

DICTAMEN 1/93

SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY POR EL QUE SE MODIFICA PARCIALMENTE LA FINANCIACION DEL REGIMEN ESPECIAL AGRARIO DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Sesión del Pleno de 23 de marzo

Remitido este Anteproyecto al CES el pasado día 9 de marzo de 1993 desde el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y atendiendo a la solicitud de dictamen en plazo de 15 días, ha sido objeto de análisis por la Comisión de Seguridad Social, Salud, Consumo y Asuntos Sociales y elevado al Pleno para su debate en sesión celebrada el día 23 de marzo de 1993.

Como cuestión previa, se destaca que el mencionado Anteproyecto no viene acompañado de ninguna otra documentación, debiendo hacer constar al respecto que el Gobierno adjunte memoria económica-financiera junto a aquellos proyectos legislativos que se remitan para dictamen por el Consejo Económico y Social, facilitándole así una mayor comprensión de los objetivos que se pretenden alcanzar con dichas medidas.

Antecedentes del Anteproyecto

1. La cotización por jornadas teóricas al Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social se reguló a través del artículo 44 del Texto Refundido de las Leyes 38/1966 y 41/1970, aprobado por Decreto 2123/1971. Obliga a todos los propietarios de fincas, sujetos pasivos de la antigua Contribución territorial rústica y pecuaria (hoy IBI), aún cuando estuvieran exentos de la misma.

Esta obligación subsiste aunque las fincas no estén dedicadas a la producción, o las personas que en ellas presten su trabajo no estén comprendidas en el campo de aplicación del Régimen Especial Agrario y, con independencia, de que el propietario utilice o no mano de obra. El importe de las jornadas teóricas se determina en

forma global para todos los sujetos pasivos, según clases y circunstancias de cultivo y aprovechamientos agrícolas, forestales y ganaderos en base a los datos de propiedad del Catastro de Rústica.

2. El sector agrario, en general, ha rechazado este sistema de cotización «empresarial», entendiendo que las jornadas teóricas introducían un nuevo impuesto sobre la propiedad. Hay que tener en cuenta, como se decía, su falta de relación con la contratación de mano de obra asalariada.

El rechazo ha seguido diversas manifestaciones, bien por el ejercicio de los correspondientes recursos administrativos, o, por el impago de las cuotas en amplias zonas del Estado. Esta postura de los sujetos pasivos se ha agudizado especialmente en estos últimos años debido a las recalificaciones catastrales que han supuesto importantes incrementos del número de jornadas teóricas asignadas y, sobre todo, a la profunda crisis económica del sector agrario. Basta apuntar que la renta media de los agricultores se sitúa en un 43% de la obtenida en los demás sectores de la producción, con una caída del número de agricultores por cuenta propia próxima al 40% en este decenio, y con un descenso de renta en 1992 de un 8,5%.

3. Hay que añadir también que con el Real Decreto 1134/79 se establecía que los empresarios agrarios que ocuparan a trabajadores por cuenta ajena, fijos o eventuales, estaban obligados a cotizar por cada jornada de trabajo que realizasen estos trabajadores. Es decir, se introducía un sistema más lógico de cotización a través de las denominadas jornadas reales. Sin embargo, y a pesar de que en su preámbulo se reconocía la necesidad de sustituir las jornadas teóricas por un sistema en que la cotización empresarial recaiga fundamentalmente sobre aquellos empresarios que ocupen trabajadores, lo cierto es que este Real Decreto no supuso la desaparición de las jornadas teóricas, sino simplemente la congelación de su módulo.

Contenido del Anteproyecto

El Anteproyecto consta de un artículo único, por el que se suprimen las jornadas teóricas, incluyendo, a efectos de recuperar en parte la pérdida de recaudación, una subida del tipo de cotización empresarial por jornadas reales del 14% al 15,5% y un incremento de la base de cotización de los trabajadores por cuenta propia del REASS de 68.310 ptas/mes a 75.150 ptas/mes, es decir, un 10%. Asimismo, se dispone la derogación del referido artículo 44 del Texto Refundido.

Sobre este Anteproyecto, y aún cuando por exceder del contenido mencionado sería de difícil incorporación, el Consejo considera oportuno señalar tres observaciones:

- a) El Anteproyecto debería haber sido acompañado de una memoria económico-financiera que permitiera evaluar las repercusiones de las medidas propuestas.
- b) Este Anteproyecto incide exclusivamente en una medida de financiación del REASS. El Consejo entiende necesaria una reforma global del REASS, no sólo en aspectos parciales de financiación, que incluya modificaciones en el campo de aplicación, de cobertura, etc. Sería adecuado proseguir el trabajo efectuado en la Mesa de Estudio del REASS atendiendo a criterios que persigan el consenso del conjunto de los interlocutores sociales allí presentes, sin obviar que cualquier modificación parcial del actual sistema del REASS puede conducir a un resultado no necesariamente positivo, que incluso podría poner en peligro la mejora global de este sistema.
- c) Igualmente se entiende necesario proceder a la adecuación del censo, tanto de trabajadores por cuenta ajena como por cuenta propia, de manera prioritaria.

