

EL REGIMEN ESPECIAL AGRARIO DE LA SEGURIDAD SOCIAL Y EL DEFICIT PUBLICO (*)

Carlos ABAD BALBOA

I. INTRODUCCION

LA influencia de los déficits registrados por el sistema de Seguridad Social en la cuantía y el incremento del déficit público es un hecho repetidamente puesto de manifiesto en numerosos trabajos.

En efecto, la necesidad creciente de financiación del gasto en la Seguridad Social como consecuencia del impacto de la crisis económica — con la consiguiente disminución en el número de cotizantes, incremento de gastos sociales, incremento del coste de las prestaciones y contracción en el crecimiento del PIB— y de razones estructurales concretas que subyacen al modelo específico español, ha obligado al Estado a transferir recursos de modo creciente y continuo (de 36.000 millones en el año 1977 a más de 750.000 millones presupuestados para 1985), constituyendo en la actualidad dichos recursos más del 20 por 100 de la financiación total del sistema.

La estructura organizativa en múltiples regímenes especiales del modelo español de Seguridad Social, con sistemas diferentes de financiación y con un conjunto específico de prestaciones, determina diferentes resultados en cada ejercicio (cuadro n.º 1) según se trate del Régimen General (superávit, decreciente en los últimos ejercicios) o de los regímenes espe-

ciales (crecimiento continuo del volumen de sus déficits).

La especial configuración de la financiación y prestaciones otorgadas en cada régimen ha venido a quebrar la filosofía general del modelo de concepción profesional, basado en los principios de unidad, solidaridad y gestión pública, generando diferencias notables en la aportación de los diversos cotizantes o en la cuantía de las prestaciones otorgadas en diferentes regímenes (cuadro n.º 2), y, como consecuencia de la combinación de ambos factores, haciendo necesaria la financiación con origen diferente a los recursos generados en dichas comunidades profesionales.

El caso más representativo de la realidad descrita es el del Régimen Especial Agrario (REA), que, contando solamente con el 15,2 por 100 del total de cotizantes y el 6,2 por 100 del volumen total de cotización del sistema, ocasiona el 25 por 100 del gasto en prestaciones económicas, el 20 por 100 del gasto en asistencia sanitaria y el 25 por 100 del gasto en servicios sociales del total del sistema de Seguridad Social.

Como consecuencia de este desequilibrio entre las cotizaciones y las prestaciones, el grado de cobertura del gasto corriente que se alcanza en el REA con los recursos propios es solamente del 20 por 100, y el déficit anual (Presupuesto 1985) supera los

600.000 millones de pesetas, cantidad equivalente al 80 por 100 de los recursos que anualmente transfiere el Estado al sistema completo de Seguridad Social.

Son muchos los trabajos que, con acierto notable, han tratado el problema del déficit de la Seguridad Social agraria, ya sea para describir su evolución histórica o para analizar su situación más reciente y presentar alternativas a su peculiar sistema de financiación (1). Por este motivo, este artículo sólo pretende ofrecer unas notas actualizadas de los extremos analizados en estas aportaciones precedentes, procurando profundizar en la situación actual, sus causas determinantes y las limitaciones de las alternativas propuestas para el acercamiento al equilibrio financiero del régimen agrario.

II. LAS CAUSAS DETERMINANTES DEL DEFICIT: EL PECULIAR SISTEMA DE FINANCIACION Y EL RAPIDO CRECIMIENTO DEL GASTO

De una forma esquemática, podemos sintetizar las causas del déficit del REA en tres orígenes o motivaciones fundamentales:

1. Motivación estructural, derivada del proceso de envejecimiento de la población, que determina un deterioro muy acusado de la relación cotizantes/pensionistas, con lo que esto supone para un sistema profesional de reparto.

Las cifras, a este respecto, son muy elocuen-

CUADRO N.º 1
EVOLUCION DE LOS PRESUPUESTOS POR REGIMENES DE LA SEGURIDAD SOCIAL
(Millones de pesetas)

EJERCICIOS	REGIMEN GENERAL	REGIMEN ESPECIAL AGRARIO	RESTO REGIMENES ESPECIALES
Ejercicio 1980:			
Recursos	1.199.467	72.702	151.023
Gastos corrientes	993.068	412.489	190.596
Superávit	206.399		
Déficit		- 339.787	- 39.573
% Cobertura	120,80	17,60	79,24
Ejercicio 1981:			
Recursos	1.401.149	81.602	180.804
Gastos corrientes	1.202.059	471.351	234.701
Superávit	199.090		
Déficit		- 389.749	- 53.897
% Cobertura	116,60	17,30	77,03
Ejercicio 1982:			
Recursos	1.483.368	87.630	212.224
Gastos corrientes	1.281.611	521.991	343.084
Superávit	201.757		
Déficit		- 434.361	- 130.860
% Cobertura	115,70	16,80	61,86
Ejercicio 1983:			
Recursos	1.694.688	94.116	252.309
Gastos corrientes	1.515.925	616.391	412.723
Superávit	178.763		
Déficit		- 522.275	- 160.414
% Cobertura	111,79	15,27	61,13
Ejercicio 1984:			
Recursos	1.776.760	134.722	327.883
Gastos corrientes	1.685.599	686.351	517.613
Superávit	91.161		
Déficit		- 551.629	- 189.730
% Cobertura	105,41	19,63	63,34
Ejercicio 1985:			
Recursos	1.975.878	153.298	352.729
Gastos corrientes	1.922.793	760.405	573.120
Superávit	53.085		
Déficit		- 607.107	- 220.391
% Cobertura	102,76	20,16	61,54

Fuente: Elaboración propia sobre la base de *Presupuestos de la Seguridad Social 1985*, Vol. IV, tomo único (Memoria Explicativa). Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

CUADRO N.º 2

RASGOS CARACTERÍSTICOS DE LOS DIFERENTES REGIMENES DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL (1985)

CONCEPTO	Régimen General	Régimen Especial Agrario	Régimen Especial Autónomos	Régimen Especial del Mar
1. Porcentaje número cotizantes	64,8	15,2	13,6	1,16
2. Cotización media mensual (1) (Ptas.)	23.108	7.626	12.994	15.945
3. Porcentaje cotizaciones/Total (1)	79,6	6,2	9,4	1,0
4. Relación: Cotizantes/Pensionistas	2,62	1,02	2,96	1,32
5. Porcentaje prestaciones económicas	59,1	24,8	6,8	2,2
6. Porcentaje gasto en pensiones	57,4	26,3	7,2	2,1
7. Pensión media mensual (2) (Ptas.)	26.874	22.624	22.035	28.818
8. Porcentaje gasto en asistencia sanitaria	59,3	20,0	12,1	1,7
9. Porcentaje gasto en seguros sociales	54,1	24,8	10,6	4,2
10. Cobertura: Recursos/Gastos corrientes	102,80	20,16	84,92	35,35
11. Prestaciones económicas/Ingresos corrientes.	67,8	366,7	66,9	202,6
12. Déficit (millones de pesetas)	(-53.085)	607.107	41.412	44.602
13. Porcentaje correspondiente del Fondo de Estabilización	—	69,5	4,3	5,10

CONCEPTO	Régimen Especial Minería del Carbón	Régimen Especial Ferroviario	Régimen Especial Empleados Hogar	Resto Regímenes Especiales
1. Porcentaje número cotizantes	0,45	0,64	3,6	0,55
2. Cotización media mensual (1) (Ptas.)	35.047	30.465	8.590	11.385
3. Porcentaje cotizaciones/Total (1)	0,83	1,0	1,6	0,37
4. Relación: Cotizantes/Pensionistas	0,67	0,67	3,12	4,75
5. Porcentaje prestaciones económicas	2,3	2,3	2,3	0,20
6. Porcentaje gasto en pensiones	2,2	2,4	2,1	0,3
7. Pensión media mensual (2) (Ptas.)	38.881	31.945	24.286	21.856
8. Porcentaje gasto en asistencia sanitaria	0,74	1,1	3,1	1,96
9. Porcentaje gasto en seguros sociales	1,0	1,5	2,7	1,1
10. Cobertura: Recursos/Gastos corrientes (%)	34,88	40,86	48,53	34,67
11. Prestaciones económicas/Ingresos corrientes.	251,1	202,8	129,8	61,8
12. Déficit (millones de pesetas)	38.623	37.150	42.785	15.819
13. Porcentaje correspondiente del Fondo de Estabilización	4,4	2,9	4,9	1,8

(1) Referido en ambos casos a la cotización por Contingencias Generales exclusivamente.

(2) A 1.º de junio de 1984, último dato publicado.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de *Presupuestos de la Seguridad Social 1985*, Vol. I, tomo III (*Presupuesto por Regímenes*), Vol. IV, tomo único (*Memoria Explicativa*) y Vol. V, tomo único (*Informe Económico-Financiero*). Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Secretaría General para la Seguridad Social, Dirección General de Régimen Económico y Jurídico de la Seguridad Social. Subdirección General de Presupuestos de la Seguridad Social y Subdirección General de Análisis Económico-Financiero.

