta propia. En ambos años se nota el efecto en la columna correspondiente a cada uno de estos dos colectivos.

Por último, los fuertes aumentos de los gastos en pensiones de los años 1977, 1978 y, en menor medida, en 1979, vienen explicados por el fuerte aumento de pensionistas en el apartado de cuenta propia, incremento producido por una vía indirecta. Como ya se ha indicado, en 1975 y 1977 tuvieron lugar sendas ampliaciones del campo de aplicación del R.E.A., que permitió incrementar el número de afiliados por cuenta propia, al elevar el líquido imponible de la contribución rústica y pecuaria máximo permitido para inscribirse en este régimen especial. Paralelamente se redujo a la mitad el período de carencia o tiempo mínimo de cotización exigido para tener derecho a pensiones (5). En situación normal, el período de carencia es de diez años para jubilación y cinco para invalidez. De este modo, un nuevo afiliado en 1975 ó 1976 por encontrarse dentro de los límites del líquido imponible de la contribución rústica podría pasar a disfrutar de una pensión de invalidez en 1977 ó 1978. Es la explicación más plausible de los fuertes aumentos del gasto en pensiones de trabajadores por cuenta propia durante 1977 y 1978, más aún cuando se sospecha razonablemente que existe un importante fraude en las pensiones de invalidez del R.E.A.

Los gastos de asistencia sanitaria, aunque han aumentado mucho en pesetas corrientes, llegan a 1979 representados por un porcentaje del total de gastos (21,6%) similar al de 1971 (22,4%). Puede observarse en el cuadro n.º 4 que la participación de esta rúbrica en los gastos disminuyó en términos relativos desde 1971 hasta 1973. Hubo un ligero aumento en 1974, pero en 1975 y 1976 se produjo un notable salto hasta el 21,5 y el 26,4%, respectiva-

(5) Orden de 30 de julio de 1975, sobre aplicación paulatina de los periodos mínimos de cotización a los trabajadores afectados por la Orden del 14 de abril de 1975.

mente. La explicación reside en la entrada en vigor, mediado el año 1975, de la Ley 20/1975 (6), que concedió el beneficio de la asistencia sanitaria a los trabajadores por cuenta propia. Durante la segunda parte de dicho año tuvo el correspondiente efecto en el gasto, que quedó finalmente absorbido en 1976. Para el resto de los años el comportamiento de este renglón no presenta rasgos particularmente llamativos.

La parte de otros gastos, aunque con cantidades crecientes en términos absolutos y corrientes, pierde peso relativo desde el 40,2% en 1971 hasta el 16,4% en 1979.

En otros gastos se incluyen los pagos por I.L.T., protección familiar, transferencias de fondos para el empleo comunitario, etc. Son conceptos que, en general, no experimentan importante crecimiento, salvo la I.L.T., estando algunos de ellos congelados prácticamente como es el caso de la protección familiar.

IV.4.2. Evolución durante el período 1980-1985

En este período el crecimiento del gasto global es más moderado que durante la etapa anterior, resultando llamativa tan sólo la subida del 18,1% de 1983. Sigue la dinámica ascendente del peso de las pensiones, que se elevan del 60,7 en 1980 al 70,5% en el presupuesto de 1985. Se debe al juego del arrastre de la inclusión de nuevos afiliados de trabajadores por cuenta propia con períodos de carencia reducidos en 1977, en los mismos términos en que se explicaron antes los efectos de la ampliación del límite del líquido imponible de la contribución rústica. Por otro lado, la necesidad de complementar las pensiones ordinarias hasta los mínimos garantizados es también otro factor de elevación del gasto por pagos de pensiones.

V. EL DEFICIT DEL R.E.A.

Para comprender el enfoque adoptado a la hora de analizar el déficit del R.E.A. es necesario hacer aclaraciones previas. La

(6) Ley 20/1975, de 2 de mayo, por la que se perfecciona la acción protectora a los trabajadores por cuenta propia del R.E.A.