Valoración y observaciones al texto del Anteproyecto

El Consejo se muestra favorable, y por tanto, de acuerdo con el Anteproyecto en cuanto a la supresión de las jornadas teóricas, si bien en determinados supuestos. Queda dicho en los antecedentes señalados la difícil calificación de las jornadas teóricas como sistema de cotización empresarial dentro del REASS. Además, la repulsa manifestada desde su entrada en vigor por los propios agricultores, genera importantes dificultades añadidas en cuanto a su recaudación y eficacia.

Por otro lado, y en aras a no producir mayores desequilibrios en la financiación del REASS, se estima oportuno recuperar el criterio expuesto en el preámbulo del Real Decreto 1134/79, cuya intención era, en definitiva, hacer desaparecer las jornadas teóricas en base a un sistema de cotización empresarial real. En consecuencia, el déficit de recaudación por la supresión de las jornadas teóricas, y en términos cuantitativos aproximados a los contenidos en el Anteproyecto debiera sufragarse a través del incremento del tipo de cotización de las jornadas reales. Sin embargo, un excesivo incremento del mismo podría motivar una minoración en el empleo agrario.

Tampoco puede olvidarse el aspecto positivo de las jornadas teóricas, por cuanto obliga a cotizar a propietarios de tierras de naturaleza rústica de insuficiente o nulo aprovechamiento. Por estas dos últimas razones, se considera apropiado mantener la cotización por jornadas teóricas para aquellos propietarios no acogidos al REASS, o, en su caso al de Autónomos agrarios. Igualmente, no estarán obligadas al pago las cooperativas de explotación comunitaria de la tierra. Esta medida tendría un importante efecto en cuanto a la necesidad de no producir desequilibrios en la financiación del Régimen. Según datos del Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria, en la actualidad se registran en el Catastro Rústico 7,4 millones de propietarios.

En todo caso, no puede aceptarse que sea la cotización de los trabajadores por cuenta propia, a través del aumento en un 10% en su base, la que repercuta mayoritariamente el apuntado déficit. Se ha de tener en consideración la importante crisis económica que recae en este colectivo según datos antes aportados. Pero además, se estaría desplazando cotizaciones empresariales a estos agricultores por cuenta propia sin relación con la contratación de asalariados.

Conclusión

En base a los hechos y consideraciones expuestos, se muestra opinión favorable al Anteproyecto de Ley de referencia en su apartado a) de supresión de la cotización empresarial por jornadas teóricas para los agricultores afiliados al REASS y Autónomos agrarios. Sin embargo, y en cuanto a sus apartados b) y c), reconociendo la conveniencia

de una recuperación, cuando menos parcial en la recaudación según apunta el Anteproyecto, se estima que la misma debe provenir por el incremento del tipo de cotización de las jornadas reales y el mantenimiento de jornadas teóricas en las condiciones expuestas.

Madrid, a veintitrés de marzo de 1993

El Secretario General

Angel Rodríguez Castedo

Vº Bº
El Presidente

Federico Durán López.

VOTO PARTICULAR

QUE FORMULA COLECTIVAMENTE EL GRUPO SEGUNDO

Introducción

De conformidad con lo expuesto por los portavoces del Grupo Segundo en el Pleno del Consejo celebrado el pasado día 23 del mes en curso, expresando las discrepancias sustanciales con el proyecto de Dictamen debatido en la mencionada Sesión, y que dio lugar al voto contrario al mismo por parte de los Consejeros Miembros de este Grupo Segundo, y al anuncio de su voto particular, conforme a lo previsto en el artículo 43 del Reglamento del CES, se formula colectivamente como Voto Particular de este Grupo Segundo lo siguiente:

1. Descripción de las medidas contenidas en el proyecto normativo

El texto objeto de comentario contiene tres diferentes medidas:

1) *Supresión de las jornadas teóricas:*

Este ingreso, específico del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social, es aplicable a todas las personas que sean propietarios de explotaciones agrarias, reúnan o no la condición de trabajadores por cuenta propia. Su importe global se distribuye entre todos los sujetos pasivos y exentos de la Contribución Territorial Rústica y Pecuaria (impuesto hoy extinguido y sustituido por el Impuesto sobre Bienes Inmuebles), en función del número de jornadas teóricas que se le atribuya a la finca, según la clase y circunstancias de los cultivos y de los aprovechamientos agrícolas, forestales y ganaderos, en base a los datos de propiedad del Catastro de Rústica.