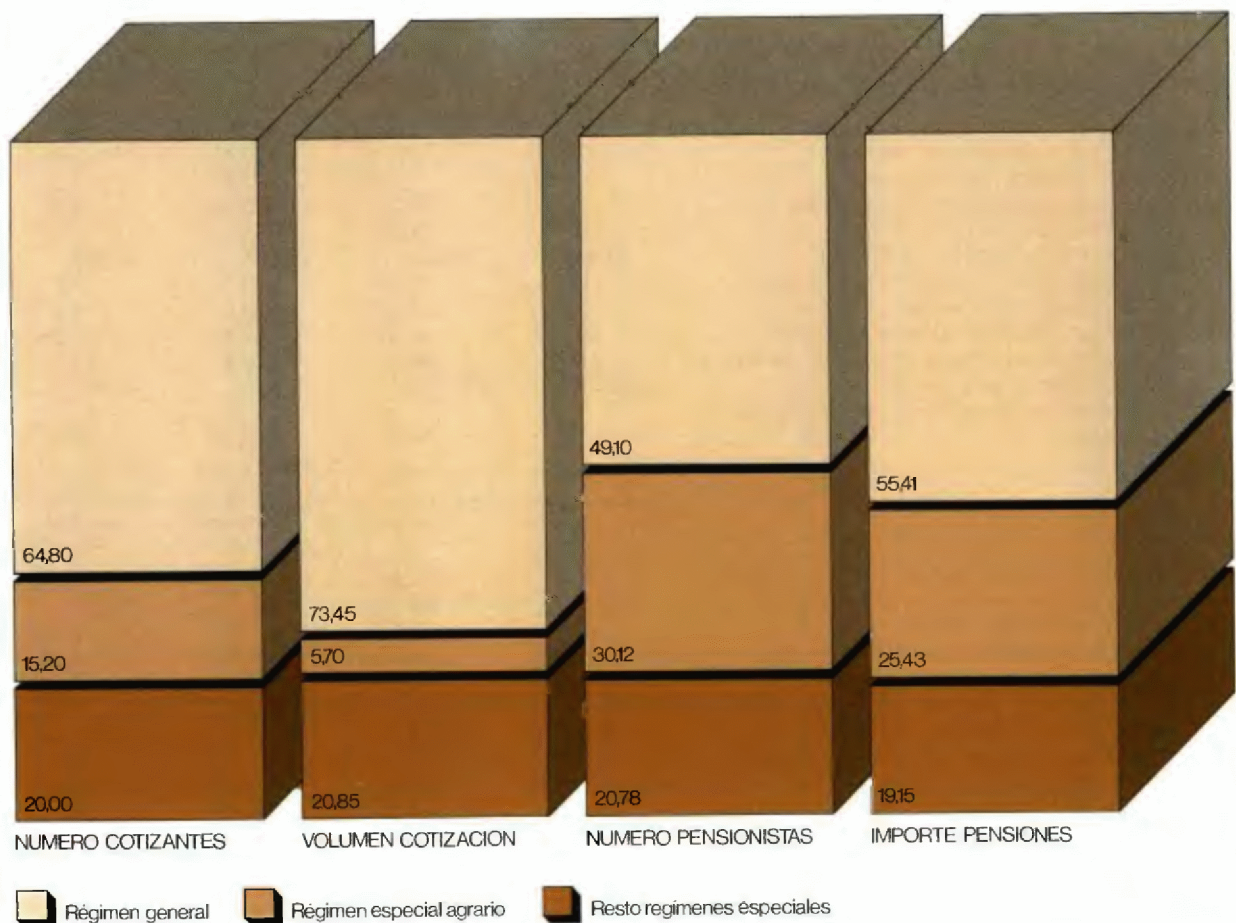
tes: de una relación de 4,10 cotizantes por cada pensionista en el año 1962 hemos pasado en la actualidad a 1,02 (Presupuesto 1985). Si tenemos en cuenta que la cotización media mensual en este régimen se sitúa en algo más de 7.500 pese-

tas, mientras la pensión media mensual supera las 22.500 (cuadro n.º 2), el dramatismo que encierra el deterioro de dicha relación es evidente. Intentaremos demostrar, de forma indirecta, que por esta razón de tipo estructural puede explicarse más

allá del 50 por 100 del total del déficit de la Seguridad Social Agraria.

2. Motivos de financiación, al unirse una población cotizante en disminución constante (en el período 1974-1985 ha disminuido el colectivo cotizante en

GRAFICO 1
VOLUMEN DE COTIZACION Y PENSIONES
EN DIFERENTES REGIMENES



más de 250.000 personas, pasando de representar el 19 por 100 del total de cotizantes en la primera fecha al 15 por 100 sobre el total del sistema de 1985), con una cotización media mensual inferior en un 60 por 100 a la del conjunto del sistema.

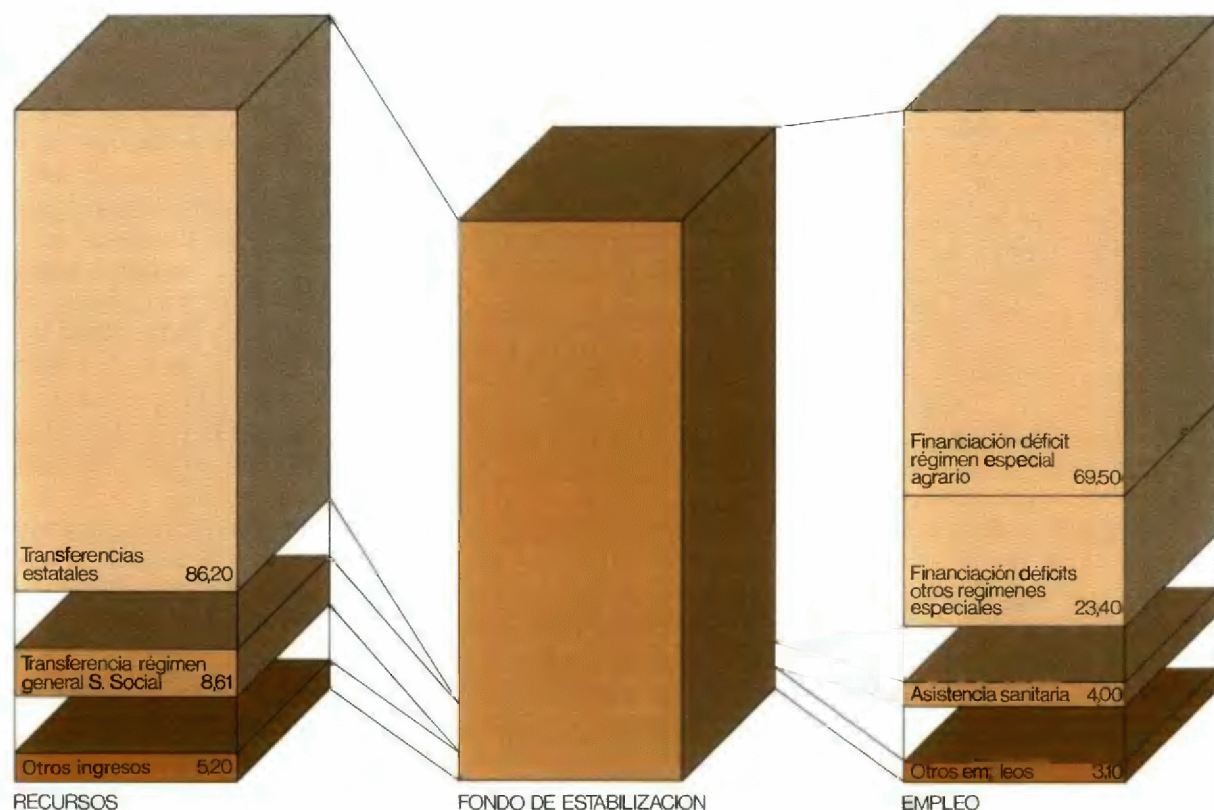
El origen de esta insuficiencia se encuentra en los peculiares rasgos que presenta el modelo específico de financiación de

este régimen especial que más adelante examinaremos en detalle.

3. Motivaciones centradas en el enorme y rápido incremento del gasto, agravado por las causas estructurales expuestas y por ciertos rasgos irregulares en la adquisición del derecho a determinadas prestaciones y en la propia pertenencia al Régimen Especial Agrario. El es-

pectacular incremento del gasto, fundamentalmente pensiones, habría que encuadrarlo en la progresiva equiparación de prestaciones que se generaliza, en el periodo 1975-1982 principalmente (2), como consecuencia de decisiones políticas basadas en motivos de equidad.

**GRAFICO 2
RECURSOS Y EMPLEO DEL FONDO DE ESTABILIZACION
ENTRE REGIMENES. 1985**



Características del sistema de financiación

Tres son los principales rasgos característicos que definen al modelo específico de financiación del Régimen Especial Agrario.

- *La atipicidad de las fuentes de financiación*, con un gran peso de los ingresos que no tienen su origen en la cotización (alrededor del 80 por 100 del total) y con la importantísima presencia de impuestos asignados

(impuestos sobre el consumo e impuestos de producto).

- *La insuficiencia* derivada de la falta de flexibilidad en el sistema que permita aminorar el efecto de la disminución del número de cotizantes, de la dificultad del mismo para actualizar las cotizaciones al ritmo de crecimiento de la inflación y, finalmente, por el elevado grado de morosidad y fraude que coexiste en su seno.

- *La falta de equidad*, por la

inadecuación de la cotización al nivel de renta real del sujeto gravado.

Trataremos de justificar estas afirmaciones al hilo del comentario de las fuentes de financiación presupuestadas para el ejercicio 1985, que se recogen en el cuadro n.º 3.

Los ingresos corrientes del REA generados por el propio sector se concretan en la cotización de los trabajadores y la cotización empresarial. La cotización

de los trabajadores, a su vez, se diferencia según sean estos trabajadores por cuenta propia o por cuenta ajena.

El trabajador por cuenta propia (845.652 estimados para el año 1985) cotiza mensualmente el 15 por 100 (9 por 100 en 1982 y 12 por 100 en 1984) de una base única, independientemente de su categoría profesional y volumen de ingreso, que actualmente está fijada en 43.380 pesetas, coincidiendo con la base mínima estimada para el Régimen General. La cuota mensual que se deriva es, pues, de 6.507 pesetas, cantidad aproximadamente equivalente al 50 por 100 de la cotización media mensual del Régimen de Trabajadores Autónomos. La carga de regresividad intrínseca a este modo de gravamen es importante, pues al ser las bases de cotización homogéneas e independientes del nivel real de ingresos, se convierte de hecho y en gran me-

da en un impuesto de capitación.

El trabajador por cuenta ajena (829.481 estimados para el año 1985) cotiza mensualmente el 8 por 100 de una base tarifada según edad y categoría profesional, que viene a coincidir, para la mayoría, con la base mínima del Régimen General. La cuota media mensual resultante es de 3.470 pesetas, cantidad, ésta sí, similar a la que satisfacen como media mensual los trabajadores del Régimen General.

La cotización empresarial, por su parte, se articula en dos formas diferentes. La primera de ellas —*la cotización por jornadas teóricas*— consiste en fijar el pago de una cantidad dada (55,64 pesetas) por cada jornada que teóricamente debe emplearse en la explotación. El cálculo del número de jornadas que anualmente se deben emplear en cada explotación se realiza sobre la base de los datos catastrales referi-

dos a las circunstancias de cultivos, aprovechamientos, etc., de cada propiedad.