Cuadro n.º 5

EVOLUCION DEL GASTO DEL REGIMEN ESPECIAL AGRARIO DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN EL PERIODO 1980-1985
(Millones de pesetas corrientes)

| Año | Gasto total | | Prestaciones económicas | | | | Otros gastos | | |
|------|-------------|--------------------------|-------------------------|-----------|------|--------------------|--------------|----------|------|
| | Millones | % Crecimiento interanual | % Millones | Pensiones | | Otras prestaciones | | Millones | % |
| | | | | Millones | % | Millones | % | | |
| 1980 | 412.489 | 11,5 | 100,0 | 250.319 | 60,7 | 24.475 | 5,9 | 137.695 | 33,4 |
| 1981 | 471.351 | 14,3 | 100,0 | 314.924 | 66,8 | 23.724 | 5,0 | 132.703 | 28,2 |
| 1982 | 521.991 | 10,7 | 100,0 | 362.057 | 69,4 | 28.845 | 5,5 | 131.089 | 25,1 |
| 1983 | 616.391 | 18,1 | 100,0 | 425.537 | 69,0 | 26.710 | 4,4 | 164.144 | 26,6 |
| 1984 | 686.351 | 11,3 | 100,0 | 471.462 | 68,7 | 28.131 | 4,1 | 186.758 | 27,2 |
| 1985 | 760.405 | 10,8 | 100,0 | 536.111 | 70,5 | 26.020 | 3,4 | 198.274 | 26,1 |

Fuente: Cuentas y Balances de la Seguridad Social, para el periodo 1980-1983; Previsiones de Liquidación, para 1984; y Presupuesto de la Seguridad Social, para 1985.

primera es sobre la homogeneidad de las series de ingresos y gastos. Explicada anteriormente la ruptura que se produce en los datos de 1979, es suficiente añadir dos aclaraciones, una sobre los ingresos y otra sobre los gastos. En lo concerniente a los ingresos, sólo se han considerado los que proceden de fuentes propias del sistema, sin contar las aportaciones y transferencias del Estado, del régimen general o de la Caja de Compensación. Los gastos, en cambio, son la totalidad de los mismos y coinciden con los señalados en los cuadros 4 y 5. Pero debe tenerse en cuenta que, hasta 1979, son datos de cuentas y balances del R.E.A., lo mismo que ocurre con las prestaciones económicas. En cambio, las cantidades correspondientes a asistencia sanitaria, servicios sociales y gastos de administración son estimaciones de la Dirección General de Régimen Económico y Jurídico de la Seguridad Social, contenidos globalmente en los presupuestos para cada año.

En segundo lugar, bastará recordar que la Seguridad Social contablemente no tiene déficit, pues el desfase entre ingresos y gastos se cubre, al menos ex post, por anticipos o mediante transferencias y subvenciones. Desde este punto de vista, las referencias al déficit deben entenderse en términos técnico-económicos, no desde el punto de vista contable.

V.1. *Evolución del déficit*

Se han considerado fuentes de ingresos propias del sistema las cotizaciones de los empresarios (jornadas reales y teóricas) y de los trabajadores (cuenta ajena y cuenta propia), así como las percepciones sobre productos nacionales e importados derivados del campo, en tanto que los gastos abarcan la totalidad de los mismos.

Se observa que a lo largo del período considerado nunca los ingresos propios han sido suficientes para cubrir los gastos. Pero la tendencia de la cobertura, medida a través del porcentaje de gastos cubiertos con ingresos propios, es inexorablemente decreciente hasta 1983.

En 1964 los ingresos cubrían el 50% de los gastos. En 1971 el porcentaje de cobertura fue del 44,32%, el 16% en 1983 y el 20,16% en 1985, según cifras presupuestarias de ese año.

