

IMPUESTOS Y GASTOS SOCIALES EN LA POLÍTICA PRESUPUESTARIA. ESPECIAL REFERENCIA A CANADÁ Y ESPAÑA

(Paloma de Villota, Profesora Titular de Economía Aplicada, Universidad Complutense de Madrid)^{1 y 2}

1.- Presupuestos con perspectiva de género

Introducción.

El análisis llevado a cabo de los Presupuestos desde la perspectiva de género en distintos países pone en evidencia su no neutralidad y el olvido del trabajo de cuidado no remunerado, necesario para el mantenimiento de la calidad de vida, realizado mayoritariamente por las mujeres. Por consiguiente las decisiones de política económica siguen efectuándose ignorando una importante parte de la actividad económica. Estas páginas aprovechando estudios y experiencias anteriores intentan arrojar luz en este campo mediante un relato sucinto de la experiencia canadiense y, en segundo lugar, una aproximación al caso español desde la vertiente impositiva.

Sin duda, la política presupuestaria presenta dos vertientes bien definidas, los ingresos y los gastos, que modelan de alguna manera los comportamientos de los grupos sociales sobre los que actúan. La política de ingresos tiene por objeto obtener los recursos económicos suficientes para hacer frente a las necesidades del sector público, mientras que la política de gasto es el vehículo a través del cual se plasman la política social, familiar, y de igualdad de oportunidades, entre otras. La primera queda recogida en lo que se denomina política Tributaria y la segunda configura la política del Gasto Público. Ambas políticas constituyen un binomio cuyos términos devienen inseparables puesto que sin recursos económicos es imposible la realización del gasto y sin éste no es posible conseguir la redistribución del ingreso. Esta percepción debe completarse con la inclusión de los gastos fiscales que, por imperativo constitucional, en España deben figurar igualmente en el documento presupuestario.

Parece obvio que la política de gasto público presenta una clara perspectiva de género al poder instrumentar a través de ella actuaciones a favor de las políticas de conciliación de la vida familiar y laboral, de igualdad de oportunidades y tantas otras. Sin embargo no resulta fácil percibir esta perspectiva en la política tributaria pues, a simple vista, parece que los impuestos están al margen del sexo de los/las contribuyentes. En teoría, la legislación no distingue entre hombres y mujeres aunque la constatación evidencia empírica difiere bastante de estos planteamientos teóricos.

En la imposición indirecta (IVA, impuestos especiales...) no parece fácil encontrar conexiones entre la tributación y la perspectiva de género, pero es incuestionable que existe. Por ejemplo, su reducción puede ayudar a conciliar la vida familiar y laboral mediante la implantación de un gasto fiscal en el IVA que afecte a los servicios de guardería³ que abarate su coste a las personas que disfrutan de rentas medias o altas, aunque puede ser más adecuado su oferta con carácter universal, mediante provisión pública total o parcialmente subvencionada al margen del nivel de renta de quienes cuidan a los niños y niñas que son educados/as en ellas. El dilema que el debate entre gastos fiscales versus gastos sociales plantea debe intentar resolverse contemplando su efecto desde la perspectiva de clase social o capacidad económica de las personas junto al impacto de género.

¹ La primera parte de este artículo forma parte del proyecto del Plan Nacional de I + D + I del Instituto de la Mujer: *Los Presupuestos con perspectiva de Género años 2003-2004* dirigido por Paloma de Villota

² Agradezco muy sinceramente los valiosos comentarios y sugerencias de Maribel Mayordomo imprescindibles para la redacción final de la primera parte de este artículo.

³ El IVA en España sólo exime a las guarderías públicas y las de establecimientos privados de carácter social, pero la gran mayoría siguen siendo privadas y, por tanto, sujetas al impuesto.

Sin embargo, en la imposición directa, en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF), en algunos países como en el caso de España o Italia se ha optado claramente por los gastos fiscales para paliar la falta de servicios públicos de cuidado que permitan su provisión adecuada. Con ello se persigue aminorar la presión fiscal en lugar de fortalecer mediante su provisión pública la implantación de la ciudadanía social con el reconocimiento paulatino y progresivo del derecho al cuidado a lo largo del ciclo vital. Esta ciudadanía social incluiría el reconocimiento de otros derechos universales como el derecho a la sanidad, la educación y a disponer de una pensión de jubilación, entre otros.

En realidad se puede considerar que los impuestos constituyen un caso paradigmático de discriminación indirecta, puesto que la discriminación fiscal existe, aunque en teoría se sitúan al margen del sexo de los contribuyentes y presentan una apariencia de neutralidad irreprochable sin diferenciar entre hombres y mujeres. Desgraciadamente, en la realidad no ocurre así. Por ejemplo, en la imposición sobre la renta, cuando el régimen no es individual se perjudica a unas/os contribuyentes con respecto a otras/os dependiendo del estado civil en el que se encuentren y/o el tipo de familia a la que se pertenezca. De hecho, en la Unión Europea los regímenes fiscales no individualizados con carácter obligatorio, pueden penalizar a las personas que convivan como parejas de hecho, familias monoparentales (encabezadas por mujeres o monomarentales en su mayoría), uniones no heterosexuales, en comparación con el tratamiento fiscal recibido por la familia tradicional biparental, con un/a único/a perceptor/a de renta, y constituida conforme a los imperativos del Código Civil. Un caso flagrante de discriminación indirecta lo constituye la acumulación de rentas de la unidad familiar (sistema seguido en España de forma obligatoria hasta 1989 y opcional hasta el presente) gravando la renta del/de la segundo/a perceptor/a al tipo marginal del primer perceptor y, por tanto, a un tipo más elevado que si declarara de forma independiente⁴.

Esta penalización, lamentablemente, se sigue manteniendo en España hasta el momento actual, a pesar de que la Comisión Europea, en su primer Programa de acción comunitario para la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, señaló entre sus objetivos prioritarios, la “individualización de los derechos sociales y fiscales”, objetivo que permitiría a “hombres y mujeres actuar como sujetos independientes a la hora de buscar empleo y compaginar la vida laboral y familiar” evitando así un “trato discriminatorio por razón de sexo”.

Por ello y para evitar todo posible hostigamiento fiscal, resulta imprescindible buscar respuestas a múltiples cuestiones que sobre este tema podrían suscitarse, como por ejemplo, ¿los impuestos establecidos son neutrales, presentan un sesgo de género hacia un modelo masculino o por el contrario favorecen a las mujeres? Y, desde la perspectiva del gasto público, ¿existen suficientes servicios públicos de guardería o de atención a domicilio realizados por personas especializadas para el cuidado de niños y niñas y de personas mayores, discapacitadas y enfermas que posibiliten la conciliación entre la vida familiar y profesional de mujeres y hombres? ¿Los beneficios fiscales concedidos favorecen exclusivamente a aquellas personas que conviven en uniones matrimoniales legales o son extensibles de igual forma a todo tipo de familia como las monoparentales o las uniones de hecho heterosexuales, o no? ¿Qué tipo de familia resulta más beneficiada fiscalmente? ¿Se mantiene la neutralidad fiscal desde la perspectiva del estado civil y de género?

En el intento de dar respuesta a éstas y otras preguntas se han escrito estas páginas, así como para potenciar el debate, para el caso de España, sobre el diseño actual y otras opciones posibles de la política fiscal y presupuestaria.

⁴ Véase Villota, Paloma de e Ignacio Ferrari: *La individualización de derechos fiscales y sociales en España: un modelo alternativo*. Instituto de la Mujer, serie Estudios, núm. 68. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Madrid, 2000 y Villota, Paloma de e Ignacio Ferrari: *Aproximación al análisis de las figuras impositivas del sistema fiscal español desde una perspectiva de género*. Instituto de la Mujer, serie Estudios, núm. 80 Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Madrid, 2003

El caso canadiense

En Canadá se explicita la necesidad de enfocar con perspectiva de género el Presupuesto Federal Alternativo (*Alternative Federal Budget (AFB) de 1997*, subtítulo *A million jobs... economic security. A budget for the future*). Este presupuesto alternativo se viene elaborando desde mediados de los noventa (1995) por un grupo de investigadores independientes, denominado “Canadian Centre for Policy Alternatives and Choices. A Coalition for Social Justice”, que persigue alcanzar una mayor justicia social. Su objetivo primordial es ofrecer una visión alternativa a la oficial en el ámbito presupuestario que incluya también la igualdad entre mujeres y hombres:

“Nuestro punto de partida es que existen opciones y que los presupuestos son documentos políticos que reflejan las prioridades y los valores de aquellos que los diseñan. El Presupuesto Alternativo Federal reconoce que la realidad actual impone restricciones en la política nacional. Reconoce que el desempleo, la pobreza y el desgaste de la infraestructura social no se pueden revertir de la noche a la mañana. Sin embargo, rechaza la noción implícita en los cuatro últimos presupuestos liberales de que los gobiernos no pueden hacer mucho más además de recortar, cancelar regularizaciones, privatizar, descargar y quitarse del paso de las “fuerzas del mercado”. Por el contrario, afirmamos que el gobierno federal puede y debe jugar un papel vital y activo en la construcción de una sociedad justa en Canadá.

Cuando se observan en su totalidad, los documentos del presupuesto alternativo federal constituyen nuestra visión de la clase de sociedad en que Canadá puede y debe transformarse.

[...] Es una imagen que está basada en los valores y objetivos del empleo para todos; la reducción de las desigualdades; la erradicación de la economía de la pobreza; la igualdad entre hombres y mujeres; la protección de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluyendo aquí el derecho al trabajo; el desarrollo de programas sociales y servicios públicos relevantes; la sostenibilidad del medio ambiente; y una visión de paz, justicia y desarrollo sostenible para todas las personas. La ortodoxia que prevalece dice que hemos alcanzado los límites de nuestra capacidad impositiva y de establecer transferencias y que la pesada carga de la deuda significa que ya no nos podemos permitir programas sociales y servicios públicos.