Esta modalidad de cotización tiene dos defectos muy importantes. En primer lugar, al ser jornadas imputadas en forma teórica, tienden a convertirse en un impuesto sobre la tierra, pues se grava tanto a los propietarios empleadores de mano de obra como a los que no lo son. En segundo término, la eficacia recaudatoria del impuesto, al tener su origen en los datos catastrales que, de forma general, adolecen de una falta absoluta de puesta al día, es muy reducida.

La regresividad de esta forma de tributación (3), que afecta de forma importante a las explotaciones familiares de las provincias con menor renta agraria por habitante, hizo que arreciasen las protestas contra esa forma de cotización.

La primera consecuencia de estas posturas de protesta fue la congelación del pago por cada jornada teóricamente asignada en la cuota correspondiente a 1978 de 55,64 pesetas, no volviendo a revisarse esa cuantía hasta el momento actual, mientras que desde 1971 había aumentado desde 11,40 pesetas/jornada hasta las mencionadas 55,64.

Posteriormente, y para corregir esa diferencia, se intenta ajustar la cotización del empresario a las jornadas efectivamente realizadas en su explotación, implementándose, a partir de 1979, *la cotización por jornadas reales*. Esta modalidad consiste en el pago del empresario de una cuota del 6 por 100 (3 por 100 hasta 1983), sobre una base de cotización tarifada por categorías profesionales, por cada jornada realmente realizada en su explotación.

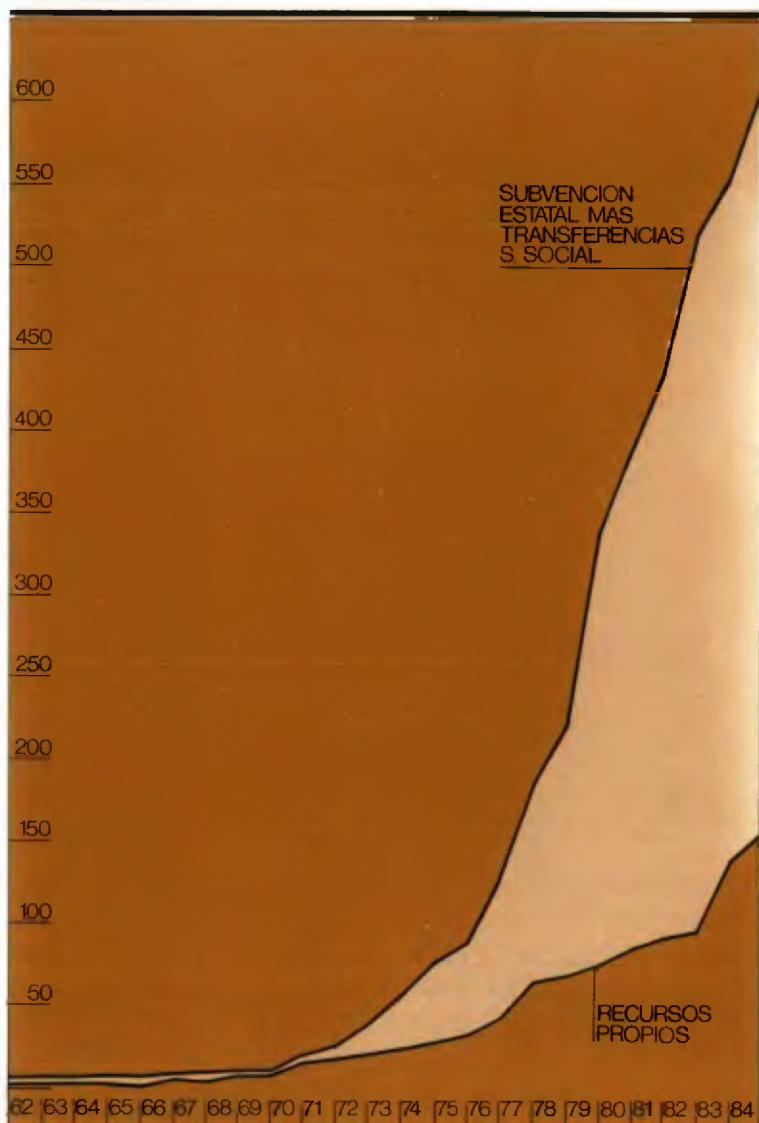
CUADRO N.º 3

FINANCIACION REGIMEN ESPECIAL AGRARIO
Ejercicio 1985

	<i>Millones de pesetas</i>	
1. Cotización trabajadores	101.419	
1.1. Trabajadores por cuenta propia		66.889
1.2. Trabajadores por cuenta ajena		34.530
2. Cotización empresarial	29.214	
2.1. Sobre jornadas teóricas		19.819
2.2. Sobre jornadas reales		9.395
3. Percepciones sobre productos derivados del campo	17.665	
4. Total ingresos corrientes	148.298	
5. Transferencias Fondo Estabilización entre Regímenes	607.107,7	
6. Mejora de gestión prevista	5.000	
TOTAL	760.405,7	

**GRAFICO 3
FINANCIACION PROPIA Y RECURSOS AJENOS
DEL REGIMEN ESPECIAL AGRARIO
(Pesetas corrientes 1982-1985)**

Miles de millones
(Pesetas corrientes)



Con esta nueva forma de tributación se aspiraba a equilibrar la cuantía de la cotización de los empresarios con la de los trabajadores, relación que en el período 1971-1979 se había deteriorado en detrimento de estos

últimos (cuadro n.º 4). El resultado, como puede comprobarse en dicho cuadro, ha sido completamente contrario a esa expectativa, y esto se ha debido al enorme fraude que ha acompañado a la cotización por jor-

nadas reales. Es fácil entender que, para que un sistema como éste sea eficaz, debe contarse con una información rigurosa y exhaustiva del censo de empresarios agrícolas y del censo de trabajadores por cuenta ajena. De no cumplirse esta condición, la vía para el fraude queda abierta.

La última fuente de financiación que nutre los ingresos corrientes del Régimen Especial Agrario no deja de ser tampoco muy «peculiar». Nos referimos a las denominadas *Percepciones sobre productos derivados del campo*, que no es otra cosa que un impuesto sobre el consumo que viene a trasladar el coste de las prestaciones del régimen agrario a todos los consumidores. Si a este dato añadimos el que sólo se aporta el 2 por 100 de la financiación total del Régimen por esta vía, parece no tener mucho sentido su subsistencia.

Como consecuencia de la creciente insuficiencia de los recursos generados en el sector, la necesidad de financiación externa no ha hecho sino aumentar. De este modo, el monto de dichas transferencias —realizadas a través del Fondo de Estabilización entre Regímenes, que se nutre con los superávits del Régimen General y las transferencias estatales— supone en los últimos años más del 80 por 100 de la financiación total del REA.

Recapitulando los rasgos generales que hemos observado en todo el período analizado, que hemos sintetizado en el cuadro número 4 (4), podemos afirmar que el modo concreto en que se ha financiado el Régimen Especial Agrario se ha caracterizado por:

- Una creciente insuficiencia de los recursos propios a lo largo

CUADRO N.º 4

EVOLUCION DE LAS FUENTES DE FINANCIACION DE LA SEGURIDAD SOCIAL AGRARIA
(Porcentajes)

1962-1966		1967-1970	
Cotización de los trabajadores	25,7	Cotización de los trabajadores	21,7
Cotización empresarial	54,8	Cotización empresarial	25,4
— Recargo contribución rústica	37,1	— Recargo contribución rústica	25,2
— Cuota empresarial complementaria	17,7	— Cuota empresarial complementaria	0,2
TOTAL RECURSOS PROPIOS	80,5	TOTAL RECURSOS PROPIOS	47,1
Transferencias estatales	19,0	Transferencias estatales	33,5
Otros ingresos	0,5	Transferencias Régimen General	17,0
		Otros ingresos	2,4
TOTAL RECURSOS AJENOS	19,5	TOTAL RECURSOS AJENOS	52,9
TOTAL RECURSOS	100,0	TOTAL RECURSOS	100,0
1971-1979		1980-1985	
Cotización de los trabajadores	12,3	Cotización de los trabajadores	11,0
Cotización empresarial	9,6	Cotización empresarial	4,3
— Jornadas teóricas	9,6	— Jornadas teóricas	3,4
		— Jornadas reales	0,9
Percepciones prod. campo	4,0	Percepciones prod. campo	2,2
TOTAL RECURSOS PROPIOS	25,9	TOTAL RECURSOS PROPIOS	17,5
Transferencias estatales	13,1	Transferencias del Fondo de Estabilización entre	
Transferencias Régimen General	60,3	Regimenes	82,0
Otros ingresos	0,7	Otros ingresos	0,5
TOTAL RECURSOS AJENOS	74,1	TOTAL RECURSOS AJENOS	82,5
TOTAL RECURSOS	100,0	TOTAL RECURSOS	100,0

Fuente: Elaboración propia sobre la base del Anexo 2.

de todo el período. Así, de significar más del 80 por 100 del total de los recursos en la primera etapa, pasa a suponer menos del 20 por 100 en la actualidad.

- Una apelación creciente al superávit del Régimen General y a la financiación a través de fondos estatales cuando aquél empezó a decrecer en forma notable.

- Una pérdida constante del peso de las cotizaciones empresariales, que pasan de financiar más del 50 por 100 (54,8) del

coste de la Seguridad Social Agraria a ser una aportación casi marginal (4,3 por 100) en la actualidad.

Esta última característica, de importancia capital para la situación financiera actual del régimen, se ha ilustrado en el cuadro n.º 5.

Se comprueba que, en términos constantes, la cotización empresarial se ha deteriorado en más de un 40 por 100 en solamente once años. Simultáneamente, la cuota de los trabajado-

res por cuenta propia crecía más de un 200 por 100 en términos reales, y la cuota de los trabajadores por cuenta ajena se sostenía prácticamente al mismo nivel. Este hecho ha determinado que mientras en el Régimen General la aportación empresarial supone el 83,3 por 100 de la cotización y la aportación del trabajador el 16,7 por 100 restante, en el Régimen Especial Agrario la relación sea 19,1 por 100 de cotización empresarial por 66,2 por 100 de cotización de los trabajadores (cuadro n.º 6).