La cantidad ingresada por este concepto, al Sistema de la Seguridad Social, se mantiene estable desde 1979, suponiendo la cantidad recaudada por jornadas teóricas en 1991 (último ejercicio liquidado) 16.306 millones de pesetas, cuantía que coincide con la prevista ingresar en 1993.

El proyecto normativo prevé suprimir esta fuente de financiación.

2) Modificación del tipo de cotización empresarial por jornadas reales:

Para compensar la reducción de los ingresos, que supone la supresión de las jornadas teóricas que propone el proyecto, se prevé esta medida así como la que comentaremos en tercer lugar.

La cotización empresarial por jornadas reales (jornadas realmente trabajadas) está sujeta a un tipo de cotización del 14%, desde la Orden del Ministerio de Trabajo de 18 de enero de 1993, en el año 92, el tipo de cotización era del 13%, y con la modificación prevista en el Anteproyecto, el tipo de cotización será del 15,5%.

Según cálculos basados en las propias cifras que acompañan al Proyecto de Presupuestos de la Seguridad Social para el año 1993, este incremento del tipo va a suponer, recaudar una cifra, por este concepto, de 32.944 millones de pesetas, que frente a la cifra prevista (en función del tipo actual) de 29.756 millones de pesetas, supone un ingreso no previsto en los presupuestos, siempre por jornadas reales, de 3.188 millones de pesetas.

3) Modificación de la base de cotización de los trabajadores por cuenta propia:

La base de cotización de los agricultores por cuenta propia es de 68.310 ptas/mes (Orden del 18 de enero de 1993), y, como elemento orientativo, podemos aportar que la base de cotización en el pasado año fue de 65.670 ptas/mes, la aplicación del Anteproyecto, elevaría la base de cotización de estos agricultores autónomos a la cifra de 75.150 ptas/mes, lo que supone un incremento del 9,10% sobre la base vigente en el año 93.

Por nuestros cálculos, utilizando los datos mencionados con anterioridad, el incremento de la base, al que se le aplica un tipo del 18,75%, va a suponer recaudar 81.650 millones de pesetas, que excede de la cifra prevista en los presupuestos de 1993 (74.219 millones de pesetas), en una cantidad que alcanza los 7.431 millones de pesetas.

Sumando las cifras que el proyecto de norma prevé aumentar los ingresos del Régimen Especial Agrario, por efecto de las dos medidas anteriores, vemos como este

incremento, supone una recaudación mayor, por estos dos conceptos, de 11.619 millones de pesetas, si bien, el efecto previsto de la supresión de las jornadas teóricas, originaría que el Sistema, tenga una pérdida de ingresos sobre los estimados, de 4.687 millones de pesetas.

2. Análisis y valoración de los contenidos del Anteproyecto

El alcance del Anteproyecto, parece claro y determinante: con esta reforma parcial de la financiación del RE Agrario se intenta producir un cambio en la filosofía de financiación de este régimen especial. El Gobierno pretende sustituir, una vía de financiación que tiene carácter impositivo real, por otra, que tiene un carácter puramente profesional y contributivo, aquella que gravita sobre la actividad profesional agrícola, ya sea en su modalidad empresarial o autónoma.

Si consideramos la naturaleza de las contribuciones por jornadas teóricas, vemos como éstas, no comparten la naturaleza que tienen las cuotas en un sistema profesional de tipo contributivo, sino que resulta ser un sistema de financiación por vía de un impuesto de carácter real llamado «jornada teórica». Este impuesto se devenga, según definición del artículo 44 del Texto Refundido del RE Agrario de 23 de julio de 1971 (Decreto 2123/1971), por el mero hecho de ser propietario de una explotación agraria, independientemente de que haya una actividad profesional.

Por contra, el proyecto legal intenta compensar esa pérdida de ingresos con las vías de financiación puramente profesionales (incrementos del tipo de cotización por jornadas reales y aumentos de la base de cotización en autónomos), potenciándose esta vía de financiación, frente a la que podríamos llamar vía pública o impositiva, todo ello en un marco real de financiación y gasto de este Régimen Especial que para 1992 presentaba un déficit previsto en presupuestos de 735.126 millones de pesetas.