La caída más fuerte de la cobertura tuvo lugar entre 1971 y 1976, con pérdida de 21,39 puntos en ese período; entre 1976 y 1983 la disminución fue de 6,93 puntos, iniciándose una recuperación desde 1984. La responsabilidad debe repartirse entre la rigidez de los ingresos y la ampliación de la acción protectora generadora de gastos, en lo relativo al período 1971-1976. La contención de la disminución de la cobertura, sobre todo desde 1979, se debe al menor ritmo de crecimiento del gasto, así como a las modificaciones en el sistema de ingresos. Por último, en 1984 y 1985 se han elevado las bases y tipos de cotización en cuantía suficiente para invertir la tendencia.

V.2. Factores desencadenantes del déficit del R.E.A.

Varios son los factores que pueden señalarse como desencadenantes o condicionantes del déficit del R.E.A., que serán brevemente examinados a continuación, destacando los siguientes:

- evolución de la relación activo/pasivo,
- envejecimiento de la población,
- relación prestación/cotización,
- fraude en el sector,
- rigidez de los ingresos,
- ampliación de la acción protectora.

Sobre los dos factores últimamente señalados ya se ha hablado en sus apartados correspondientes. La ampliación de la acción protectora ha sido explicada en su evolución histórica y en su repercusión sobre el gasto, así como las limitaciones de las diferentes fuentes de ingresos, inelásticas en relación a la evolución de la renta del sector.

V.2.1. La relación activo/pasivo

En un sistema de reparto es fundamental que las cotizaciones de los activos de un período financien las prestaciones totales

o, al menos, las pensiones de los pasivos en ese mismo período. Con bases y tipos de cotización normales, que no generen una fuerte presión contributiva, una relación buena es la de cinco activos por cada pasivo. La de tres activos por un pasivo puede resultar aceptable, siendo muy bajas las inferiores al índice dos a uno.

Pues bien, el cuadro n.º 6 muestra la evolución de la relación indicada en varios regímenes.

En el conjunto de la Seguridad Social española la relación entre activos y pasivos ha experimentado una disminución muy importante en el transcurso de la última década. Hace diez años alrededor de tres activos financiaban las prestaciones de un pasivo. En la actualidad, en cambio, hay dos cotizantes por cada pensionista, siendo insuficientes sus aportaciones para pagar las prestaciones correspondientes. El indicador que se comenta es seguramente uno de los más ilustrativos para explicar la crisis financiera de la Seguridad Social y el déficit creciente que arrastra en los últimos años.

Cuadro n.º 6

EVOLUCION DE LA RELACION ACTIVO/PASIVO (COTIZANTES/PENSIONES)
EN ALGUNOS REGIMENES DE LA SEGURIDAD SOCIAL ESPAÑOLA

| Régimen | 1976 | 1982 | 1984 |
|--------------------------|------|------|------|
| General | 4,05 | 2,97 | 2,72 |
| Autónomos | 5,01 | 3,31 | 3,04 |
| Agrario | 1,46 | 1,15 | 1,09 |
| Minería del carbón | 0,91 | 0,79 | 0,73 |
| Ferrovianos | 0,97 | 0,84 | 0,75 |
| Mar | 2,20 | 1,49 | 1,37 |
| Total sistema | 2,88 | 2,22 | 2,07 |

Fuente: Presupuesto de la Seguridad Social para 1985. Informe económico-financiero. Anexo estadístico.

Es habitual pensar que detrás de la caída de la relación activo/pasivo está la crisis económica. En lo concerniente al numerador, la destrucción de puestos de trabajo daría lugar a la dismi-

nución del número de cotizantes. Sin embargo, en contra de los tópicos y lugares comunes de uso corriente, la tendencia de la cifra de cotizantes de la totalidad del sistema se mantiene creciente.

No es, por tanto, la disminución de los cotizantes la que explica la caída de la relación activo/pasivo, sino el incremento del número de pensiones y pensionistas. En efecto, los 3,6 millones de pensiones de 1976 se elevaron a 5,3 millones en 1984, multiplicándose por 1,5 puntos. El aumento más significativo de los cotizantes se produce en el régimen general y en el régimen especial de trabajadores autónomos, disminuyendo en el R.E.A. En lo concerniente a número de pensiones, el régimen general crece lo mismo que la media del sistema y el R.E.A. por debajo, mientras que en el caso de los autónomos se multiplicaron por 2,2 puntos.