CUADRO N.º 5

EVOLUCION RECIENTE DE LA COTIZACION AL REGIMEN ESPECIAL AGRARIO

(Millones de pesetas constantes de 1974)

CONCEPTO	1974	1977	1982	1983	1984	1985
Cuota trabajadores por cuenta propia	3.283	5.470	7.909	8.318	8.859	10.872
Cuota trabajadores por cuenta ajena	6.082	6.318	6.587	6.622	5.786	5.688
Cotización empresarial	8.187	9.264	5.769	5.712	5.201	4.811
Percepciones sobre productos del campo	4.265	3.533	3.175	3.271	2.959	2.909

Fuente: Los datos 1974-1983 se han tomado de GARCIA DE BLAS, ANTONIO, *op. cit.*, pág. 96, y los correspondientes a 1984 y 1985 son de elaboración propia sobre la base de *Presupuestos de la Seguridad Social 1985*, Vol. V, tomo único (*Informe Económico-Financiero*).

CUADRO N.º 6

EVOLUCION DE LA COTIZACION EMPRESARIAL Y DE LOS TRABAJADORES AL REGIMEN ESPECIAL AGRARIO

AÑOS	Cuota trabajadores (Millones de pesetas)	% s/cotización total R.E.A.	% gasto total R.E.A.	Cuota empresarial (Millones de pesetas)	% s/cotización total R.E.A.	% gasto total R.E.A.
1962	—	—	—	—	—	—
1963	697	29,5	15,3	1.350	57,2	29,6
1964	766	34,6	14,6	1.358	61,3	26,0
1965	715	26,9	12,8	1.923	72,4	34,3
1966	708	31,8	12,0	1.479	66,4	25,0
1967	2.303	44,6	36,0	2.819	54,6	44,0
1968	2.479	45,5	20,6	2.625	48,2	21,8
1969	2.801	44,1	16,7	2.809	44,2	16,7
1970	2.960	41,2	15,5	4.019	57,0	21,1
1971	5.975	37,7	16,8	7.729	48,7	21,7
1972	7.050	42,7	15,3	6.530	39,5	14,2
1973	8.432	44,3	14,1	6.811	35,8	11,4
1974	9.365	42,9	12,2	8.196	37,6	10,7
1975	12.339	46,7	11,9	9.279	35,1	8,9
1976	14.445	48,7	11,2	10.915	36,8	8,4
1977	19.854	48,1	10,1	15.503	37,6	7,9
1978	25.939	42,6	9,1	20.070	32,9	7,0
1979	31.788	52,2	8,6	10.528	33,7	5,6
1980	33.373	45,9	8,1	21.990	30,2	5,3
1981	46.967	57,6	9,9	21.062	25,8	4,5
1982	54.507	61,4	10,4	23.955	26,9	4,6
1983	61.038	61,9	9,9	24.121	24,5	3,9
1984 (*)	83.083	64,4	12,1	29.214	22,7	4,3
1985 (*)	101.419	66,2	13,3	29.214	19,1	3,8

(*) Cantidades presupuestadas.

Fuente: Para los años 1962-1975 se ha tomado LOBO, J. Félix, *op. cit.*, pág. 94, quien toma a su vez el periodo 1962-1970 de CRUZ ROCHE, Ignacio (*op. cit.*) y VERGÉS, Joaquín (*op. cit.*). El resto de la serie es elaboración propia sobre la base de *Presupuestos de la Seguridad Social y Análisis Económico-Financiero del Sistema de Seguridad Social 1964-1985*, ambas fuentes del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Secretaría General para la Seguridad Social. Dirección General de Régimen Económico y Jurídico de la Seguridad Social.

La evolución del gasto: las pensiones

Como se ha señalado en otros trabajos que analizan la evolución reciente de la Seguridad Social (5), el rápido crecimiento del gasto derivado del incremento de prestaciones que se origina en decisiones políticas tendentes a extender el manto protector del sistema, coincide en el tiempo con el inicio de la crisis económica. Este hecho es más acusado, si cabe, en el caso del Régimen Especial Agrario, que, como habíamos señalado, ve como se equiparan la mayoría de

sus prestaciones a las del sistema en los trece últimos años.

Del mismo modo, ha sido el gasto en pensiones el principal protagonista del aumento espectacular del gasto corriente experimentado en la Seguridad Social Agraria.

Había que comenzar señalando que este hecho es más significativo en el REA que en el resto de regímenes del sistema, pues éste se caracteriza, en primer lugar, por un mayor peso relativo de las prestaciones económicas dentro del conjunto del gasto corriente (74 por 100) que

el que representan en el Régimen General (70 por 100) y el resto de regímenes especiales (64 por 100). En segundo lugar, dentro ya del conjunto de prestaciones económicas, las pensiones también tienen más importancia, al suponer más del 99 por 100 de las mismas, frente a valores más reducidos en el Régimen General (87 por 100) y el resto de regímenes especiales (91 por 100).

Así, como puede comprobarse en el cuadro n.º 7, el gasto en pensiones se ha incrementado en los últimos diez años a ritmos superiores al 50 por 100

CUADRO N.º 7

EVOLUCION DEL GASTO EN PENSIONES EN EL REGIMEN ESPECIAL AGRARIO

AÑOS	1. Gasto en pensiones (Millones de pesetas)	2. Gasto total (Millones de pesetas)	$\frac{1}{2} \times 100$	Índice crecimiento (1977 = 100)
1962	2.203	4.563	48,3	1,95
1963	2.443	5.232	46,7	2,2
1964	2.619	5.607	46,7	2,3
1965	2.713	5.920	51,3	2,4
1966	2.838	6.406	44,3	2,5
1967	3.463	10.843	31,9	3,1
1968	4.200	12.025	34,9	3,7
1969	6.125	16.811	36,4	5,4
1970	6.959	19.051	36,5	6,2
1971	13.431	35.591	37,7	11,8
1972	18.326	45.968	39,8	16,2
1973	28.618	59.657	47,9	25,4
1974	39.185	76.874	51,0	34,7
1975	55.595	103.897	53,5	49,3
1976	67.042	129.347	51,8	59,4
1977	112.835	195.645	57,7	100,0
1978	177.501	284.912	62,3	157,3
1979	229.447	369.880	62,0	203,3
1980	250.319	412.489	60,7	221,8
1981	314.924	471.351	66,8	279,1
1982	362.057	521.991	69,4	320,8
1983	425.537	616.391	69,0	377,1
1984 (*)	471.462	686.351	68,7	417,8
1985 (*)	536.111	760.405	70,5	475,1

(*) Cantidades presupuestadas.

Fuente: Para los años 1962-1975 se ha tomado de LOBO, J. Félix, *op. cit.*, pág. 94, quien toma a su vez el período 1962-1970 de CRUZ ROCHE, Ignacio (*op. cit.*) y VERGES, Joaquín (*op. cit.*). El resto de la serie es elaboración propia sobre la base de *Presupuestos de la Seguridad Social y Análisis Económico-Financiero del Sistema de Seguridad Social 1964-1985*, ambas fuentes del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Secretaría General para la Seguridad Social. Dirección General de Régimen Económico y Jurídico de la Seguridad Social.

CUADRO N.º 8

EVOLUCION DEL NUMERO TOTAL DE PENSIONES EN DIFERENTES REGIMENES

REGIMENES	1976	1977	1978	1979	1980
Régimen General	1.701.122	1.807.873	1.909.559	2.022.238	2.110.711
Régimen Especial Agrario	1.222.261	1.284.926	1.352.847	1.392.241	1.417.706
Otros Regímenes Especiales	668.622	707.109	752.652	803.220	870.017
TOTAL SISTEMA SEG. SOCIAL	3.592.005	3.799.908	4.015.058	4.217.699	4.398.434
Régimen General (%)	47,4	47,6	47,6	47,9	48,0
Régimen Especial Agrario (%)	34,0	33,8	33,7	33,0	32,2
Otros Regímenes Especiales (%)	18,6	18,6	18,7	19,1	19,8

REGIMENES	1981	1982	1983	1984 (*)
Régimen General	2.227.014	2.345.560	2.468.646	2.524.664
Régimen Especial Agrario	1.466.694	1.507.795	1.540.027	1.549.568
Otros Regímenes Especiales	932.904	948.288	1.049.538	1.070.875
TOTAL SISTEMA SEG. SOCIAL	4.626.612	4.837.643	5.058.211	5.145.117
Régimen General (%)	48,1	48,5	48,8	49,1
Régimen Especial Agrario (%)	31,7	31,2	30,4	30,1
Otros Regímenes Especiales (%)	20,2	20,3	20,8	20,8

(*) Cifras al 1 de junio.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de *Presupuesto de la Seguridad Social 1985*, Vol. V, tomo único (*Anexo al Informe Económico-Financiero*). Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Secretaría General para la Seguridad Social. Subdirección General de Análisis Económico-Financiero. La información procede de las *Memorias Estadísticas del INSS*.

CUADRO N.º 9

EVOLUCION DE LA PENSION MEDIA MENSUAL POR REGIMENES
(Pesetas corrientes)

REGIMENES	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984 (1)
Régimen General	7.017	8.720	11.254	13.514	15.616	18.289	20.931	24.387	26.874
Régimen Especial Agrario	5.420	7.822	10.820	12.627	14.320	16.385	18.470	20.851	22.621
Otros Regímenes Especiales	6.873	8.846	12.197	14.009	16.470	19.136	21.881	25.332	27.970
TOTAL SISTEMA SEG. SOCIAL (*)	6.401	8.382	11.158	13.176	15.161	17.544	19.857	23.010	25.230
<u>Régimen Especial Agrario</u> Régimen General × 100	77,2	89,7	96,1	93,4	91,7	89,6	88,2	85,5	84,2
<u>Régimen Especial Agrario</u> Total Sistema Seg. Social × 100	84,7	93,3	96,97	95,8	94,5	93,4	93,0	90,6	89,7

(1) Datos a 1.º de junio.

(*) Incluye accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de *Presupuestos de la Seguridad Social 1985*, Vol. V, tomo único (*Informe Económico-Financiero*). Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

anual. Mientras el conjunto del gasto en el régimen se incrementó en el período 1975-1985 en un 631 por 100, el gasto en pensiones lo hizo en un 864 por 100. La «responsabilidad», pues, de las pensiones en el incremento global del gasto es evidente, por cuanto puede explicarse un 73 por 100 de dicho incremento por la evolución de aquéllas.