La ortodoxia reinante dice que el desempleo generalizado no desaparecerá a causa de la “incontrolable” fuerza del cambio tecnológico que está desplazando empleos, y de la competitividad internacional, que está trasladando empleos desde áreas de elevada media salarial a zonas de baja media salarial, y los mercados financieros globales, que mantienen la economía en una recesión crónica y endeudada hasta el fondo.

La ortodoxia reinante afirma que el ámbito de las políticas nacionales en la era de la globalización es extremadamente limitada y por ello se deben disminuir las expectativas de la gente sobre lo que los gobiernos pueden hacer.

Nuestro presupuesto alternativo rechaza estos mitos y demuestra que hay alternativas manejables y equiparables a las de la agenda del “recortar y destruir”. El presupuesto alternativo federal reemplaza la política de la desesperación y del declive con políticas de renovación económica y social.”⁵

Algunos años el *Alternative Federal Budget (AFB)*, ha incluido las opiniones de diferentes economistas, junto a una serie de estudios entre los que cabe destacar

“un análisis de la provincialización de cómo se llevan a efecto las políticas sociales; un estudio que abre camino en su campo al incorporar perspectivas de género en los presupuestos; un análisis de cómo conseguir presupuestos equilibrados y cómo

⁵ Canadian Centre for Policy Alternatives: *Alternative Federal Budget papers 1997*. Canadian Centre for Policy Alternatives, Ottawa, 1997, p. 2

mantenerlos; un estudio general sobre temas impositivos; y un examen de temas medioambientales y cómo profundizar en la dimensión medioambiental de la AFB.”⁶

Entre estos comentarios se señala cómo en Canadá los presupuestos de las distintas provincias (estados) así como el federal, deben reflejar el principio de igualdad de género como única manera posible de alcanzar una sociedad verdaderamente más justa e igualitaria:

“No se puede lograr un Canadá basado en la igualdad ni una unión social progresiva a menos que el principio de igualdad de las mujeres se refleje en los presupuestos federales y provinciales.”

Entre estos estudios, se encuentra el llevado a cabo por Isabella Bakker y Diane Elson⁷, titulado: *Towards Engendering Budgets*, con el intento de incorporar una perspectiva de género al análisis presupuestario y su aportación constituye un hito en el proceso canadiense de elaboración de los presupuestos con perspectiva de género. En él se contempla el coste pagado por las mujeres por los recortes presupuestarios de los últimos años en gastos sociales en atención sanitaria, asistencia social, pensiones, etc.:

“además de en empleos del sector público, se penaliza a las mujeres por dos vías distintas: Han perdido empleos relativamente bien pagados del sector público, a la vez que se les ha cargado con un aumento en su trabajo no remunerado como madres, amas de casa y proveedoras de cuidados. Son principalmente las mujeres las que caen en la inactividad en las ciudades devastadas por los recortes, incrementando así su porción de responsabilidad y desarrollo social en el ámbito de la comunidad.”

El texto anterior pone de manifiesto, igualmente, el impacto de la reducción de puestos de trabajo en el sector público sobre el empleo femenino, Este sector por sus características intrínsecas, constituye en muchos países uno de los refugios tradicionales para las mujeres en el mercado de trabajo. En otro apartado, más adelante se critica con aspereza los recortes en los programas de instituciones y asociaciones dedicadas a mejorar su situación sociolaboral:

“Las asociaciones y programas para las mujeres han sido el objetivo de los peores recortes y la reacción violenta contra los grupos de mujeres está siendo incentivada por políticos, académicos, comentaristas de medios de comunicación de tendencia derechista y otros poderes reaccionarios. Pero hay un lado aún más siniestro para ese ataque. Cuando tenemos en cuenta los recortes de los servicios públicos y sociales, los ataques al sistema público de pensiones, la parodia del plan de prestaciones infantiles que el gobierno afirma estar planificando, junto con los recortes a la financiación de programas de ayuda a la mujer, aparece una imagen de una política gubernamental que se basa en la molesta negación de la igualdad económica de las mujeres. [...] Los recortes en la financiación de programas para mejorar la situación de las mujeres son realmente frenos a la capacidad de ésta para participar en los asuntos sociales, económicos y políticos del país. Es principalmente por medio de estos programas donde las mujeres son capaces de enmarcar sus posiciones políticas y procurar ganar partidarios para llevar a cabo acciones de gobierno más adecuadas y equitativas.”

En este estudio también se incide en cómo, durante la década de los noventa –debido a las medidas de política económica impuestas por el gobierno-, (nunca neutral desde la perspectiva de género) aumenta la desigualdad salarial entre mujeres y hombres. Esta política económica ha generado un aumento de la desigualdad de género, que podría haber sido todavía mayor si el deterioro económico padecido por los hombres durante este periodo no se hubiera producido:

⁶ Canadian Centre for Policy Alternatives: *Alternative Federal Budget papers 1998*. Canadian Centre for Policy Alternatives, Ottawa, 1998, p. 2

⁷ Isabella Bakker and Diane Elson: “Towards Engendering Budgets” en *Alternative Federal Budget papers 1998*. Canadian Centre for Policy Alternatives, Ottawa, 1998, pp. 297-324

“La brecha salarial entre hombres y mujeres, que se había ido reduciendo hasta la década de los noventa, se ha ensanchado una vez más por los efectos de la política gubernamental en este periodo. Esta brecha sería aún mayor ahora mismo si la renta masculina no se hubiera reducido debido a despidos masivos, congelaciones salariales y otras medidas neo-liberales que se han puesto en práctica tanto en el sector público como en el privado.”

Isabella Bakker y Diane Elson apuntan la necesidad de llevar a cabo una reconceptualización teórica en el ámbito de la economía que, por una parte, mida la contribución económica real de las mujeres, por otra, incluya la variable género en los modelos macroeconómicos y analice, por último, el impacto de género en la elaboración de los presupuestos públicos. Estos tres puntos se desarrollan continuación en apartados específicos.

En primer lugar, subrayan la necesidad de medir la contribución económica de las mujeres al conjunto de la economía para acabar con la ceguera respecto al género, es decir, incluir el sector económico de cuidado, que hasta el momento ha permanecido invisible y al margen de las decisiones de política económica. También hacen hincapié en cómo las mujeres permanecen atrapadas, en mayor medida que los hombres, en el sector informal de la economía, en el del trabajo doméstico no remunerado, y en el de carácter voluntario en diferentes asociaciones, pese a participar cada vez más en el mercado laboral:

En las estadísticas económicas nacionales se deja de contabilizar más trabajo femenino que masculino, porque, aunque la contribución formal femenina al mercado laboral canadiense es elevada, gran cantidad del empleo de la mujer tiene lugar en:

- . Sectores de trabajo informales,
- . Trabajo doméstico o reproductivo, y
- . Trabajo voluntario en la comunidad.

El empleo en sectores informales está basado en el trabajo dirigido al mercado en pequeños talleres, negocios familiares y el trabajo subcontratado que se realiza en casa ('trabajo en casa') y trabajo en el servicio doméstico. Este sector incluye tres tipos de estatus de la trabajadora: empleada, autónoma (los dos son pagados), y trabajadora de la familia sin salario (en el que la trabajadora no recibe un sueldo, pero el miembro de la familia -con frecuencia el responsable masculino- que dirige el negocio recibe el pago). Por principio, el empleo en el sector informal se debería incluir en el producto nacional bruto (PNB), pero a menudo se omite por las deficiencias de los estudios estadísticos.

El trabajo doméstico o 'reproductivo' es aquél que consiste en dirigir un hogar, cocinar, limpiar, mantener el equipamiento doméstico, la ropa en buen estado, y el cuidado de los miembros de la familia, amigos y vecinos. Por principio se excluye del PNB; se define en el Sistema de Contabilidad Nacional de las Naciones Unidas como aquél situado fuera de los límites de la producción. Pero el trabajo de la economía de cuidado es vital para mantener el tejido social en buen estado y para el mantenimiento y la reproducción de la población activa.

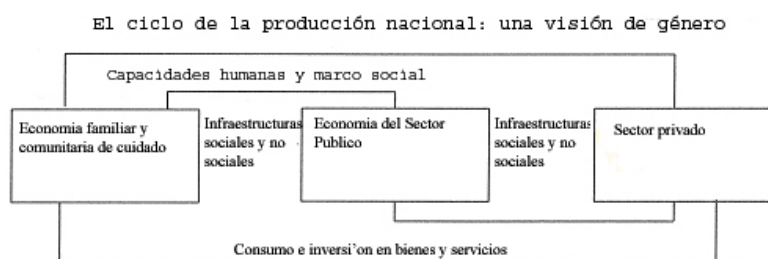
El trabajo voluntario en la comunidad incluye actividades no remuneradas en cualquier tipo de asociación cívica, tanto secular como religiosa. Incluye desde grupos de auto-ayuda de madres que se reúnen para poner en marcha un grupo de juegos infantiles o para obtener mejoras en la seguridad del vecindario, hasta trabajo de apoyo con grandes organizaciones benéficas internacionales. Estas actividades se ven de nuevo excluidas del PNB- y a menudo se consideran actividades de ocio y tiempo libre. Pero para muchas personas necesitadas, especialmente mujeres, estas actividades son fundamentales para tener acceso a recursos necesarios y les ofrece una cierta seguridad. El trabajo voluntario supone una contribución fundamental para el mantenimiento del tejido social, en especial en el sentido de responsabilidad ciudadana.

El trabajo reproductivo o el trabajo voluntario en la comunidad podrían ser realizados en principio por hombres o mujeres, pero este tipo de trabajo se ha ido constituyendo

socialmente como una responsabilidad más femenina que masculina en la mayoría de los países, incluido Canadá.