En consecuencia, con el nuevo modelo de financiación, previsto en el proyecto, se intenta producir una «retirada» de la financiación vía impuestos del Régimen Especial Agrario, aún con las especialidades que hemos mencionado anteriormente, y se sustituye, aunque en cuantía menor, con un aumento de los ingresos procedentes de la actividad productiva agrícola. La actividad profesional agrícola se vería muy

negativamente afectada por un incremento de los costes sociales, tanto en su vertiente empresarial como autónoma, se encarecería la contratación de mano de obra agrícola, y en general, se vería resentida la competitividad de nuestro debilitado sector agrario y el empleo.

Este Anteproyecto manifiesta la opción parcial adoptada por el Gobierno, consistente en incrementar la financiación «profesional» del Régimen Agrario de la Seguridad Social y eliminar la financiación por vía impositiva, que en este régimen, adopta la forma especialísima de las «jornadas teóricas», con la enorme carencia del proyecto de no acometer la sustancial y necesaria clarificación y depuración de los Censos Agrarios.

3. Conclusiones

En conclusión, la posición de los Consejeros del Grupo Segundo del CES, sobre el proyecto de referencia, se concreta en los siguientes puntos:

1. Informar favorablemente la supresión de las jornadas teóricas, si ello va inexorablemente acompañado de una mayor aportación estatal, vía impuestos generales, para suplir la menor cuantía de ingresos.
2. Rechazar los incrementos de cotizaciones tanto en el Régimen de Autónomos como en el de por cuenta Ajena porque ello produciría en el sector agrario un deterioro añadido del empleo y de la competitividad.
3. En todo caso, toda modificación legal debería ir acompañada de una clarificación y depuración del Censo Agrario, en cuanto a determinar el campo de aplicación del REASS tanto en su vertiente activa como pasiva.

VOTO PARTICULAR

QUE FORMULA LA ASOCIACION AGRARIA DE JOVENES AGRICULTORES (ASAJA) DEL GRUPO TERCERO

ASAJA no comparte el dictamen que sobre el anteproyecto de ley por el que se modifica parcialmente la financiación del régimen especial agrario de la Seguridad Social ha realizado la Comisión de Seguridad Social, Salud, Consumo y Asuntos Sociales.

Las razones de ASAJA son:

- 1º. Consolidar la seguridad jurídico-fiscal eliminando este Impuesto, por considerar que es el Ministerio de Economía y Hacienda y no el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social el organismo competente gubernamental para establecer gravámenes e impuestos.
- 2º. El importe de este Impuesto, que ingresa la Seguridad Social Agraria, supone 16.000 millones de pesetas, aproximadamente el 1,2 % del presupuesto total del REASS. En definitiva un coste añadido sin ninguna contraprestación que grava exclusivamente la tenencia de la tierra independientemente de su mejor o peor aprovechamiento, del número de jornales reales que se den y con un coste al alza causado, indebidamente (y con legalidad dudosa) por las revisiones catastrales.
- 3º. ASAJA exige la supresión de este Impuesto, Jornadas Teóricas, por congruencia con la línea que tradicionalmente viene manteniendo de pagar impuestos en función de los rendimientos de las explotaciones agrarias y no por el simple hecho de ser titular de una explotación agraria. Por ello, reivindicamos la supresión del Impuesto de Bienes Inmuebles (IBI) aunque pedimos mayor presupuesto para mejorar el Catastro Agrícola.
- 4º. Con una Renta Agraria del 35,35 % de la media de los sectores industrial, de servicios y de la construcción, amén de una caída de activos de más de 200.000 en los dos últimos años, el sector no soporta un incremento de 3.000 millones por subida del tipo de la cotización empresarial por jornadas reales (pasa en el año 1992 del 13% al 15,5%), por lo que nos oponemos al anteproyecto aprobado en el

Consejo de Ministros que propugna un recargo del 10,7%. Asimismo nos oponemos, con mas fuerza aún a que se incremente el pago del «cupón» de la cotización del trabajador por cuenta propia en cerca de 7.800 millones de pesetas por las mismas razones expuestas anteriormente.

- 5°. ASAJA rechaza, por contradictoria, por provocar división en el sector y sobre todo por razones de coherencia y honestidad, el que se pretenda «revivir» el Impuesto de Jornadas Teóricas excluyendo a los acogidos por cuenta propia al REASS y gravando al resto de titulares. Es inconcebible que después de tantas manifestaciones, reivindicaciones y luchas por la supresión de este gravamen (la última muestra fue la manifestación de más de 100.000 agricultores en la Marcha Agraria, en la que los líderes agrarios mostraron su júbilo por la decisión del Consejo de Ministros de suprimirlas) se pretenda, discriminatoriamente, y contra toda lógica su mantenimiento.