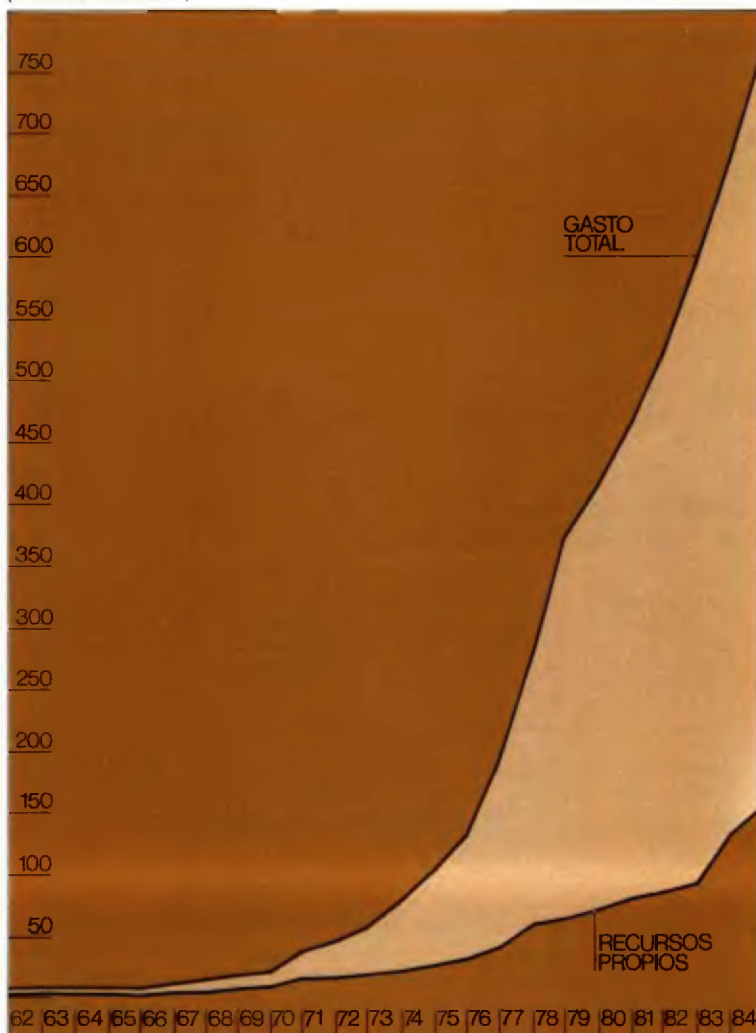
En la actualidad, y como consecuencia de ese espectacular crecimiento, el gasto en pensiones supone más del 70 por 100 del gasto total del REA, cuando en una fecha no tan lejana como 1972 sólo suponían el 40 por 100 de aquél.

Es importante señalar que la causa fundamental de este crecimiento diferencial no es un incremento comparable en el número de pensiones, pues, como muestra el cuadro n.º 8, han crecido relativamente a un ritmo inferior al experimentado en el Régimen General y en los demás regímenes especiales. Así, tras haberse incrementado solamente el número de pensiones en un 21 por 100 en los ocho años considerados, frente al 53 por 100 del Régimen General y el 26 por 100 de los otros regímenes especiales, el porcentaje de pensiones que corresponden al REA sobre el conjunto del sistema ha disminuido en los últimos años.

Si el número de pensiones no ha seguido un incremento muy acusado, la causa obvia de la evolución del coste por este motivo debe encontrarse en el crecimiento de la cuantía media de las mismas. Efectivamente, como se puede apreciar en el cuadro n.º 9, la cuantía media de las pensiones ha crecido más en los regímenes especiales —concretamente en el agrario entre

GRAFICO 4 EVOLUCION DEL DEFICIT DEL REGIMEN ESPECIAL AGRARIO (Pesetas corrientes 1962-1985)

Miles de millones
(Pesetas corrientes)



1976 y 1984 lo hace en más de un 300 por 100 — que en el Régimen General.

Es en los primeros años de este período (1976-1980), cuando la cuantía media de las pensiones agrarias se acerca en mayor medida a las del Régimen General, para comenzar un len-

to pero constante proceso de distanciamiento a partir de 1980.

El único dato esperanzador que parece apuntar timidamente en este sombrío panorama es —a la luz de los datos sobre altas y bajas anuales de pensiones— que posiblemente la estructura demográfica haya pa-

CUADRO N.º 10
EVOLUCION DEL DEFICIT DE LA SEGURIDAD SOCIAL AGRARIA
(Millones de pesetas corrientes)

AÑOS	1. Total recursos propios	2. Total gasto corriente	3. $1/2 \times 100$	Diferencia recursos propios-gasto corriente
1962	2.345	4.563	51,4	- 2.218
1963	2.360	5.232	45,1	- 2.872
1964	2.215	5.607	39,5	- 3.392
1965	2.198	5.920	37,1	- 3.722
1966	2.228	6.406	34,8	- 4.178
1967	5.167	10.843	47,6	- 5.676
1968	5.450	12.025	45,3	- 6.575
1969	6.358	16.676	38,1	- 10.318
1970	7.051	18.889	37,3	- 11.838
1971	15.863	35.434	44,8	- 19.571
1972	16.511	45.609	36,2	- 29.098
1973	19.038	59.197	32,2	- 40.159
1974	21.826	76.180	28,7	- 54.354
1975	26.443	103.123	25,6	- 76.680
1976	29.675	129.347	22,9	- 99.672
1977	41.285	195.645	21,1	-154.360
1978	60.939	284.912	21,4	-223.973
1979	60.910	369.880	16,5	-308.970
1980	72.702	412.489	17,6	-339.787
1981	81.602	471.351	17,3	-389.749
1982	88.811	521.991	17,0	-443.180
1983	98.600	616.391	16,0	-517.791
1984	128.916	686.351	18,8	-557.435
1985	153.298	760.405	20,2	-607.107

Fuente: Para los años 1962-1975 se ha tomado de LOBO, J. Félix, *op. cit.*, pág. 94, quien toma a su vez el periodo 1962-1970 de CRUZ ROCHE, Ignacio (*op. cit.*), y VERGES, Joaquín (*op. cit.*). El resto de la serie es elaboración propia sobre la base de *Presupuestos de la Seguridad Social y Análisis Financiero del Sistema de Seguridad Social 1964-1985*, ambas fuentes del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Secretaría General para la Seguridad Social. Dirección General de Régimen Económico y Jurídico de la Seguridad Social.

CUADRO N.º 11
EVOLUCION RECIENTE DEL DEFICIT DEL REGIMEN ESPECIAL AGRARIO
(Millones de pesetas constantes de 1973)

AÑOS	Recursos propios	Gasto total	Déficit	% Δ anual	Índice 1973 = 100
1973	19.038	59.657	40.619	-	100,0
1974	17.919	63.114	45.195	11,3	111,3
1975	18.649	73.273	54.624	20,9	134,5
1976	16.784	73.158	56.374	3,2	138,8
1977	17.187	81.444	64.257	13,9	158,2
1978	21.157	98.916	77.759	21,0	191,4
1979	17.869	108.511	90.642	16,6	223,2
1980	18.087	102.618	84.531	- 6,74	208,1
1981	17.378	100.375	82.997	- 1,81	204,3
1982	16.264	95.596	79.332	- 4,42	195,3
1983	15.854	99.113	83.259	4,9	204,9
1984	18.844	100.319	81.435	- 2,19	200,5
1985	20.725	102.807	82.082	0,8	202,1

Fuente: Elaboración propia sobre la base del cuadro n.º 10.

sado ya lo peor de su factura. De hecho, de la cifra de altas netas que se experimentaba en la segunda parte de la década de los setenta —unas 70.000 altas anuales— hemos pasado a incrementos mucho más moderados en los primeros años ochenta —algo menos de 40.000 altas anuales de promedio.

Al importante efecto de expansión debido a la equiparación en la cuantía de las pensiones habría que añadir otro conjunto de causas ligadas al fraude para explicar completamente la comentada evolución del gasto:

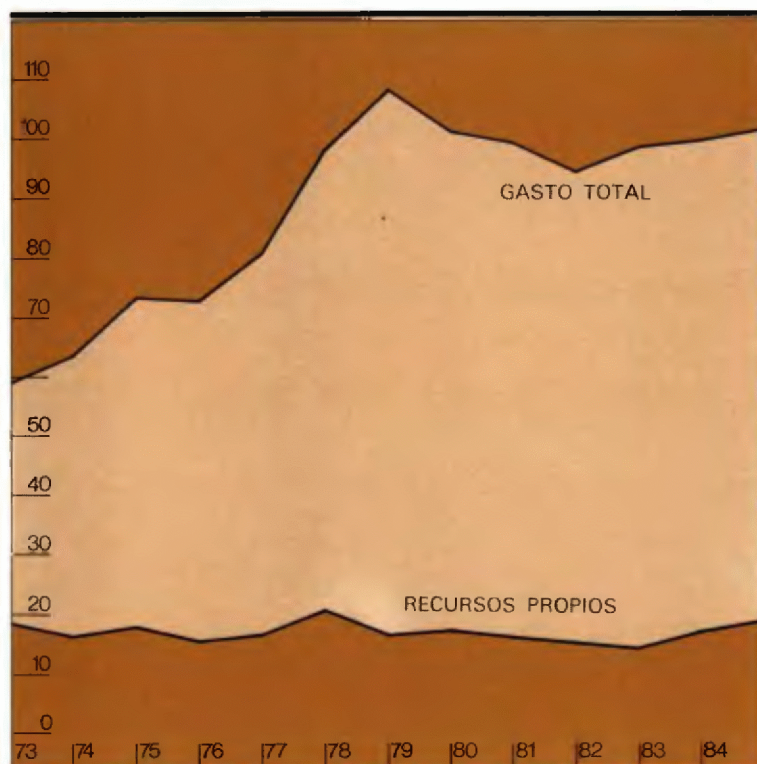
- En este régimen se han detectado importantes anomalías en cuanto a la adquisición del derecho a la percepción de algunas modalidades de pensión, concretamente en las de incapacidad e invalidez.

- En la prestación por incapacidad laboral transitoria se advierten algunas irregularidades (gran incremento del número de días indemnizados por trabajador y año y duración mayor de los procesos que en el Régimen General) que revelan que dicha prestación puede estar haciendo las veces de colchón que aminora la incidencia del desempleo agrario en algunas zonas.