Respecto al segundo punto, o inclusión de la variable género en los modelos macroeconómicos, ambas autoras adjuntan el diagrama reproducido a continuación (gráfico 1) para la visualización de un modelo macroeconómico alternativo que incluya el trabajo de cuidado no remunerado que llevan a cabo en su mayoría las amas de casa.

Gráfico 1



(Reproducido de Isabella Bakker and Diane Elson: “Towards Engendering Budgets” en *Alternative Federal Budget papers 1998*. Canadian Centre for Policy Alternatives, Ottawa, 1998, p. 310)

En este diagrama la importancia debe tenerse en cuenta el flujo existente entre los diferentes sectores productivos en el que se incluyen las economías domésticas como parte fundamental del output nacional:

“Podemos incorporar la economía del trabajo de cuidado dentro del pensamiento macroeconómico al concentrarnos en el flujo circular de la producción nacional como el producto de la interacción de tres áreas económicas: la economía mercantil del sector privado, la economía del servicio público y la economía doméstica y de los servicios asistenciales en la comunidad.

La creación de riqueza de un país depende del rendimiento de tres áreas. A veces existe una tendencia a asumir que el sector creador de riqueza es la economía mercantil privada, mientras que la economía del servicio público y la economía del hogar y de cuidado se consume lo que ha producido la economía mercantil privada. Esta visión errónea aparece al considerar el flujo circular de la renta nacional por separado del flujo circular del rendimiento nacional.

Las tres áreas de la economía son interdependientes. La economía mercantil privada sería incapaz de crear riqueza para el uso del gobierno, de las familias y la comunidad, si el gobierno, las familias y la comunidad no crearan también riqueza para el uso del sector privado. La riqueza de un país depende no sólo de los bienes y servicios creados por el sector privado, sino también de los servicios públicos producidos por el gobierno (ley y orden, redes de comunicaciones, sanidad y educación) y por la economía de cuidado (capacidades humanas, cohesión del tejido social). Esta interdependencia se puede ver en el diagrama anterior.

La economía mercantil del sector privado produce primordialmente bienes y servicios dirigidos al mercado con la motivación de obtener beneficios. Incluye el sector formal y el informal. En principio, estos sectores deberían estar completamente cubiertos en la contabilidad nacional. En la práctica, hay una estimación a la baja de las actividades del sector informal. Tanto hombres como mujeres trabajan en la economía mercantil. En general, la parte formal tiene más trabajadores varones, aunque menos que hace algún tiempo, y el sector informal tiene una mayoría de trabajadoras.

La economía del servicio público produce una infraestructura social y física que se utiliza para el consumo y la inversión en la economía mercantil y la economía de cuidado. Estos servicios corresponden a la producción del sector público en la contabilidad nacional. La economía de servicio público está dirigida al mercado hasta el extremo de que a los empleados se les paga un salario, y se financia a través de los impuestos, cuotas de usuario y préstamos (y, a veces, con aumento del dinero en

circulación). Pero está menos dirigida al mercado que la economía mercantil porque presta muchos servicios gratuitos a los consumidores. Idealmente, debería ser dirigida a los ciudadanos y ciudadanas, pero lamentablemente a menudo está demasiado burocratizada. Tanto hombres como mujeres están asalariados en este sector. En general, hay menos porcentaje de trabajadores varones que en la economía mercantil formal, aunque probablemente haya más trabajadores varones que en la economía mercantil informal.

La economía de cuidado produce bienes dirigidos a la familia y la comunidad como parte del proceso de asistencia a las personas. El trabajo dentro de la economía de cuidado no es remunerado, aunque se apoye a veces en pagos transferidos por el gobierno (pensiones, prestaciones por hijos e hijas). Se regula por las normas sociales más que con criterios comerciales o burocráticos. La economía está excluida, en principio, del sistema nacional de contabilidad de las Naciones Unidas.

Tanto hombres como mujeres trabajan en la economía de cuidado, pero en general es un sector donde el uso del trabajo femenino está ampliamente generalizado. La economía asistencial contribuye al bienestar de los individuos que reciben los cuidados, pero también contribuye a las actividades de la economía mercantil y de servicio público al ofrecer recursos humanos y al mantener el tejido social (suministrando lo que algunos economistas llaman capital humano y capital social a la economía mercantil y a la economía de servicio público). El tamaño relativo de las tres áreas puede variar dependiendo del nivel de desarrollo y estrategia económica que se persiga. Como todas las imágenes que esbozan límites, este panorama es una gran simplificación, ya que la economía mercantil no se guía en su totalidad por principios comerciales; y la economía de servicio público no siempre ofrece sus servicios al público; ni la economía de cuidado se guía solamente por el altruismo. No obstante, hay una diferencia importante entre ser contratada para cuidar niños como niñera en el sector privado, o como ayudante de guardería del sector público y cuidar a tus propios hijos e hijas. No sólo es una diferencia personal. Los costes del cuidado infantil en la economía mercantil y en la de servicio público aparecen reflejado en la contabilidad nacional, y estos costes se tienen en cuenta en decisiones políticas. Pero los costes del cuidado de los niños y las niñas en la economía de cuidado no aparecen en la contabilidad nacional y por lo tanto, no se tienen en cuenta al tomar decisiones políticas.

Como hemos señalado, los modelos macroeconómicos convencionales ignoran a la economía del cuidado como productora de capacidades humanas y mantenedora del tejido social. Incluyen un sector doméstico en este tejido pero sólo como fuente de consumo y ahorro personal. La única limitación que el sector doméstico puede imponer en estos modelos es la limitación de que la demanda sea insuficiente para comprar el producto de la economía dirigida al mercado.

En efecto, al ignorar la economía de cuidado, los economistas la tratan como si fuera capaz de abastecer cualquier cantidad de capacidad humana y de apoyo social que requiera la economía mercantil y la del servicio público, sin tener en cuenta el nivel de inversión en la economía asistencial. Si se puede hacer esto, entonces está bien ignorarlo desde el punto de vista de la política macroeconómica, y los economistas están en su derecho de hacerlo así. El asumir esto es como asumir que el tiempo de las mujeres está disponible en cantidades ilimitadas, (en términos más técnicos, se podría decir que la oferta del trabajo femenino es perfectamente elástica) (Elson, 1995a)

Estas autoras recomiendan, en tercer lugar, con el ánimo de iluminar el análisis de género en los presupuestos públicos, la necesidad de utilizar los criterios de eficiencia, movilidad, reorganización y sostenibilidad:

“la eficiencia en el uso de los recursos se define correctamente. Con demasiada frecuencia, la eficiencia se define solo en cuanto al uso del trabajo remunerado en los sectores público y privado de la economía. El trabajo de cuidado en la familia y la comunidad se queda fuera porque no tiene un precio de mercado. Es posible que las medidas que parecen aumentar la eficiencia en el uso del trabajo remunerado simplemente estén transfiriendo costes a la economía de cuidado no remunerada. El efecto global puede ser una menor eficiencia, como resultado de un agotamiento de los recursos humanos y el deterioro del tejido social;

la movilización de nuevos recursos parte de la base de que el trabajo femenino no es un recurso infrautilizado, sino un recurso suprautilizado, con existencias limitadas; y que los hogares se diferencian internamente y tienden a no combinar a la vez todos sus recursos. Esto significa que el impacto de los distintos impuestos varía según el género: el impuesto sobre la renta tiene mayor impacto en los hombres, mientras que el IVA sobre productos básicos de consumo para el hogar tiene más impacto inmediato en las mujeres. El impacto último dependerá de las relaciones familiares internas.

la reorganización del modelo de gastos parte de la base de que algunos rasgos externos son específicos según el género. Dada la división del trabajo existente, el empleo femenino en la economía asistencial produce servicios con beneficios más allá del ámbito familiar, elevando la productividad en la economía de mercado y en la del servicio público. Hay una necesidad específica de permitir a la mujer el aumento de la productividad en la economía de cuidado, pero no hay precios de mercado que indiquen los frutos de tal inversión;

el tema de la sostenibilidad se comprende muy por encima, y va más allá de la sostenibilidad financiera para abarcar la sostenibilidad del tejido social, y la economía de cuidado, que es tan importante para su mantenimiento”.

A continuación subrayan dos procesos en el ámbito presupuestario federal que desde los últimos años afectan de forma negativa a las mujeres canadienses: el proceso de des-universalización de los derechos sociales y la reducción de la progresividad impositiva que pueden contemplarse como el anverso y el reverso de la moneda de la privatización aplicada al sector público, que paso a comentar brevemente en los dos apartados siguientes.

El proceso de des-universalización de los derechos sociales en Canadá

El diseño de los derechos sociales al margen de su universalización tiene una lectura negativa desde la perspectiva de género como ocurre en el caso canadiense, con el abandono paulatino de la pensión universal de vejez para todas y todos los canadienses durante los últimos años. En este sentido, Isabella Bakker y Diane Elson señalan que el proceso hacia la des-universalización de los derechos sociales genera un efecto negativo sobre las mujeres. Por otra parte, su sustitución por otro basado en la renta de la unidad familiar provoca, de forma incuestionable, un aumento de la dependencia de las mujeres de sus maridos:

“Las mujeres que nunca han trabajado fuera de sus hogares pueden recibir una pensión OAS [Old Age Security] a su nombre a los 65. Sin embargo, las nuevas prestaciones para la tercera edad serán establecidas según la renta basándose en la renta familiar. Esto significa que el derecho a prestaciones de las mujeres casadas va a depender de la renta del cónyuge, ya que los hombres suelen tener una renta más elevada tanto antes como después de la jubilación.