Como puede verse, ninguno de los regímenes especiales tiene en la actualidad una relación activo/pasivo que pueda considerarse buena salvo, en todo caso, el de autónomos. Las peores posiciones son las de los regímenes especiales de la minería del carbón, ferroviarios y, a continuación, agrario.

El mayor deterioro, sin embargo, corresponde al R.E.A., cuya posición en 1976 no era tan mala como la de los otros dos regímenes especiales citados. En el R.E.A. la relación era de 1,46 en 1976, pasando a 1,15 en 1982 y a 1,09 en 1984. La proporción es más desfavorable en todos los años para los trabajadores por cuenta propia que para los por cuenta ajena. Por tanto, los de cuenta propia representan, desde este punto de vista, una mayor carga para el régimen. En este caso, al contrario de lo sucedido en la generalidad de la Seguridad Social, la disminución del cociente activos/pasivos se debe más a la caída de cotizantes que al crecimiento del número de las pensiones.

En el caso del R.E.A., la crisis económica ha evitado un mayor deterioro de la relación activo/pasivo, al contener la emigración a las zonas urbano-industriales.

Dos observaciones son inevitables. La primera es la discrepancia entre ocupados en el sector agrario y cotizantes al R.E.A., siendo más altos los datos de la E.P.A. que los de la Seguridad Social, pero acercándose progresivamente hasta hacerse poco significativa la diferencia en 1984. La segunda es que la caída de cotizantes no guarda relación con la disminución de la población

activa agraria, siendo mucho más elevada ésta que aquélla. Caben dos interpretaciones. La primera, que las cifras oficiales del R.E.A. se aproximan a la realidad. La segunda, que, al mismo tiempo que emigraba la población del campo a la ciudad, muchos de los que se quedaban viviendo en el medio rural se afiliaron a la Seguridad Social, aun de forma fraudulenta por no reunir los requisitos exigidos de profesionalidad agraria. De ambas interpretaciones, es más probable la segunda.

V.2.2. Envejecimiento de la población

Otro de los factores que tiende a elevar el déficit del R.E.A. es el envejecimiento de la población. La presión se ejerce en un doble sentido. Por un lado, cuando más numerosa sea la población que tiene más de 65 años, más serán las pensiones de jubilación y el índice activos/pasivos tenderá a empeorar, debido al mayor valor del denominador. Por otra parte, el incremento de la esperanza de vida obliga a pagar más pensiones durante más tiempo, al prolongarse la vida de los jubilados. Por tanto, resulta que un aspecto en principio tan halagador como es la posibilidad y la probabilidad de disfrutar durante más años de los sabores y sinsabores de la vida incide negativamente en el equilibrio financiero del R.E.A. por la vía del aumento del gasto, si bien ya se ha explicado anteriormente que el aumento de los pasivos en este régimen ha estado situado por debajo de la media de todo el sistema.

Durante el período 1960-1981 el índice creció 3,1 puntos para toda España. Pero el envejecimiento se acentuó en las provincias agrarias, como ha sucedido en Soria, Cuenca, Zamora, Lugo, Cáceres, León, Teruel, Salamanca, Orense, Avila, Segovia, Badajoz, Huesca y Granada. En todos los casos citados el porcentaje de población ocupada en la agricultura a mitad de 1981 era superior al 30% y el envejecimiento entre 1960 y 1981 aumentó en más de cuatro puntos, superando los ocho puntos en varios casos. Esto demuestra que la velocidad del envejecimiento de la población es más alta en las provincias agrarias.

Se ha querido comprobar de una manera más intuitiva y gráfica si existe relación entre envejecimiento y ocupación en activi-

dades agrarias, pues en caso contrario no sería un factor con influencia en el déficit del R.E.A.