- Finalmente, la divergente evolución en algunos años entre el número de cotizantes al régimen y las cifras de población ocupada en el sector evidencia que, dadas las ventajas comparativas en el coste para el asegurado, puede haber existido un importante margen de personas afiliadas indebidamente en el Régimen Especial Agrario.

GRAFICO 5 EVOLUCION RECIENTE DEL DEFICIT DEL REGIMEN ESPECIAL AGRARIO (Pesetas constantes, 1973-1985)

En miles de millones
(Ptas. constantes, año 1973)



III. LA EVOLUCION DEL DEFICIT Y LAS ALTERNATIVAS PLANTEADAS

La resultante de las dos evoluciones contradictorias —rápido incremento del gasto y entrada en crisis del sistema de financiación— descritas anteriormente, no podía ser otra que un simultáneo crecimiento del déficit del régimen (cuadro n.º 10).

Como consecuencia de la importancia de los valores absolutos que va tomando dicho défi-

cit, en todos los proyectos de reforma de la Seguridad Social —desde las conclusiones de la Comisión del ANE hasta las más recientes propuestas de la Comisión nombrada en el marco del AES (6)— se aborda, como necesidad ineludible, el incremento de la presión contributiva en el Régimen Especial Agrario. Esta decisión se concreta en los sucesivos incrementos que experimentan los tipos en la cotización de los trabajadores (fundamentalmente por cuenta propia) y de los empresarios (en jornadas reales, aunque la incidencia en este caso haya sido

CUADRO N.º 12
HIPOTESIS DE REFORMA DE LA FINANCIACION DEL REGIMEN ESPECIAL AGRARIO
(Pesetas de 1983)

	HIPOTESIS I			HIPOTESIS II			HIPOTESIS III		
	Equilibrio del Régimen Especial Agrario			Cotización equivalente al Régimen General y Autónomos			Cotización por coste medio equivalente a la del conjunto de la Seguridad Social		
	Situación actual (1)	Objetivo (2)	2:1	Situación actual (1)	Objetivo (2)	2:1	Situación Actual (1)	Objetivo (2)	2:1
Trabajador por cuenta propia ...	51.412	377.677	7,35	51.412	155.210	3,02	51.412	192.140	3,73
Trabajador por cuenta ajena ...	62.293	377.677	6,06	62.293	239.012	3,83	62.293	192.140	3,08
TOTALES ...	56.603	377.677	6,67	56.603	195.194	3,45	56.603	192.140	3,39
1. Renta Agraria (millones de pesetas de 1983) ...						1.186.247,1			
2. Hipótesis I/Renta Agraria ...						51,96 %			
3. Hipótesis II/Renta Agraria ...						28,17 %			
4. Hipótesis III/Renta Agraria ...						27,52 %			
5. Déficit resultante Hipótesis I ...						—			
6. Déficit resultante Hipótesis II ...						282.212 (54 % déficit real en 1983)			
7. Déficit resultante Hipótesis III ...						289.884 (55 % déficit real en 1983)			

Fuente: Las Hipótesis de reforma han sido tomadas de GARCIA DE BLAS, Antonio, *op. cit.*, y los cálculos posteriores de elaboración propia sobre la base de *Informe Económico-Financiero (Presupuesto de la Seguridad Social 1985)*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, y *Cuentas del Sector Agrario* n.º 9, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid, 1984.

mucho menor por la extensión del fraude).

De este modo, en los últimos años se ha producido un proceso de ajuste notable, no tanto por la evolución absoluta de las magnitudes como por el cambio observado en la tendencia.

Si se observa la evolución de la cuantía del déficit en pesetas constantes (cuadro n.º 11), se aprecia claramente cómo, tras duplicarse en los años 73-79, en los últimos años se quiebra dicha línea ascendente e incluso disminuye la brecha entre ingreso y gasto corriente.

En cualquier caso, la cuestión fundamental está en conocer cuál puede ser el límite que admite el crecimiento de la cotización en el régimen agrario si tenemos

en cuenta la situación económica del sector.

La única cuantificación que conocemos sobre los efectos de la equiparación de la presión contributiva en el Régimen Especial Agrario con el Régimen General y el conjunto del sistema de Seguridad Social es la desarrollada en el artículo citado de García de Blas (7).

En dicha cuantificación se estima cuál sería la cotización resultante para los trabajadores por cuenta propia y por cuenta ajena en tres hipótesis alternativas. La primera sería la cotización necesaria para eliminar totalmente el déficit del régimen; la segunda tendería a equiparar la cotización de los trabajadores por cuenta propia con la de los trabajadores autónomos y la de

los trabajadores por cuenta ajena con la de los trabajadores del Régimen General. Por último, la tercera hipótesis considerada consistiría en que el coste medio de cotización al REA se asimilase al coste medio por cotizante del conjunto de la Seguridad Social.

En cada una de las hipótesis se calculaba la cotización resultante y la comparación con la situación precedente (cuadro número 12).

Así, conseguir eliminar el desequilibrio financiero en el régimen supondría pasar de una cotización media de 56.603 ptas/año a 377.677, esto es, multiplicar por 6,7 veces la cuantía de la cotización. La hipótesis media —que en realidad respondería al límite de la filosofía expresada en los diversos documentos de reforma en el sentido de equi-

parar las cotizaciones en los diferentes regímenes — supondría multiplicar por tres la aportación del trabajador por cuenta propia, pasado de 51.412 ptas/año a 155.210 ptas/año, y multiplicar casi por cuatro la cotización del trabajador por cuenta ajena. Por último, la hipótesis mínima también supondría más que triplicar la cotización actual.

Nos hemos permitido comparar la magnitud de la cotización resultante en cada hipótesis con el volumen de la renta agraria calculado por el Ministerio de Agricultura para dicho año. También hemos cuantificado el déficit resultante de las hipótesis II y III. A la vista de estas consideraciones se puede afirmar:

1) La hipótesis de equilibrio financiero del régimen — calificada de «maximalista» por el autor e introducida a efectos ilustrativos — es sencillamente implantable, por cuanto supondría dedicar más del 50 por 100 de la renta anualmente generada en el sector al pago de dichas cotizaciones.

2) La adopción de una óptica estrictamente contributiva, según la cual para obtener las mismas prestaciones han de satisfacerse las mismas cotizaciones, exigiría una proporción mayor de la renta del sector agrario (cercana al 30 por 100 del total) que la exigida a otros sectores.

3) La importancia del déficit

estructural por razones demográficas es muy importante. En las elaboraciones del cuadro número 12 se ha obtenido una estimación indirecta del mismo. Así, la cantidad persistente del déficit, una vez equiparadas las cotizaciones del REA con las de otros regímenes, supone un 54 por 100 del déficit inicial. Este volumen de déficit, incluso desde una óptica estrictamente contributiva, habría de ser asumido solidariamente por el conjunto del resto de miembros del sistema.

Con estas afirmaciones no sostenemos la imposibilidad de actuar en la vía del incremento de la presión contributiva, sino que intentamos poner de relieve los problemas y limitaciones que

CUADRO N.º 13

CUANTIA DE LA RENTA AGRARIA DESTINADA A LA COTIZACION AL REGIMEN ESPECIAL AGRARIO DE LA SEGURIDAD SOCIAL

AÑOS	1. RENTA AGRARIA		2. COTIZACION AL REA		2/1 × 100
	Volumen (Millones de pesetas corrientes)	Índice 1974 = 100	Volumen (Millones de pesetas corrientes)	Índice 1974 = 100	
1964	179.640,2	42,9	2.215	10,1	1,23
1965	194.888,3	46,6	2.198	10,1	1,13
1966	218.399,3	52,2	2.228	10,2	1,02
1967	224.787,1	53,8	5.167	23,7	2,30
1968	234.956,2	56,2	5.450	24,9	2,32
1969	248.176,9	59,3	6.358	29,1	2,56
1970	236.900,0	56,6	7.051	32,3	2,98
1971	283.382,2	67,8	15.863	72,7	5,60
1972	316.327,6	75,7	16.511	75,6	5,22
1973	371.856,1	88,9	19.038	87,22	5,12
1974	418.175,3	100	21.826	100	5,22
1975	492.774,0	117,8	26.443	121,2	5,37
1976	562.727,6	134,6	29.675	135,0	5,27
1977	688.406,5	164,6	41.285	189,2	6,0
1978	827.579,3	197,9	60.939	279,2	7,36
1979	860.934,6	205,9	60.910	279,1	7,07
1980	933.791,6	223,3	72.702	333,1	7,78
1981	893.076,9	213,6	81.602	373,9	9,13
1982	1.069.081,4	255,7	88.811	406,9	8,31
1983	1.186.247,7	283,7	98.600	451,8	8,31

Fuente: Elaboración propia sobre la base del Anexo II y Cuentas del Sector Agrario n.º 9, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid, 1984.

CUADRO N.º 14

**EVOLUCION DE LA IMPORTANCIA DE LA TRANSFERENCIA NETA DE LA SEGURIDAD SOCIAL
EN LA RENTA DEL SECTOR AGRARIO**

AÑOS	1. Transferencia Seguridad Social	2. Renta agraria	3. Disponibilidades empresariales	$\frac{1}{2} \times 100$	$\frac{1}{3} \times 100$
1964	511	179.640,2	137.525,6	0,3	0,4
1965	511	194.888,3	151.573,7	0,3	0,3
1966	509	218.399,3	170.190,6	0,2	0,3
1967	4.946	224.787,1	170.556,8	2,2	2,9
1968	4.719	234.956,2	177.814,2	2,0	2,7
1969	7.415	248.176,9	186.407,2	3,0	4,0
1970	7.421	236.900,0	165.301,7	3,1	4,5
1971	16.040	283.382,2	207.313,4	5,7	7,7
1972	24.286	316.327,6	236.581,5	7,7	10,3
1973	36.048	371.856,1	278.562,7	9,7	12,9
1974	51.130	418.175,3	297.754,1	12,2	17,2
1975	71.675	492.774,0	361.659,8	14,5	19,8
1976	83.920	562.727,6	400.529,9	14,9	21,0
1977	119.832	688.406,5	489.354,7	17,4	24,5
1978	181.680	827.579,3	586.973,5	22,0	31,0
1979	224.042	860.934,6	598.974,3	26,0	37,4
1980	339.787	933.791,6	653.384,3	36,4	52,0
1981	389.749	893.076,9	578.270,3	43,6	67,4
1982	434.361	1.069.081,4	721.465,1	40,6	60,2
1983	522.275	1.186.247,1	801.185,5	44,0	65,2

Fuente: Elaboración propia sobre la base del Anexo II y Cuentas del Sector Agrario, n.º 9, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid, 1984.

conlleva y la magnitud del problema subsistente.