El cambio a una pensión basada en la renta familiar socava la autonomía económica de las mujeres y asume que los matrimonios dividen su renta a partes iguales; el cambio aleja al sistema de un plan de sustitución de renta por un programa de asistencia social dirigido a aquéllos con rentas más bajas. Se establece claramente que la gente puede organizarse la jubilación a través de planes de pensiones privados y RRSPs [Registered Retirement Savings Plan]”⁸.

Los efectos de la privatización (des-universalización de los derechos) junto a la consideración de la unidad familiar como unidad de medida a la hora de aplicar la política social originan, como apuntan estas autoras, un clarísimo perjuicio para las mujeres.

“Hay dos maneras en las que estos cambios en la política representan una forma de privatización con implicaciones específicas para las mujeres. En primer lugar, la

⁸ Isabella Bakker and Diane Elson: *opus cit*, p. 317

tendencia a de-universalizar las prestaciones sugiere que la pobreza o las rentas bajas son una circunstancia excepcional en la vida de una persona en vez de ser un problema sistemático en cuya resolución la sociedad se juega mucho. Las rentas y el nivel de riqueza menor de las mujeres son factores que inducen a pensar que ellas serán especialmente vulnerables ante el encogimiento/reducción de la red de apoyo social y la disminución del apoyo a programas sociales dirigidos a grupos más específicos (Philips, 1996b) En segundo lugar, evaluar las necesidades según la renta conjunta de la pareja ignora gran parte de las publicaciones económicas y sociológicas que demuestran que la renta dentro de cada hogar no se comparte necesariamente de una forma igualitaria.”⁹

Reducción de la presión fiscal federal.

Sobre los últimos cambios en la imposición sobre la renta canadiense, Isabella Baker y Diane Elson juzgan de forma muy severa los recortes impositivos durante los últimos años.

“La clamorosa exigencia de recortes en los impuestos es parte de la ideología de la privatización que ve un papel reducido para los gobiernos. Varios supuestos apuntalan los recortes impositivos. Por ejemplo, se tiene mucha fe en las fuerzas del mercado y su capacidad para generar y distribuir la riqueza de forma adecuada por medio del consumo y las decisiones en cuanto a inversiones de los individuos y las empresas. Esto marca, como sugiere Lisa Philips (1996), una degradación del tradicional énfasis desde la posguerra en la proporcionalidad distributiva en la política fiscal.”

Lisa Philips, de la Universidad de Toronto, considera del mismo modo que la reducción de la progresividad impositiva afecta positivamente a un escasísimo número de mujeres en comparación con el de hombres.

“Los recortes fiscales federales sobre la renta favorecerán a los hombres más que a las mujeres porque los recortes más notables van dirigidos a aquellos cuyas ganancias superan los \$30,000, que son en su mayoría hombres, y porque las mujeres ganan menos que los hombres en cada banda impositiva, incluyendo el grupo superior de aquéllos que ganan más de \$100,000. Los sesgos de clase y de género confluyen en el plan federal de recortes fiscales, en que las mujeres con rentas más elevadas se benefician menos que los hombres con rentas más elevadas, pero bastante más que las mujeres de rentas bajas.

Con respecto a las ganancias de capital los recortes fiscales presentan gran discriminación de carácter de género

Quizás el recorte fiscal federal más regresivo hasta la fecha es la reducción de la imposición sobre las ganancias procedentes del capital.

[...] Las ganancias procedentes del capital son básicamente los beneficios adquiridos cuando la propiedad del capital, ya sea como capital inmobiliario o acciones, se vende por más de su coste original y estas ganancias las recibe un pequeño grupo de contribuyente de rentas altas.

[...] menos del 19% de este grupo de la élite son mujeres. No nos sorprende que los hombres notificaran casi el 63% de todas las ganancias procedentes del capital en 1997”¹⁰.

⁹ Isabella Bakker and Diane Elson: *opus cit*, p. 318

¹⁰ Philips, Lisa: “Tax Policy and the Gendered Distribution of Wealth”, in Isabella Bakker (ed.) *Rethinking Restructuring: Gender and Change in Canada*. University of Toronto Press. Toronto, 1996, p. 55 y siguientes

Sobre la disminución de la presión fiscal, Philips apunta que toda aminoración de la progresividad va a originar, por un lado, escasísimos beneficios para muy pocas mujeres, y, por otro, un serio quebranto para la mayoría, por la reducción del gasto en servicios y transferencias que lleva implícito:

“Sin embargo hay que reconocer que la aminoración de la progresividad disminuiría además los recursos disponibles para transferencias de fondos estatales y servicios que podrían promover más directamente la autonomía económica de un grupo mucho más amplio de mujeres, incluyendo aquéllas de sectores más marginales.”¹¹

Para concluir con este apartado, retomo nuevamente las palabras de Isabella Bakker y Diane Elson en su advertencia de como la reducción de la presión fiscal puede afectar negativamente sobre la mayoría de las mujeres.

“Como resultado de las presiones fiscales, como la reducción del déficit, también se socava la capacidad del estado para ofrecer unos niveles mínimos de seguridad social para aquellos grupos que sobreviven a duras penas dentro de la economía de mercado y los que trabajan en la economía de cuidado. Queda poco claro, en el mejor de los casos, hasta que extremo se beneficiarán las mujeres del aumento de la capacidad de consumo generada por los recortes de impuestos, debido a las desventajas económicas basadas en el género.”

2.- Aproximación al impacto de género de las modificaciones en el IRPF sobre las personas asalariadas en España (análisis centrado exclusivamente en el Territorio Fiscal Común)

Metodología utilizada

El análisis de la incidencia del impuesto personal sobre la renta para mujeres y hombres no resulta tarea fácil, como consecuencia de la falta de estadísticas fiscales desagregadas por sexo que permitan estudiar su impacto. Las únicas existentes provienen del Instituto de Estudios Fiscales de la serie "*Empleo, salarios y pensiones en las fuentes tributarias*", que abarca el período comprendido entre 1992 y 1996. Esta serie fue continuada con importantes modificaciones por la Dirección General de Informática Tributaria de la Agencia Estatal de Administración Tributaria (desde ahora AEAT) con el título *Mercado de trabajo y pensiones en las fuentes tributarias*. Cabe destacar que la diferencia más significativa entre ambas series radica en el grado de desagregación ofrecido en la distribución de las remuneraciones pues pasa de un desglose de 400 tramos en 1996 (de 25.500 pts cada uno) a otro de 13 en 1999 (en fracciones del Salario Mínimo Interprofesional –SMI- como muestra el cuadro 2), lo que lamentablemente supone una importante pérdida de información estadística.

Como consecuencia de las características del régimen fiscal actual todos/as los/las empleadores/as –tanto personas físicas como jurídicas- deben retener mensualmente un porcentaje del salario de sus trabajadores y trabajadoras para ingresarlos en el erario público. Con carácter preceptivo todos los años deben informar sobre la cuantía de los salarios y de las retenciones efectuadas a cada trabajador o trabajadora, identificándolo/la mediante su nombre y número del Documento Nacional de Identidad o, en su caso, permiso de trabajo. Esta información permite el conocimiento anual de la distribución de las remuneraciones a trabajadores y trabajadoras dependientes mediante la elaboración de un Censo Tributario de Retenidos (CTR) que constituye una fuente estadística primordial para el estudio de la distribución personal de los salarios por Comunidades Autónomas, provincias y municipios, conforme a la actividad, personalidad, dimensión y el carácter público o privado de la entidad retenedora.

¹¹ Philips, Lisa: "Tax Law and Social Reproduction: The Gender of Fiscal Policy in an Age of Privatization", in Brenda Cossman & Judy Fudge, eds., *Privatization, Law and the Challenge to Feminism*. University of Toronto Press, Toronto 2002, pp. 41-85

La explotación estadística de esta fuente deviene imprescindible para completar el conocimiento de la distribución de los salarios. El mayor inconveniente que pueden presentar estos datos es que se circunscriben exclusivamente a los/las contribuyentes afectados por las normas fiscales comunes, quedando al margen la población sujeta a las normas forales del País Vasco y Navarra. El espacio geográfico que abarcan se denomina, por tanto, “Territorio Fiscal Común” (TFC) y comprende la totalidad del Estado Español, con la excepción del País Vasco y Navarra.

Es incuestionable que estas estadísticas complementan la información suministrada por las fuentes del Instituto Nacional de Estadística (INE) y que en otros países, como en Francia, constituye una fuente primordial de información sobre los salarios con inclusión de datos sobre la fecha de comienzo y finalización del trabajo desempeñado, las condiciones del mismo, etc.

Introducción

La reforma fiscal se inicia con la entrada en vigor de la Ley 40/1977, de Medidas Urgentes de Reforma Fiscal, que sin duda supuso un cambio radical tanto en la configuración jurídica de las normas tributarias como en su gestión administrativa. La implantación del nuevo sistema fiscal duró más de diez años, a lo largo de los cuales intentó adaptarse a la cambiante realidad socioeconómica del país, siendo uno de los aspectos más trascendentales -desde la perspectiva de género- la sentencia de 20 de febrero de 1989 del Tribunal Constitucional por la que consideraba inconstitucional la declaración conjunta obligatoria, cuyas consecuencias han sido analizadas -junto con Ignacio Ferrari Herrero- en trabajos anteriores¹². Sin embargo, el impacto de los diversos cambios en los tipos marginales del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (desde ahora IRPF) sobre mujeres y hombres conforme a su situación como asalariados y asalariados en el mercado de trabajo apenas ha sido contemplada hasta el momento¹³. El objetivo de estas páginas es llevar a cabo un somero análisis que sirva para atraer la atención sobre esta fundamental faceta del impuesto.