Un total de 29 provincias con porcentaje de población ocupada agraria superior a la media nacional tiene también un índice de envejecimiento más alto que la media española. A la vez, una docena de provincias con tasas de ocupación primaria por debajo de la media tienen una pirámide de población más joven que el conjunto español. En medio quedan sólo nueve provincias que no siguen la pauta general de comportamiento de relación directa entre envejecimiento y predominio de la actividad agraria.

La misma hipótesis tiene contrastación estadística positiva. En efecto, calculando el coeficiente de correlación entre el índice de envejecimiento en 1981 y el porcentaje de población ocupada en el sector primario resulta un valor de

$$\tau = 0,70$$

que indica una correlación positiva importante.

Resulta, pues, que la composición por edades de la población en las provincias agrarias influye en el déficit del R.E.A., al tener sus índices de envejecimiento valores altos y al envejecer a mayor velocidad que otras áreas con predominio de otras actividades.

V.2.3. El fraude en el R.E.A.

Se habla mucho del fraude en la Seguridad Social, en general, como factor que presiona al alza de los gastos del sistema. La afirmación es más válida aún en el caso del R.E.A. Si se analizan a nivel provincial las cifras de inválidos que perciben pensión del R.E.A., se llega a la conclusión de que es imposible que sean realmente tantos, pues en algunos casos hay más inválidos que jubilados. La causa es que la pensión de invalidez es mayor que la de jubilación y su período de carencia menor, hasta la modificación que se implantó en 1984.

Otros elementos inductores al fraude, que rara vez se señalan, son la baja presión contributiva por cotizaciones de este régimen especial y el bajo coste de obtención de una pensión en el mismo.

El valor que corresponde al R.E.A. es menor que en el régimen general y que en la media de los regímenes especiales. Estudiando separadamente cada uno de éstos, sólo el de empleados de hogar y un conglomerado sin importancia dentro del conjunto (artistas, escritores de libros, futbolistas, toreros y representantes de comercio) tuvieron en los primeros años de la serie menor presión contributiva. Pero en 1985 el valor más bajo de todos es el del R.E.A.

También hemos comparado la presión contributiva del régimen especial que se analiza aquí con la del conjunto del sistema de la Seguridad Social. El procedimiento es sencillo y consiste en calcular el porcentaje que representan las cuotas recaudadas por contingencias comunes (no se incluyen, por tanto, las cotizaciones por accidentes de trabajo) con el valor añadido bruto al coste de los factores. En el caso del R.E.A., se han considerado todos los ingresos propios del sistema, lo cual significa que, además de las cuotas, se han computado las percepciones sobre productos nacionales e importados derivados del campo.

Pueden extraerse algunas importantes conclusiones. Se observa que hay un ligero ascenso en la presión contributiva tanto en el R.E.A. como en el conjunto del sistema, si se toman como años de comparación 1983 y 1971. Pero es tan ligero que la variación es de 2,3 y 3,1 puntos, respectivamente, en trece años. Ahora bien, si la comparación se hace desde 1977, ya no es correcto hablar de incremento de presión contributiva en el sistema de la Seguridad Social, aunque sí lo es en el caso del R.E.A. En efecto, en contra una vez más de los tópicos al uso, no sólo no asciende la presión contributiva de toda la Seguridad Social, sino que en los últimos años tiende a descender. Décima arriba o abajo, viene manteniéndose alrededor del 10% desde 1977. El comportamiento del R.E.A., en cambio, es diferente. Puede considerarse que su presión contributiva es estable entre 1971 y 1977, comenzando a crecer desde 1978, año a partir del cual se observa una suave pero continuada tendencia al alza.

A los efectos que aquí interesan, la conclusión más importante es que ciertamente la presión contributiva del R.E.A. es inferior a la del conjunto del sistema de la Seguridad Social. Sucede así para todos y cada uno de los años contemplados. La diferencia tendió a crecer hasta 1979. Pero desde entonces se ha ido acor-

tando, situándose en los últimos años el R.E.A. en torno a dos puntos por debajo del sistema de la Seguridad Social y quedando en menos de un punto en 1984, año en que la diferencia se acorta tanto por la subida de la presión en el R.E.A. como por disminución en el conjunto del sistema. Aunque se carece de datos para 1985, es posible que la diferencia se haya acortado más, como consecuencia de la subida de los tipos de cotización. Algo, pues, está cambiando en este régimen especial.