Pensamos que, aunque en los últimos años se haya hecho patente un importante incremento en la presión sobre la renta agraria (cuadro n.º 13), existe todavía un margen de actuación en este sentido, al menos hasta equiparar gradualmente la cuantía de la renta dedicada a la satisfacción del pago de cotizaciones con la observada en otros sectores.

Por último, creemos que es necesario plantearse el papel que cumplen los efectos redistributivos por el REA en el sostenimiento del sector antes de tomar cualquier decisión en este sentido.

Como se puede apreciar en el cuadro n.º 14, las transferencias de renta desde la Seguridad Social al sector agrario suponen en la actualidad el 44 por 100 de la renta generada por el propio sector y el 65,2 por 100 de las disponibilidades empresariales (8). Pensamos que son magnitudes muy importantes y que nos deben hacer reflexionar sobre el sector agrario con el que contamos, que condiciona de forma importante las medidas que, a primera vista, pueden parecer absolutamente evidentes (9).

CONCLUSIONES

Ninguna de las soluciones planteadas para el desequilibrio financiero del Régimen Especial

Agrario es sencilla. Actuar sobre el conjunto del gasto mediante la adopción de medidas tendentes a restringir la cuantía o el ámbito de las prestaciones es una vía que —por su carácter eminentemente político— pensamos no admite una interpretación económica unidireccional y restringida al ámbito del gasto en Seguridad Social.

Pensamos que las actuaciones más claras, por el contrario, deberían proceder del sistema de financiación y de una decidida lucha contra el fraude en diferentes ámbitos del Régimen.

El margen de incremento de la presión tributaria de las cotizaciones en el REA, dentro del vigente modelo de financiación, debería recorrerse gradualmente

hasta situarse en proporciones similares a las de otros sectores. Ahora bien, ya hemos puesto de manifiesto la insuficiencia de estas medidas para el incremento necesario del ingreso.

Por esa razón, creemos que es ineludible la adopción de otro tipo de medidas a medio y largo plazo que, a pesar de su complejidad organizativa o su dificultad de implementación práctica, garanticen la estabilidad y suficiencia de los recursos.

En primer lugar, debería dotarse de mayor eficacia a los medios de gestión del sistema para eliminar los rasgos fraudulentos que, en este régimen, son muy evidentes. Depurar el censo de afiliados —acción llevada a cabo en otros momentos de la evolución histórica del REA (10)—, eliminar el abuso cometido en la adquisición de ciertas prestaciones perfectamente identificadas y atacar decididamente la morosidad y el fraude en el pago de cuotas —perfectamente aislables geográficamente— son medidas no muy complicadas técnicamente y con resultados inmediatos, aunque no sea fácil cuantificar los recursos derivados de la adopción de las mismas.

Por último, la reforma del sistema específico de financiación en alguno de sus puntos concretos —sustitución de las bases únicas en la cotización de los trabajadores por cuenta propia por algún método que acerque la base a las rentas reales generadas en cada explotación, y reforma de la cotización empresarial para hacerla recaer sobre la utilización realmente observada de mano de obra— sería la única garantía de la detención del deterioro observado en la generación de recursos propios del régimen especial.

NOTAS

(*) Agradezco a Almudena Durán, Juan Muñoz y Antonio García de Blas la ayuda que hizo posible el acceso y uso de la información que sustenta el trabajo. A Antonio García de Blas debo agradecerle también el tiempo que generosamente ha dedicado a orientarme y discutir conmigo algunos puntos concretos del estudio. Todas las deficiencias que, como consecuencia de no haber sabido utilizar estas ayudas con el mejor provecho, puedan observarse, son de mi entera responsabilidad.

(1) Nosotros destacaríamos los siguientes estudios: CRUZ ROCHE, I.: «Aproximación al estudio de la Seguridad Social en el campo. Contenido, evolución y problemática en España, con especial referencia a la década de los años sesenta», en MUÑOZ, J.; ROLDAN, S.; GARCÍA-DELGADO, J. L.; SERRANO, A.: *La Economía Española*, 1973, Madrid, Edicusa, 1974, págs. 109-240. VERGÉS, J.: *La Seguridad Social española y sus cuentas*, Barcelona, Ariel, 1976, 217 páginas. Especialmente el capítulo VI, págs. 131-155. LOBO, J. F.: «Los ingresos y gastos de la Seguridad Social Agraria en España», en *Hacienda Pública Española*, n.º 48, 1977, páginas 85-97. FAIÑA MEDIN, J. A.: *Aspectos económicos y fiscales de la Seguridad Social en España. El Régimen Especial Agrario y la carga tributaria sobre la agricultura*. Extracto de su tesis doctoral dirigida por C. Otero Díaz, Universidad de Santiago de Compostela, Facultad de Derecho, febrero 1982, Imprenta Universitaria, 60 pá-

ginas. GARCÍA DE BLAS, A.; POVEDA DÍAZ, A.: «La Seguridad Social Agraria y el Empleo Comunitario», en *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, n.º 16, 1983, págs. 95-104.

(2) A este respecto, Cruz-Roche señala que en dicho período se equiparan con el Régimen General: la asistencia sanitaria, la pensión de viudedad, la aportación de farmacia, la escala de porcentajes de jubilación y la incapacidad laboral transitoria. Además, en dicho período se crearían las hasta entonces inexistentes pensiones de orfandad, pensiones en favor de familiares y se extenderían los beneficios del empleo comunitario y otros beneficios relativos a las pensiones de viudedad. Véase: CRUZ-ROCHE, I.: *Análisis económico de la Seguridad Social Española 1972-1982*, Madrid, Instituto de Estudios Laborales y de la Seguridad Social, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, capítulo IV, pág. 196.

(3) Faiña Medin en su mencionada tesis doctoral afirma que «... al sujetar a las pequeñas explotaciones familiares a la cotización por unos trabajadores asalariados que jamás han contratado... la distribución de jornadas teóricas con respecto al trabajo agrícola por cuenta ajena resulta disparatada y discrimina gravísimamente contra las áreas de agricultura familiar... (siguiendo) ... la distribución geográfica de jornadas agrícolas una marcada orientación norte-sur y oeste-este, mostrando, en general, una correlación inversa con la importancia del trabajo asalariado», FAIÑA MEDIN, J. A., *op. cit.*, págs. 41-55.

(4) Los diversos periodos temporales en que se ha subdividido la evolución reflejada responden a hitos en los diversos cambios experimentados por la reglamentación reguladora de la financiación del Régimen Especial Agrario. El primero de ellos (1962-1966) comprende el período que se abre con la constitución en 1962 de la Mutualidad Nacional de Previsión Agraria hasta 1966. La segunda etapa comprendería el período comprendido entre la entrada en vigor en 1967 del Régimen Especial Agrario, contemplado en la Ley General de Bases de la Seguridad Social de 1963, hasta 1970 en que se promulga la Ley de 22 de diciembre, que tiende a perfeccionar la acción protectora y a modificar las fórmulas de financiación. Desde este momento hasta la entrada en vigor de la fórmula de las jornadas reales en 1979 sería el tiempo comprendido en nuestro tercer período. Por último, desde la agrupación contable de las transferencias del Régimen General y del Estado en el Fondo de Estabilización entre regimenes hasta la actualidad (1980-1985) sería el último período distinguido.

(5) Véase, entre otros, FUENTES QUINTANA, E.; BAREA TEJEIRO, J.; GARCIA DE BLAS, A.; GONZALO GONZALEZ, B.: «Estrategia para un tratamiento de los problemas de la Seguridad Social», en PAPELES DE ECONOMIA ESPAÑOLA, núms. 12/13, 1982 págs. 20-106, y GARCIA DE BLAS, A.; GONZALO, B.: «Seguridad Social y crisis económica: su evolución entre el ANE y el AES», en PAPELES DE ECONOMIA ESPAÑOLA, n.º 21, 1984, págs. 90-113.

(6) En este sentido, en el Documento de

síntesis presentado por la Presidencia de la Comisión Tripartita para la Mejora y Racionalización de la Seguridad Social se afirmaba que «la presión media de los regimenes especiales no podrá ser en ningún caso inferiores a los del régimen general», en PAPELES DE ECONOMIA ESPAÑOLA, «Seguridad Social (Documentos)», Anexo al núm. 12/13, 1982, pág. 148. Del mismo modo, en el Documento Base recientemente presentado por la Comisión Tripartita contemplada en el AES se contemplan «la eliminación de la morosidad y el fraude en el pago de cuotas, la corrección de las desigualdades financieras entre regimenes», pág. 7, la «supresión de privilegios y discriminaciones, tanto de los derivados de la naturaleza profesional o común del hecho causante de la necesidad como de los que tienen su origen en la organización por regimenes...», pág. 9, y se consagra el principio de que «... la concesión de tales prestaciones está condicionada a los requisitos característicos del seguro social... y su cuantía dependerá de las bases de cotización, las cuales, a su vez, vendrán determinadas por el importe de los ingresos del trabajo o las rentas profesionales...», pág. 138. «Documento Base sobre la reforma de la Seguridad Social para la Comisión Tripartita del Acuerdo Económico y Social (AES)», Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1985.

(7) GARCIA DE BLAS, A., y POVEDA DIAZ, A., *op. cit.*, pág. 100.

(8) Según cálculos de J. M. NAREDO, a partir de la Encuesta de Presupuestos Fami-

liares de 1980-81, un 45 por 100 del consumo anual en los hogares agrarios se financia con las rentas transferidas por la Seguridad Social Agraria. Esta información se ofrece en BENELBAS, L.: «Dotación de recursos humanos y desequilibrio de mercados agrarios», en PAPELES DE ECONOMIA ESPAÑOLA, n.º 21, pág. 357, Madrid, 1984.