Dadas las carencias estadísticas anteriormente citadas y la falta de espacio, me limito a analizar en estas páginas la evolución del IRPF y su incidencia en las asalariadas y asalariados durante el período 1996 a 2003, concretamente en los ejercicios fiscales 1996, 1998, 1999 y 2003. La elección de estos años obedece a que pertenecen a cuatro períodos diferentes en la reciente historia del IRPF. El año 1996 corresponde a uno de los ejercicios impositivos bajo la normativa de la Ley 18/1991, nacida tras la citada sentencia de 20 de febrero de 1989 del Tribunal Constitucional y 1998 al último ejercicio fiscal bajo la normativa de la Ley 18/1991; el año 1999 es el primero en el que entra en vigor la Ley 40/1998, en la que el IRPF sufrirá profundas modificaciones, entre las que se puede destacar una importante reducción de la progresividad de la tarifa; y, por último, el año 2003 ofrece especial interés por la modificación introducida en la Ley 46/2002, de reforma del IRPF, que vuelve a modificar los tipos impositivos tal y como siguen vigentes en la actualidad.

Cabe subrayar que todas las modificaciones llevadas a cabo en las tarifas del IRPF en España, desde su diseño original en 1979 hasta nuestros días, se han llevado a cabo sin tener en consideración su impacto de género¹⁴. Sin duda se han contemplado minuciosamente sus

¹² Para mayor información sobre este tema véase Paloma de Villota e Ignacio Ferrari: *Reflexiones sobre el IRPF desde la perspectiva de género: la discriminación fiscal del/de la segundo/a receptor/a*. Instituto de Estudios Fiscales. Ministerio de Economía y Hacienda. Madrid 2005 y Paloma de Villota e Ignacio Ferrari: *Aproximación al análisis de las figuras impositivas del sistema fiscal español desde una perspectiva de género*. Opus cit.

¹³ Véase Paloma de Villota: “Aproximación desde una perspectiva de género a la política presupuestaria desde la vertiente impositiva” en : Economía y Género, Icaria , 2003 y La imposición personal española desde una perspectiva de género en Economía, Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2004

¹⁴ Aunque últimamente se están realizando esfuerzos para conocer el impacto de las últimas reformas fiscales sobre la oferta laboral femenina y masculina en el seno de la familia. Véase el estudio de Juan

efectos recaudatorios y su distribución de la carga tributaria entre los/las contribuyentes, pero utilizando como hipótesis de trabajo que la fiscalidad es neutral desde la perspectiva de género.

Durante este periodo, los tipos marginales sufren continuas alteraciones como muestra la siguiente relación (cuadro 1) en la que se indican los diversos tipos marginales (mínimo y máximo de la tarifa) vigentes entre 1979 y 2003.

Cuadro 1

<u>Ejercicio</u>	<u>Tipo mínimo</u>	<u>Tipo máximo</u>
1979	15,00	43
1984	16,14	46
1985	8,00	46
1988	25,00	56
1992	20,00	56
1999	18,00	48
2003	15,00	45

(Fuente: elaboración propia)

En esta breve aproximación llevada a cabo en estas paginas es preciso tener en cuenta que hasta el año 1988 la tributación en España era conjunta con carácter obligatorio. Ante esta circunstancia, intentar conocer el impacto con perspectiva de genero de los tipos impositivos inferiores sobre las asalariadas casadas resulta sumamente complejo, por no decir imposible, pues quedaban sujetas al tipo marginal del perceptor principal dentro de la unidad familiar que, en la mayoría de los casos, dada la discriminación laboral existente en el mercado de trabajo y la división sexual del trabajo imperante en el interior de la familia, solía ser el marido. Por tanto, el impacto de la variación de los tipos marginales inferiores se hara sentir fundamentalmente sobre las empleadas solteras, divorciadas y viudas y/o aquellos empleados en los que su cónyuge no percibiera renta alguna.

Una vez hecha esta puntualización, el acusado descenso del año 1985, del tipo marginal inferior, con la ampliación del tramo de aplicación al que correspondía de 200.000 a 500.000 pesetas, tuvo que redundar en una aminoración de la fiscalidad de los/as contribuyentes con rentas inferiores y, sin duda, afectaría fundamentalmente a las empleadas solteras, divorciadas o viudas y/o aquellos empleados en los que su cónyuge no percibiera renta alguna. Pero en el primer ejercicio con aplicación de la Sentencia del Tribunal Constitucional(1988) que declara inconstitucional la tributación conjunta obligatoria¹⁵, el tipo mínimo se sitúa en el 25% (con un aumento de 17 puntos porcentuales respecto al año anterior), al tiempo que aumenta en 10 puntos porcentuales el tipo marginal máximo, alcanzando el 56%. Estos cambios se generaron en parte como consecuencia del temor a la pérdida recaudatoria que la introducción de la tributación opcional podría generar. El tipo mínimo del 25% se mantuvo hasta 1992, ejercicio en el que se redujo al 20%, porcentaje que permaneció inalterado hasta 1999, año en el que entró en vigor la reforma del IRPF de 1998¹⁶, vigente hasta el momento presente con ligeras modificaciones, entre las que cabría destacar la reducción del tipo marginal mínimo del 18 al 15% a partir del primero de enero del año 2003.¹⁷

Comentarios sobre el ejercicio fiscal 1996

Prieto y Santiago Alvarez: Análisis de las ganancias de bienestar asociadas a los efectos de la reforma del IRPF sobre la oferta laboral de la familia española. Instituto de Estudios Fiscales. Papeles de Trabajo.

¹⁵ Sentencia de 20 de febrero de 1989.

¹⁶ Ley 40/1998

¹⁷ Ley 46/2002

El ejercicio 1996 corresponde a uno de los últimos períodos impositivos declarado bajo la normativa de la Ley 18/1991, nacida como consecuencia de la Sentencia de 20 de febrero de 1989 del Tribunal Constitucional que declaró inconstitucional la tributación conjunta obligatoria de los cónyuges.

Conforme a los datos proporcionados por las fuentes tributarias del Instituto de Estudios Fiscales, existían en 1996 un total de 12.068.827 personas asalariadas, de las cuales 4.490.243 eran mujeres y 7.578.584 varones. Lo que significaba una proporción entre ambos sexos de 37,2% y 62,8%. La remuneración media anual era de 9.743€ y 13.894€, lo que supone que el salario medio de las mujeres representaba el 70,12% del de los varones. La distribución por tramos de salario (medidos en términos del SMI) se desglosa en el cuadro 2:

Cuadro 2
Distribución de los asalariados y asalariadas en

	<u>%</u> mujeres	<u>Nº</u> mujeres	<u>Salario</u> <u>medio €</u>	<u>%</u> hombres	<u>Nº</u> hombres	<u>Salario medio €</u>
De 0 a 0.5 SMI	25,6%	1.150.283	1.108	16,4%	1.244.694	1.133
De 0.5 a 1 SMI	14,4%	647.003	4.058	9,9%	751.612	4.071
De 1 a 1.5 SMI	12,7%	571.762	6.817	9,9%	752.118	6.862
De 1.5 a 2 SMI	12,3%	550.183	9.520	13,9%	1.053.273	9.586
De 2 a 2.5 SMI	9,6%	431.847	12.214	11,3%	859.392	12.216
De 2.5 a 3 SMI	6,0%	271.343	14.913	8,3%	627.032	14.989
De 3 a 3.5 SMI	4,7%	212.707	17.766	6,9%	519.750	17.663
De 3.5 a 4 SMI	4,5%	203.697	20.439	5,3%	397.988	20.462
De 4 a 4.5 SMI	3,6%	163.271	23.095	4,3%	328.482	23.138
De 4.5 a 5 SMI	2,3%	103.740	25.795	3,2%	244.804	25.865
De 5 a 7.5 SMI	3,1%	141.321	28.556	6,9%	521.503	28.602
De 7.5 – 10 SMI	0,6%	29.035	31.309	2,1%	159.911	31.340
Más de 10 SMI	0,3%	14.051	34.069	1,6%	118.025	34.084
Total	100,0%	4.490.243	9.743	100,0%	7.578.584	13.894

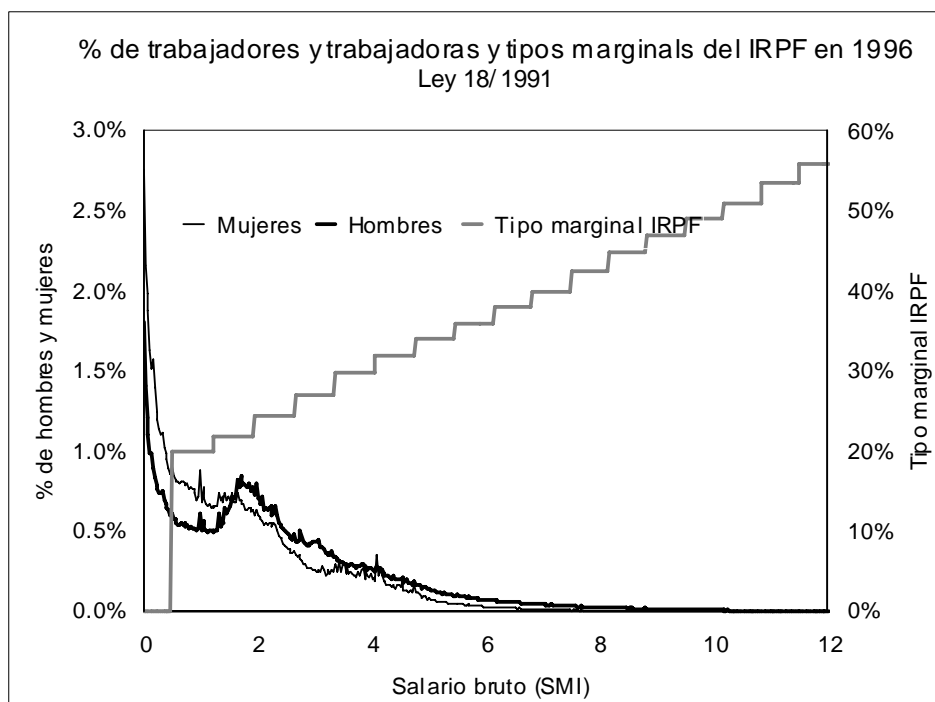
(*) El SMI en 1996 era de 908.880 pts, equivalente a 5.462,48€)

(Fuente: elaboración propia a partir de *Mercado de trabajo y pensiones en las fuentes tributarias, 1996*, Instituto de Estudios Fiscales, Ministerio de Hacienda, Madrid 1998)

El cuadro anterior pone de manifiesto la fuerte concentración de las mujeres en los tramos salariales más bajos pues el 40% (25,6%+14,4%) percibe remuneraciones inferiores al SMI frente al 26,3% (16,4%+9,9%) de los varones. Por contra éstos acaparan los salarios más elevados: 118.025 varones con salarios superiores a 10 veces el SMI (54.625€) frente a solo 14.051 mujeres, lo que significa hallar una mujer por cada ocho varones.