Estos hechos en sí no denotan fraude. Pero ponen de manifiesto que el R.E.A. resulta más barato que todos los del sistema, por lo cual la población que puede acogerse a él lo hace para evitar pagar cotizaciones más altas.

La invitación directa al fraude es más presente si se compara el valor de las cotizaciones y el de las pensiones. La más alta pensión/cotización se da en el R.E.A. Dicho en otras palabras, resulta comparativamente muy rentable conseguir una pensión en el R.E.A. Por ello se desvían hacia él afiliaciones indebidas o que, en el mejor de los casos, deberían hacerlo en otro régimen.

VI. RESUMEN

Los regímenes especiales de la Seguridad Social lo son en función del carácter de las relaciones de trabajo (trabajo asalariado o autónomo) o de las características socioeconómicas de la actividad que se desarrolla (empleados de hogar, representantes de comercio, etc.). En el caso del régimen especial agrario se dan conjuntamente ambas circunstancias diferenciadoras. De este modo se explica que dentro del mismo régimen subsistan dos subsistemas, según se trate de trabajadores por cuenta ajena o por cuenta propia. Todo ello repercute en el funcionamiento de este régimen especial, tanto por el lado de los ingresos como por el nivel de protección que presta y, por tanto, por los gastos que genera.

La Seguridad Social de los trabajadores agrarios viene arrojando desde hace años un déficit creciente en cifras absolutas (607.107 millones previstos para 1985), con niveles de cobertura de los ingresos sobre los gastos que, desde 1980, oscilan entre el 15 y el 20%, porcentaje este último que corresponde al presupuesto

de 1985. Se considera normal en todos los países que este sector de la Seguridad Social arroje déficit, dadas las características demográficas de la población agraria y su nivel de ingresos. Se discute, en cambio, la cuantía del déficit y su modelo de financiación y menos, aunque también, su nivel de protección.

Entre las causas de la difícil situación financiera de este régimen se pueden diferenciar las que afectan a los ingresos de las relativas a los gastos, en tanto que otras son ambivalentes. Entre las últimas destacan la evolución de la relación entre cotizantes y prestaciones, y el debilitamiento de la proporcionalidad entre configuración y prestaciones que afectan, como es obvio, tanto a los ingresos como a los gastos. El deterioro de la relación entre cotización y prestaciones que se reciben se ha ido acentuando con el tiempo, en la medida en que la cotización de cada afiliado no ha seguido una evolución paralela y ligada a la ampliación del ámbito de protección. La relación estricta entre cotización y prestación es propia de sistemas de protección social privados y de capitalización y no tan propia de regímenes públicos y de reparto. Pero cierta proporcionalidad no debe desaparecer en ningún caso.

Los ingresos y los mecanismos de financiación se han visto afectados por la caída del número de cotizantes, por una deficiente estructura financiera y por la morosidad en los pagos. El problema de la morosidad es, en el fondo, un asunto salvable mediante técnicas eficaces de gestión. No sucede lo mismo con la disminución del número de cotizantes, que obedece a causas estructurales íntimamente vinculadas al papel del sector agrario en una economía industrial. Efectivamente, el sector agrario pierde efectivos de trabajadores tanto en términos absolutos como relativos y la emigración es el mecanismo que alimenta, por un lado, la caída de cotizantes en el régimen especial agrario y su incremento en el régimen general, que cubre a los trabajadores asalariados de la industria y los servicios.

La evolución inversa del número de cotizantes en ambos regímenes (agrario y general) explica parcialmente las dificultades financieras del primero y los argumentos de una compensación entre regímenes dentro del conjunto del sistema.