(9) Si a estas consideraciones sobre el papel de las transferencias del Estado «... se añaden las remesas de emigrantes y los ingresos derivados de las ocupaciones no agrarias de los agricultores y sus familias, cuya cuantía exacta se desconoce, no sería de extrañar que los ingresos procedentes del Sector Agrario ocuparan ya un lugar secundario en los presupuestos familiares de los agricultores, a pesar de las subvenciones cada vez mayores que recaen sobre la actividad agraria. Delimitar en qué medida las familias de los agricultores son una población asistida y la agricultura una actividad secundaria, es un requisito previo, no ya para orientar la política agraria, sino para saber de qué se está hablando», NAREDO, J. M.: «Reflexiones con vistas a una mejora de las estadísticas agrarias», en *Agricultura y Sociedad*, n.º 29, Madrid, octubre-diciembre 1983, pág. 244.

(10) CRUZ ROCHE, I. En la obra citada relata cómo «para evitar inclusiones impropias... en estos años (1962 en adelante) se realiza una constante revisión de los censos agrícolas... (llevándose a cabo) ... la depuración de censos, principalmente, durante los años 1962-1964», *op. cit.*, pág. 179.

ANEXO I

EVOLUCION DEMOGRAFICA DEL REGIMEN ESPECIAL AGRARIO

AÑOS	(1) TRABAJADORES COTIZANTES (Miles)			(2) PENSIONISTAS (Miles)			(3) TRABAJADORES COTIZANTES
	Por cuenta propia	Por cuenta ajena	Total	Por cuenta propia	Por cuenta ajena	Total	Pensionistas
1962	1.667,4	1.446,2	3.113,7	—	—	—	—
1963	1.555,0	1.405,4	2.960,5	—	—	722,2	4,10
1964	1.471,2	1.321,7	2.784,0	—	—	760,9	3,66
1965	1.403,4	1.236,2	2.639,6	—	—	809,8	3,26
1966	1.396,1	1.186,6	2.582,6	—	—	850,3	3,04
1967	1.309,3	1.161,8	2.471,2	—	—	881,0	2,80
1968	1.240,4	1.140,6	2.381,0	—	—	991,2	2,40
1969	1.176,4	1.123,4	2.299,9	—	—	942,2	2,44
1970	1.115,2	1.110,5	2.225,7	—	—	967,4	2,30
1971	1.068,7	1.110,5	2.179,2	—	—	996,6	2,18
1972	1.044,1	1.095,7	2.139,8	—	—	1.046,4	2,04
1973	999,1	1.056,8	2.055,9	662,5	429,6	1.092,1	1,88
1974	933,3	944,6	1.927,9	678,6	454,4	1.133,0	1,70
1975	890,5	942,3	1.832,8	691,5	476,6	1.168,1	1,57
1976	885,4	900,6	1.786,0	722,6	499,6	1.222,2	1,46
1977	876,9	867,9	1.744,8	760,4	524,5	1.284,9	1,36
1978	871,3	859,9	1.731,2	799,6	553,2	1.352,8	1,28
1979	872,9	851,6	1.724,5	820,1	572,1	1.392,2	1,24
1980	879,4	833,4	1.712,8	831,4	586,3	1.417,7	1,21
1981	867,2	805,6	1.672,8	858,0	608,7	1.466,7	1,14
1982	899,1	831,3	1.730,4	877,7	630,1	1.507,8	1,15
1983	858,9	840,4	1.699,3	891,4	648,6	1.540,0	1,10
1984 (1)	852,5	835,5	1.688,0	895,0	654,5 (2)	1.549,5 (2)	1,09
1985 (1)	845,7	829,5	1.675,2	—	—	—	(1,02) (1)

(1) Estimaciones.

(2) Cifras a 1.º de junio.

Fuente: El dato de trabajadores cotizantes para los años 1962-1971 ha sido tomado de FAIÑA MEDIN, José A.: *op. cit.*, pág. 35, y tenían origen en las *Memorias Estadísticas del INP*. Para el período 1972-1985 proceden del *Anexo al Informe Económico Financiero de los Presupuestos de la Seguridad Social para 1985*. El dato de pensionistas para 1963-1972 también es de José A. FAIÑA MEDIN, y para 1973-1985, *Informe Económico Financiero*, procediendo de las *Memorias Estadísticas del INSS*.

ANEXO II

ORIGEN DE LOS INGRESOS QUE SOSTIENEN EL REGIMEN ESPECIAL AGRARIO
(Millones de pesetas corrientes)

AÑOS	1. CUOTAS				2. RECARGO CONTRIBU- CION RUSTICA	3. PERCEP- CIONES PROD. DEL CAMPO	4. OTROS INGRESOS	5. TOTAL ING. PROP.	6. TRANS- FERENCIA SEGUR. SOCIAL	7. SUBVEN- CION ESTATAL	8. INGRESO TOTAL
	Trabaja- dores	Empresa- rios	Diferen- cia	Total							
1962	—	—	—	1.366	973	—	6	2.345	—	506	2.851
1963	697	539	296	1.533	811	—	16	2.360	—	585	2.945
1964	766	625	75	1.366	833	—	16	2.215	—	511	2.726
1965	715	464	-459	721	1.459	—	18	2.198	—	511	2.709
1966	708	449	23	1.180	1.030	—	18	2.228	—	509	2.723
1967	2.303	70	—	2.373	2.794	—	—	5.167	2.227	2.719	10.113
1968	2.479	4	—	2.483	2.621	—	346	5.450	2.000	2.719	10.169
1969	2.801	3	—	2.804	2.806	—	748	6.358	2.015	5.400	13.773
1970	2.960	4	—	2.964	4.015	—	72	7.051	2.021	5.400	14.471
1971	5.975	7.729	—	13.704	—	2.159	—	15.863	9.040	7.000	31.903
1972	7.050	6.530	—	13.580	—	2.930	1	16.511	15.786	8.500	40.798
1973	8.432	6.811	—	15.243	—	3.795	—	19.038	26.548	9.500	55.086
1974	9.365	8.196	—	17.561	—	4.265	—	21.826	39.630	11.500	72.956
1975	12.339	9.279	—	21.618	—	4.632	193	26.443	58.923	12.752	98.118
1976	14.445	10.915	—	25.360	—	4.315	—	29.675	69.520	14.400	113.595
1977	19.854	15.503	—	35.357	—	5.928	—	41.285	105.432	14.400	161.117
1978	23.939	20.070	—	46.009	—	7.136	7.794	60.939	150.057	31.623	242.259
1979	31.788	20.528	—	52.316	—	8.339	255	60.910	189.169	34.873	284.952
1980 (1)	33.373	21.990	—	55.363	—	9.668	7.671	72.702	339.787 (*)	—	412.489
1981	46.967	21.062	—	68.029	—	10.934	2.639	81.602	389.749	—	471.351
1982	54.507	23.955	—	78.462	—	9.393	956 (3)	88.811	434.361	—	521.991
1983	61.038	24.121	—	85.159	—	12.954	487 (3)	98.600	522.275	—	616.391
1984 (2)	83.083	29.214	—	112.297	—	16.619	—	128.916	551.629	—	686.351
1985 (2)	101.419	29.214	—	214.633	—	17.665	5.000 (4)	153.298	607.107	—	760.405

(*) A partir de 1980 hay un cambio de conceptos contables que obliga a unificar la Aportación Estatal y la del Régimen General, siendo ahora financiado el déficit por el Fondo de Estabilización entre Regímenes.

(1) A partir de 1979 incluye la cotización por jornadas reales.

(2) *Estimación.*

(3) Cantidades correspondientes a Cotizaciones por Aplazamientos Excepcionales R.D. 2299/79.

(4) Cantidad presupuestada para 1985 sobre la base de Mejora de Gestión.

Fuente: Para los años 1962-1975 se ha tomado de LOBD, J. Félix, *op. cit.*, pág. 94, quien toma a su vez el periodo 1962-1970 de CRUZ ROCHE, Ignacio (*op. cit.*), y VERGES, Joaquín (*op. cit.*). El resto de la serie es elaboración propia sobre la base de *Presupuestos de la Seguridad Social y Análisis Económico-Financiero del Sistema de Seguridad Social 1964-1985*, ambas fuentes del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Secretaría General para la Seguridad Social. Dirección General de Régimen Económico y Jurídico de la Seguridad Social.

ANEXO III

ORIGEN DE LOS RECURSOS FINANCIEROS DEL REGIMEN ESPECIAL AGRARIO
(Millones de pesetas corrientes)

AÑOS	Ingresos propios del sector	Porcentaje s/total recursos	Ingresos aportados por otros sectores	Porcentaje s/total recursos
1962	2.345	82,2	506	17,8
1963	2.360	80,1	585	19,9
1964	2.215	81,2	511	18,8
1965	2.198	81,1	511	18,9
1966	2.228	81,4	509	18,6
1967	5.167	51,1	4.946	48,9
1968	5.450	53,6	4.719	46,3
1969	6.358	46,1	7.415	53,9
1970	7.051	48,7	7.421	51,3
1971	15.863	49,7	16.040	50,3
1972	16.511	40,4	24.286	59,6
1973	19.038	34,5	36.048	65,5
1974	21.826	29,9	51.130	70,1
1975	26.443	26,8	71.675	73,2
1976	29.675	26,1	83.920	73,9
1977	41.285	25,6	119.832	74,4
1978	60.939	25,2	181.680	74,8
1979	60.910	21,4	224.042	78,6
1980	72.702	17,6	339.787	82,4
1981	81.602	17,3	389.749	82,7
1982	88.811	17,0	434.361	83,0
1983	98.600	15,9	522.275	84,1
1984	128.916	18,9	551.629	81,1
1985	153.298	20,2	607.107	79,8

Fuente: Para los años 1962-1975 se ha tomado de LOBO, J. Félix, *op. cit.*, pág. 94, quien toma a su vez el periodo 1962-1970 de CRUZ ROCHE, Ignacio (*op. cit.*), y VERGES, Joaquín (*op. cit.*). EL resto de la serie es elaboración propia sobre la base de *Presupuestos de la Seguridad Social y Análisis Económico-Financiero del Sistema de Seguridad Social 1964-1985*, ambas fuentes del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Secretaría General para la Seguridad Social. Dirección General de Régimen Económico y Jurídico de la Seguridad Social.