En 1996, el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas contaba con una tarifa de múltiples tramos (18 en total) y presentaba mayor progresividad que en la actualidad, pues partía de un tipo marginal del 20% y llegaba hasta el 56%. El gráfico 2 representa los 18 tipos marginales junto con la distribución porcentual, o función de densidad, de los asalariados y asalariadas:

Gráfico 2



(Fuente: elaboración propia a partir de *Mercado de trabajo y pensiones en las fuentes tributarias, 1996*, Instituto de Estudios Fiscales, Ministerio de Hacienda, Madrid 1998)

El gráfico de la función de densidad se ha obtenido a partir de los 400 microtramos de las fuentes tributarias del Instituto de Estudios Fiscales y permite representar con bastante precisión la distribución de hombres y mujeres en el empleo. Esta detallada desagregación muestra la incidencia de los distintos tipos marginales de la tarifa sobre cada grupo y pone de relieve la mayor concentración de las asalariadas en los inferiores: en el tramo de “tipo cero” y en el marginal del 20% (salarios brutos inferiores a 6.765€ o a 1,23 SMI) quedan ubicadas el 46,1%, mientras la proporción masculina se sitúa en el 30,8%¹⁸. Por contra, los varones quedan ubicados en mayor proporción en los tramos correspondientes a tipos marginales más altos pues 111.181 tributan al 51% o a un tipo superior frente a tan solo 12.994 mujeres.

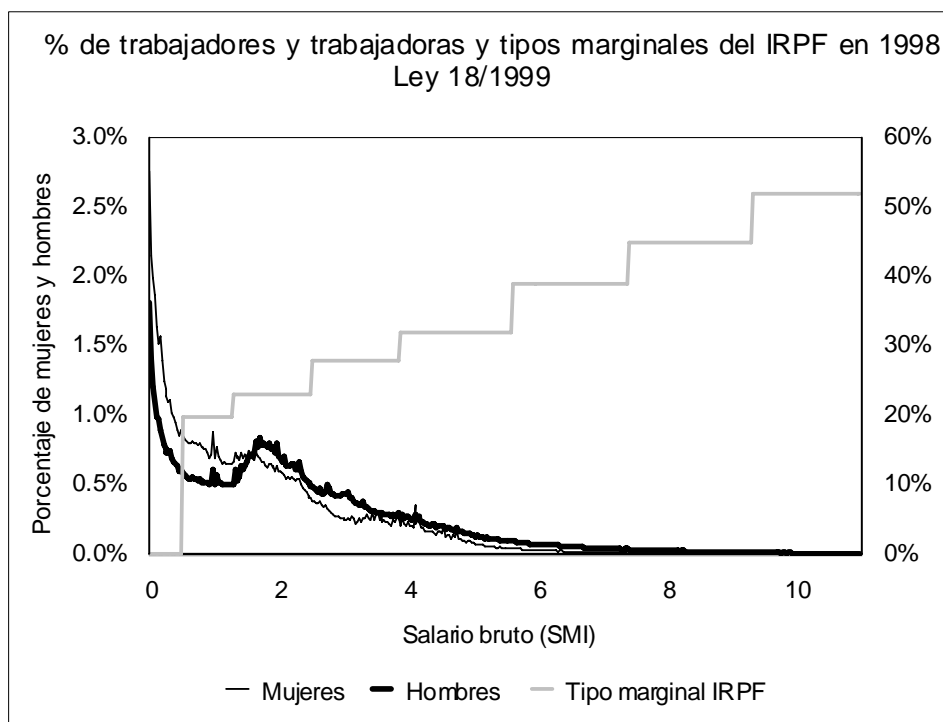
Comentarios sobre el ejercicio fiscal 1998

Con anterioridad a la reforma fiscal implantada por la Ley 40/1998, de 9 de diciembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y otras normas tributarias, se seguía aplicando el IRPF configurado en la Ley 18/1991, que adaptó el Impuesto a la sentencia del Tribunal Constitucional, cuya escala de gravamen presentaba un primer marginal del 20%, lo que supuso una reducción de cinco puntos porcentuales con respecto a la tarifa anterior. Si sobre el gráfico de la función de densidad de trabajadores y trabajadoras (proyectados los datos de 1996 en 1998¹⁹) se representan los tipos marginales del IRPF de 1998, es posible apreciar su impacto sobre la población asalariada en general (véase gráfico 3 y en el cuadro 3 los datos correspondientes):

Gráfico 3

¹⁸ El cálculo se ha obtenido sumando el número de hombres y mujeres comprendidos en los 45 primeros microtramos (de 25.500 pts) que comprende salarios brutos percibidos entre 1 a 1.147.500 pesetas (6.896,61€)

¹⁹ En base a la variación del SMI en estos años



Fuente: elaboración propia a partir de "Empleo, salarios y pensiones en las fuentes tributarias, 1996". Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1998.

**Cuadro 3
Distribución de los asalariados y asalariadas según el efecto de los distintos tipos marginales del IRPF en 1998**

<u>Tipo marginal</u>	<u>Mujeres</u>	<u>Hombres</u>	<u>% mujeres</u>	<u>% hombres</u>
0.0%	1 183 505	1 281 933	26.4%	16.9%
20.0%	946 356	1 134 853	21.1%	15.0%
23.0%	1 241 585	2 286 233	27.7%	30.2%
28.0%	621 474	1 410 256	13.8%	18.6%
32.0%	374 740	862 743	8.3%	11.4%
39.0%	77 281	314 110	1.7%	4.1%
45.0%	27 002	142 684	0.6%	1.9%
52.0%	8 428	57 721	0.2%	0.8%
56.0%	9 872	88 051	0.2%	1.2%
	4 490 243	7 578 584		

Fuente: elaboración propia a partir de "Empleo, salarios y pensiones en las fuentes tributarias, 1996". Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1998.

El cuadro 3 muestra que de acuerdo con la tarifa vigente en 1998, el 26,4% de las empleadas no quedaban afectadas por tipo marginal alguno, frente al 16,9% de los empleados; en el tramo siguiente, correspondiente a un tipo marginal del 20%, la participación femenina sigue siendo predominante con 21,1% frente a 15,0%. Es decir, los dos primeros tramos de la tarifa afectaban a casi la mitad de las asalariadas (47,5%) frente a menos de la tercera parte de los asalariados (31,9%). Estos datos ponen de relieve una fuerte asimetría de género.

Comentarios sobre el ejercicio fiscal 1999

El año 1999 corresponde al primer ejercicio fiscal en el que entra en vigor Ley 40/1998, de 9 de diciembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y otras normas tributarias, en la que el IRPF sufrirá importantes modificaciones como la reducción del número de tramos y la reducción de los tipos impositivos de la tarifa, etc.

Las estadísticas proporcionadas por *Mercado de trabajo y pensiones en las fuentes tributarias* de la AEAT ofrecen para 1999 la distribución de trabajadoras y trabajadores dependientes que se incluye en el cuadro 4.

Cuadro 4
Distribución de los asalariados y asalariadas en 1999

<u>Tramos de salario</u>	<u>% de mujeres</u>	<u>Nº mujeres</u>	<u>Salario Medio €</u>	<u>% de hombres</u>	<u>Nº hombres</u>	<u>Salario Medio €</u>
De 0 a 0.5 SMI	26,6%	1.479.798	1.209	14,7%	1.304.012	1.256
De 0.5 a 1 SMI	15,1%	837.256	4.346	9,6%	850.972	4.376
De 1 a 1.5 SMI	13,9%	771.022	7.298	11,0%	972.283	7.355
De 1.5 a 2 SMI	12,5%	697.982	10.130	16,7%	1.484.391	10.239
De 2 a 2.5 SMI	9,2%	513.323	13.022	12,2%	1.081.896	12.983
De 2.5 a 3 SMI	5,6%	312.424	15.902	8,1%	720.798	15.970
De 3 a 3.5 SMI	4,3%	239.696	18.943	6,3%	559.781	18.858
De 3.5 a 4 SMI	4,0%	220.578	21.788	4,8%	421.881	21.808
De 4 a 4.5 SMI	3,2%	177.671	24.680	3,9%	345.932	24.705
De 4.5 a 5 SMI	2,0%	113.901	27.515	2,9%	259.910	27.591
De 5 a 7.5 SMI	2,8%	156.794	34.281	6,3%	561.304	34.870
De 7.5 - 10 SMI	0,5%	30.013	49.250	2,0%	174.764	49.752
Más de 10 SMI	0,2%	12.589	83.781	1,5%	130.299	92.050
Total	100,0%	5.563.047	9.806	100,0%	8.868.223	14.547

(* El SMI en 1999 era de 5.828,50€)

(Fuente: elaboración propia a partir de *Mercado de trabajo y pensiones en las fuentes tributarias 1999*, AEAT, Madrid 2001)

El cuadro 4 muestra que el 24,3% de los asalariados y el 41,7% de las asalariadas seguían percibiendo remuneraciones iguales o inferiores al SMI. Lo que pone de relieve, por una parte, el deterioro salarial sufrido por las mujeres al aumentar su proporción respecto a 1996 y, por otra, la mejora masculina en el mismo periodo de tiempo pues consiguen reducirla (en 1996 las proporciones eran de 26,3% y 40%, respectivamente).