Además de las explicaciones anteriores, las deficiencias finan-

cieras están muy afectadas por una defectuosa estructura de las fuentes, que deviene en fuerte rigidez de los ingresos, inelásticos en relación a la evolución de la renta agraria. Algunos de los componentes de los ingresos hacen que el régimen adolezca de los defectos que se achacan a los sistemas fiscales llamados latinos o mediterráneos. Es el caso de las percepciones sobre determinados productos de producción nacional o importados o la recaudación por jornadas teóricas de trabajo, que se establecen en función del catastro. A estos defectos propios de los impuestos de producto se añade el hecho de que los trabajadores del sector por cuenta propia tienen una única base de cotización, independiente de su nivel de renta.

Desde la vertiente de los gastos, influyen en su crecimiento la ampliación de la acción protectora, el elevado fraude del sector y el envejecimiento de la población. La acción protectora del régimen especial agrario se ha ido acercando notablemente a la del régimen general. Los dos aspectos más importantes en que se producen las mejoras son la cobertura de nuevas contingencias no previstas en principio y el establecimiento de percepciones mínimas de pensión, en el caso de que el cálculo en función de la base reguladora arrojará un importe inferior al mínimo.

El fraude se produce fundamentalmente por el elevado número de casos de invalidez, que no se corresponde en absoluto con la realidad, y por el desplazamiento fraudulento de cotizaciones del medio rural al régimen especial, aunque su trabajo no guarde relación con el sector. En efecto, la menor presión contributiva de este régimen es un aliciente para enrolarse en él, más aún cuando sus prestaciones son similares a las de regímenes más costosos para el cotizante. De esta manera se explica que la caída del número de cotizantes no sea tan elevada como correspondería a la pérdida de empleos en el sector.

Por último, el envejecimiento de la población en general y de la agraria en particular, dado que la emigración del campo a la ciudad ha afectado esencialmente a los jóvenes, es otro de los elementos explicativos del crecimiento del gasto. La reforma, por tanto, ha de tener en cuenta todos estos aspectos, así como su combinación con el plan de empleo rural, tras la reforma del sistema de empleo comunitario.

R E S U M E N

Dentro del régimen especial de la Seguridad Agraria se pueden distinguir dos subsistemas según se trate de trabajadores por cuenta ajena o propia y esto repercute notablemente en su funcionamiento, tanto del lado de los ingresos como del nivel de protección que presta. Los gastos que genera el R.E.A. dan lugar a un déficit creciente en cifras absolutas y, como consecuencia, se precipita en una difícil situación financiera cuyas causas se analizan en este estudio.

Son de destacar el deterioro de la relación entre cotización y prestaciones, la defectuosa estructura financiera causante de una fuerte rigidez de los ingresos, la ampliación de la acción protectora, el elevado fraude y el envejecimiento de la población.

R E S U M E

Dans le régime spécial de la Sécurité Paysanne on peut distinguer deux sous-systèmes suivant qu'il s'agisse de travailleurs à leur compte ou à celui d'autrui et ceci répercute notablement dans son fonctionnement, aussi bien du côté des recettes que du niveau de protection qu'elle fournit. Les frais qu'entraîne la régime spécial agricole donne lieu à un déficit croissant en chiffres absolus et en conséquence il se précipite dans une situation financière difficile dont les causes sont analysées dans cette étude.

Il faut souligner la détérioration de la relation entre la cotisation et les prestations, la structure financière defectueuse qui est la cause d'une forte rigidité des rentrées, l'élargissement de l'action protectrice, la fraude élevée et le vieillissement de la population.

S U M M A R Y

This special system within Agrarian Social Security can be broken down into two subsystems, based on whether it is a case of hired or self-employed workers. This has a notable effect on its functioning, from the standpoint of both revenues and the level of protection provided. SAS expenditures give rise to a growing deficit in absolute figures, and as a result culminate in a difficult financial situation whose causes are analyzed in this study.

Of particular note is the deterioration on the ratio between contributions and benefits, the defective financial structure that produces extremely inflexible revenues, the extending of protective action, the increase in fraud, and the ageing of the population.