Igualmente, se aprecia un aumento de la brecha de género pues aumenta la diferencia salarial entre ambos sexos pues del 70,1% en 1996 pasa, tres años más tarde, al 67,4%, debido a que el salario medio de las mujeres se sitúa en 9.806€ y el de los varones en 14.547€ en 1999 frente a 9.743€ y 13.894 en 1996.

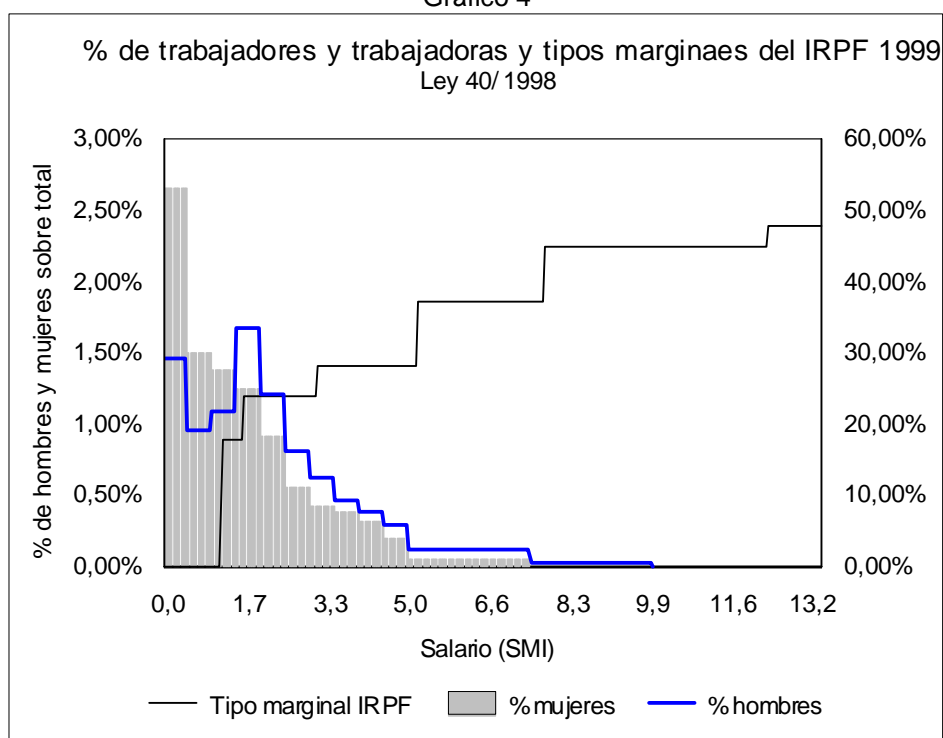
En los tramos salariales superiores también se puede apreciar un aumento de la desigualdad de género pues en los niveles de ingresos, correspondientes a 10 veces el SMI se ubica solamente el 0,2% de las asalariadas frente al 1,5% de los asalariados. Si bien es verdad que ambos grupos disminuyen su proporción respecto al año 1996, también lo es que lo hacen en mayor medida las mujeres que los varones, pues aquellas pasan de ser 14.051 en 1996 a 12.589 en 1999, mientras éstos aumentan su número de 118.025 a 130.299. Por consiguiente la relación de 1 mujer por cada 8 varones en 1996 se transforma en otra de 1 por cada 10 en 1999.

Respecto al IRPF hay que destacar que en 1999 entró en vigor la reforma del impuesto, conforme a los cambios introducidos en Ley 40/1998, que introdujo importantes modificaciones desde la perspectiva de este trabajo tales como la transformación de las deducciones en la cuota de carácter personal y familiar en reducciones de la base imponible ;la modificación de la escala de gravamen sustituyendo el tipo “marginal cero” por una reducción en la base (“mínimo personal”); la reducción del número de tramos y de los tipos marginales superiores hasta el 48% (del tipo máximo del 56% anterior) y, también, la aminoración del tipo marginal mínimo del 20% al 18%.

La estructura de la tarifa de esta Ley se representa en el gráfico 4, a la que se superpone la función de densidad o distribución de los asalariados y asalariadas de 1999, de acuerdo con los datos ofrecidos por la AEAT (es decir, desagregados exclusivamente en 13 tramos). La pérdida de precisión que implica el paso de un desglose de 400 tramos a otro de 13 se aprecia en la forma burda en que quedan visualizados gráficamente los porcentajes de asalariados y asalariadas si se compara con la representación elaborada de acuerdo con los datos de 1996 del Instituto de Estudios Fiscales. No obstante, todavía es posible apreciar visualmente una mayor concentración de mujeres en los tramos salariales inferiores.

Por otra parte, la aminoración del tipo impositivo inferior (del 20 al 18 por ciento) en 1999 afectó fundamentalmente (rebajando en 2 puntos porcentuales su tipo impositivo) a un reducido segmento de personas asalariadas, es decir aquellas cuyas remuneraciones oscilaran entre 7.000€ y 10.600. Descenso que sin duda afectó en mayor medida a las mujeres, sin que en esta ocasión sea factible precisar con exactitud la proporción en que esto ocurrió, puesto que en el análisis del impacto de género de 1998, se proyectaron los datos de 1996 del Instituto de Estudios Fiscales, mientras que para 1999 solo se puede disponer de los datos elaborados por la AEAT que, como se ha comentado en varias ocasiones, redujo drásticamente la desagregación por tramos de esta serie estadística.

Gráfico 4



(Fuente: elaboración propia a partir de *Mercado de trabajo y pensiones en las fuentes tributarias 1999*, AEAT, Madrid 2001)

No obstante, y a pesar de ello, el gráfico anterior evidencia cómo los/las asalariados/as más beneficiados/as por la reducción de los tipos marginales más altos han sido quienes percibían salarios más elevados. Por ejemplo, aquellas personas con remuneraciones superiores a 5

veces el SMI (29.100€, aproximadamente) vieron disminuir su tipo impositivo hasta en 8 puntos porcentuales. Aunque es necesario resaltar que, ~~cuando se contempla~~ desde una perspectiva de género, esta modificación incidió de forma asimétrica pues afectó solamente al 3,5% del total de asalariadas frente al 9,8% del total de los varones asalariados.

Comentarios sobre el ejercicio fiscal 2003

Ley 46/2003, de 18 de diciembre, de reforma parcial del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, consolidó el modelo de tributación implantado por la Ley 40/1998, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y otras normas tributarias, al reducir nuevamente el tipo marginal mínimo del 18 al 15 por ciento y el máximo del 48 al 45 por ciento.

De acuerdo con los datos fiscales suministrados por la AEAT, es posible apreciar una mejora en la distribución de las trabajadoras y los trabajadores por cuenta ajena en 2003 porque disminuye su número en los tramos correspondientes a remuneraciones inferiores al SMI: las mujeres descienden a un 37,0% del total de las asalariadas, respecto al 41,75% del año 1999 y los varones siguen un proceso similar bajando del 24,4% al 21,4%.

Es importante señalar que la brecha salarial entre mujeres y hombres también se reduce pues en el año 2003 el salario medio femenino pasa a representar el 68,8% del masculino (11.838€/ 17.198€) frente al 67,4% del año 1999 (9.806€/ 14.547€). En general, se puede afirmar que en este ejercicio fiscal tanto los hombres asalariados como las asalariadas consiguieron avanzar hacia posiciones más ventajosas por mejorar sus remuneraciones por lo que reducen su concentración en los tramos inferiores de renta.

Cuadro 5
Distribución de los asalariados y asalariadas en 2003

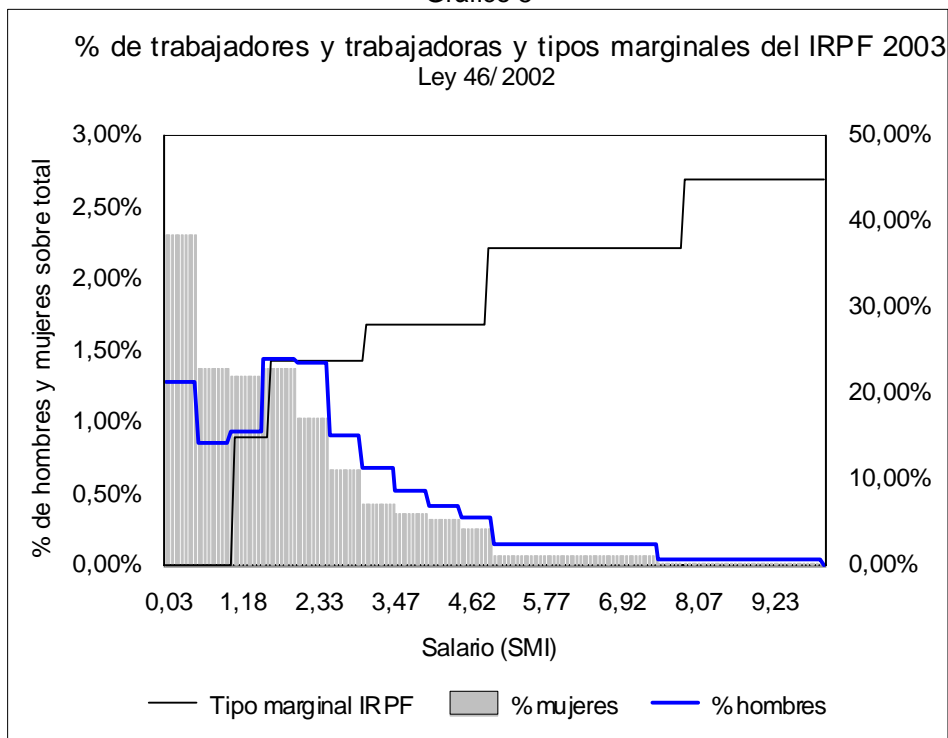
<u>Tramos de salario</u>	<u>Nº mujeres</u>	<u>% de mujeres</u>	<u>Salario Medio €</u>	<u>Nº hombres</u>	<u>% de hombres</u>	<u>Salario Medio €</u>
De 0 a 0.5 SMI	1 641 452	23.2%	1 315	1 269 139	12.8%	1 337
De 0.5 a 1 SMI	976 311	13.8%	4 734	853 145	8.6%	4 732
De 1 a 1.5 SMI	941 181	13.3%	7 900	931 284	9.4%	7 942
De 1.5 a 2 SMI	979 563	13.8%	11 016	1 438 524	14.5%	11 214
De 2 a 2.5 SMI	731 204	10.3%	14 121	1 412 722	14.3%	14 081
De 2.5 a 3 SMI	472 965	6.7%	17 245	901 508	9.1%	17 276
De 3 a 3.5 SMI	306 259	4.3%	20 446	675 743	6.8%	20 497
De 3.5 a 4 SMI	260 207	3.7%	23 606	525 149	5.3%	23 594
De 4 a 4.5 SMI	229 385	3.2%	26 727	411 461	4.2%	26 785
De 4.5 a 5 SMI	184 038	2.6%	29 952	336 876	3.4%	29 944
De 5 a 7.5 SMI	280 537	4.0%	37 058	749 064	7.6%	37 772
De 7.5 a 10 SMI	56 838	0.8%	53 555	233 171	2.4%	53 949
Más de 10 SMI	30 114	0.4%	98 218	173 591	1.8%	100 826
Total	7 090 053	100.0%	11 838	9 911 377	100.0%	17 198

(*) El SMI en 2003 era de 6.447,00€)

(Fuente: elaboración propia a partir de *Mercado de trabajo y pensiones en las fuentes tributarias 2003*, AEAT, Madrid 2005)

~~Per su parte,~~ La reforma del IRP, introducida por la Ley 46/2002 vuelve a modificar la escala de gravamen, reduciéndola en un tramo al suprimir el último (del 48%), lo que equivale rebajar el tipo máximo al 45%, aunque también contrajo el tipo mínimo que pasó del 18% al 15%, al tiempo que amplió, ligeramente, su tramo de aplicación hasta 4.000 euros (el anterior era de 3.606'07€. El resultado de estas modificaciones se puede apreciar en el gráfico 5.

Gráfico 5



(Fuente: elaboración propia a partir de *Mercado de trabajo y pensiones en las fuentes tributarias 2003*, AEAT, Madrid 2005)

El gráfico 5 evidencia la persistencia de una mayor concentración de mujeres que de varones con remuneraciones anuales inferiores a 1,5 SMI (aunque la proporción de ambos ha disminuido respecto a años anteriores, como se comentó anteriormente). Solo a partir del tramo comprendido entre 1.5 y 2 veces el SMI la proporción entre mujeres y hombres cambia, para dar paso a una preponderancia masculina que se mantendrá en todos los tramos restantes.

Como consecuencia de que el tipo marginal mínimo del 15% pasa a aplicarse, para una base liquidable mayor, hasta de 4.000€, correspondiente a una remuneración comprendida entre 6.900€ y 10.397€²⁰ (del, 07 SMI a 1,61 SM)- donde se produce la mayor concentración de mujeres, la reducción de este tipo marginal afectará positivamente, y, en mayor medida, a las asalariadas que a los asalariados.

Por el contrario, la reducción de la fiscalidad en los tramos superiores de la tarifa (al pasar de un tipo marginal del 48% a otro del 45%) afectará -con una reducción de la presión fiscal- a más asalariados que asalariadas pues, conforme a las estimaciones realizadas con datos procedentes de las estadísticas de la AEAT, aparece un conjunto integrado por 374.000 hombres y 79.000 mujeres, aproximadamente.

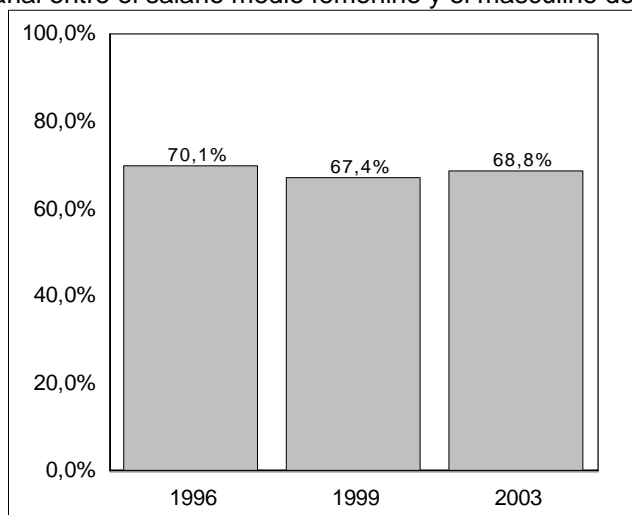
Como resumen de los diversos datos aquí barajados, cabe señalar que las dos últimas reformas del IRPF han sido favorables para los/las contribuyentes de salarios reducidos (con una disminución de 5 puntos porcentuales al pasar del 20% al 15%), y por tanto para las asalariadas. Sin embargo, los asalariados varones resultan beneficiados en mayor grado, como perceptores, por lo general, de rentas laborales más elevadas pues su presión fiscal se ha visto reducida en 11 puntos porcentuales (al pasar de un tipo marginal máximo del 56% al 45%).

Antes de concluir con este apartado me gustaría hacer hincapié en el deterioro percibido a través de las fuentes tributarias desde el año 1996 al 2003 en la brecha salarial existente entre mujeres y hombres, pues ha aumentado la diferencia en la relación entre el salario medio femenino y el masculino, similar al comentado en el caso de Canadá. En el intervalo analizado,

²⁰ Se considera una persona soltera menor de 65 años sin hijos a cargo.

la situación empeora de forma más acusada en un primer momento (1999) y mejora posteriormente (2003), sin que esta recuperación permita volver a los niveles de partida de 1996 (véase gráfico 6).

Gráfico 6
Brecha salarial entre el salario medio femenino y el masculino de 1996 a 2003



(Fuente: elaboración propia)

A modo de conclusión del Impacto de género en algunos de los cambios en el IRPF entre 1996 y 2003.

Para terminar solo me resta hacer hincapié en que dada la configuración actual del mercado de trabajo en España y otros países de nuestro entorno (aunque solo se ha analizado el Territorio Fiscal Común), las variaciones en el tipo marginal mínimo de la imposición sobre la renta afectan en mayor medida a las mujeres, mientras que toda alteración de los tipos marginales máximos afectan en mayor medida a los varones, perceptores de salarios superiores. Y, por último, me gustaría hacer hincapié que al igual que en Canadá se ha producido un aumento de la brecha salarial o la relación entre el salario medio femenino y masculino en el periodo de tiempo considerado.

Bibliografía utilizada

Canadian Centre for Policy Alternatives: *Alternative Federal Budget papers 1998*. Canadian Centre for Policy Alternatives, Ottawa, 1998

Commonwealth of Australia: *Women's Budget statement 1990-91*. Budget Related Paper nº 5,

Empleo, salarios y pensiones en las fuentes tributarias, 1996. Instituto de Estudios Fiscales, Ministerio de Hacienda, Madrid, 1998

Philipps, Lisa: "Tax Law and Social Reproduction: The Gender of Fiscal Policy in an Age of Privatization", in Brenda Cossman & Judy Fudge, eds., *Privatization, Law and the Challenge to Feminism*. University of Toronto Press, Toronto 2002

Philipps, Lisa: "Tax Policy and the Gendered Distribution of Wealth", in Isabella Bakker (ed.) *Rethinking Restructuring: Gender and Change in Canada*. University of Toronto Press. Toronto 1996.

Prieto, J. y Alvarez, S.: *Análisis de las ganancias de bienestar asociadas a los efectos de la reforma del IRPF sobre la oferta laboral de la familia española*. Instituto de Estudios Fiscales. Papeles de Trabajo Nº 7/00

The Parliament of the Commonwealth of Australia: *Women's Budget Statement 1987-88*, Parliamentary Paper, number 402/1987

Villota, Paloma y Ferrari, Ignacio: *La individualización de derechos fiscales y sociales en España: un modelo alternativo*. Instituto de la Mujer, serie Estudios, núm. 68. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Madrid, 2000

Villota, Paloma: "Aproximación desde una perspectiva de género a la política presupuestaria desde la vertiente impositiva" en *Economía y Género*, Icaria , 2003

Villota, Paloma y Ferrari, Ignacio: *Aproximación al análisis de las figuras impositivas del sistema fiscal español desde una perspectiva de género*. Instituto de la Mujer, serie Estudios, núm. 80 Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Madrid, 2004

Villota, Paloma: "La imposición personal española desde una perspectiva de género" en *Economía*, Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2004

Villota, Paloma y Ferrari, Ignacio: *Reflexiones sobre el IRPF desde la perspectiva de género: la discriminación fiscal del/de la segundo/a receptor/a*. Instituto de Estudios Fiscales. Ministerio de Economía y Hacienda. Madrid 2005