

## **Aproximación desde una perspectiva de género a la política presupuestaria desde la vertiente impositiva. El caso de España, Paloma de Villota.**

En este trabajo se considera que los presupuestos públicos tanto a través de los programas de gasto como de las partidas de ingresos enfatizan sus significados implícitos y modelan los comportamientos de los grupos sociales sobre los que actúan. En el caso concreto de la imposición española sobre la renta, se subrayan algunos de sus mecanismos de acción sobre las rentas laborales de mujeres y hombres a través de los distintos tramos de la tarifa y se señala cómo la tributación proporcional, propuesta por personas expertas del Partido Socialista Obrero Español, plantea serios inconvenientes desde una perspectiva de género como consecuencia de la discriminación en el empleo padecida por las mujeres.

### **Introducción**

La política presupuestaria presenta dos vertientes bien definidas, los ingresos y los gastos. La política de ingresos tiene por objeto obtener los recursos económicos necesarios para hacer frente a las necesidades del sector público, mientras que la política de gasto es el vehículo a través del cual se plasman las políticas 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. Percepción que debe completarse con los gastos fiscales que por imperativo constitucional, en España, deben figurar 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. Pero no resulta tan inmediato percibir esta perspectiva en la política tributaria pues, a simple vista, parece que los impuestos están al margen del sexo de los contribuyentes. En teoría la legislación no distingue entre hombres y mujeres puesto que sólo contempla su capacidad económica y no discrimina por razón de género aunque la contrastación empírica difiere bastante de estos planteamientos teóricos.

En la imposición indirecta (IVA, impuestos especiales...) no parece fácil encontrar conexiones entre la imposición 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 guardería<sup>1</sup> que abarate su coste a las personas que disfrutan de rentas medias o altas, aunque parece más aconsejable su oferta con carácter universal o asequible, mediante provisión pública total o subvencionada al margen del nivel de renta de los niños y niñas atendidos/as y educados/as en ellas. En la imposición directa, y muy

---

<sup>1</sup> Nuestro IVA 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.

especialmente en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF), el sesgo de género es también perceptible, especialmente en algunos sistemas fiscales. Se puede afirmar que, en algunos países como en el caso de España, se ha optado claramente por los gastos fiscales para paliar la falta de servicios públicos de cuidado suficientes que se correspondiera con partidas presupuestarias adecuadas que permitieran su provisión adecuada e incluso universal. Esta línea fortalecería, sin lugar a duda, la implantación de la ciudadanía social con el reconocimiento paulatino y progresivo del derecho al cuidado a lo largo del ciclo vital junto a la salud, la educación o la pensión de vejez, entre otros.

En realidad se puede considerar que los tributos constituyen un caso paradigmático de discriminación indirecta, puesto que la discriminación fiscal, en teoría al margen del sexo de quienes contribuyen, presenta 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 tipo de familia a la que se pertenezca. De hecho, en la Unión Europea los regímenes fiscales no individualizados con carácter obligatorio, pueden penalizar en algunos países a las personas que convivan como parejas de hecho, familias monoparentales, uniones no heterosexuales, en comparación con el tratamiento fiscal recibido por la familia tradicional biparental, con un/a único/a perceptor de renta y constituida conforme 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 independiente. Es decir, la tributación acumulada trata de manera asimétrica a las personas que aportan rentas a la familia y, por tanto, no es neutral. Es posible contrastar empíricamente que las mujeres casadas constituyen la mayoría de los “segundos perceptores” o miembros de la unidad familiar que aportan rentas de menor cuantía que las del/de la primero/a. Por tanto, se puede afirmar sin temor a equivocarse que, en ocasiones, las mujeres casadas, como segundas receptoras de ingresos sufren discriminación fiscal en la imposición personal sobre la renta cuando se permite legalmente la acumulación de rentas dentro de la unidad familiar.

Esta aseveración no es nueva pero, desafortunadamente, sigue siendo pasada por alto en España hasta el momento presente. Y esto es así 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 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 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, como la presentada por técnicos del partido mayoritario de la oposición (actualización de datos), de un impuesto proporcional al margen, siempre, de toda visión desde la perspectiva de género.

Dentro de las distintas figuras impositivas que configuran nuestro régimen fiscal actual, el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas se erige en el tributo de mayor relevancia tanto desde una perspectiva cuantitativa como cualitativa. Y esto es así, dado su potencial recaudatorio como por el grado de implantación alcanzado, con más de dieciséis millones de declaraciones anuales que centran de manera especial la atención de los medios de comunicación y de la opinión pública en general. Por esta razón, inicié con esta figura impositiva el estudio de la política fiscal desde la perspectiva de género, no obstante, la importancia del Impuesto sobre Valor Añadido y los restantes de carácter directo también deben ser analizados. La intención inicial era que, al menos en los foros académicos, se contemplara la perspectiva de género al hablar de equidad horizontal y vertical dentro de la imposición personal sobre la renta y se debatiera el quebranto padecido por las familias monoparentales en España desde la Ley 40/1998 del IRPF como consecuencia de la reducción de la base imponible que deben aplicarse en comparación con otros tipos de familia como las biparentales.

Por otra parte, la imposición directa en España se caracteriza por contemplar, en exceso y de forma distorsionante, en mi opinión, el carácter personal del contribuyente, determinando la deuda tributaria de acuerdo con las circunstancias personales y familiares del sujeto pasivo (IRPF, Impuesto sobre el Patrimonio e Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones), aunque no debe olvidarse la excepción que representa el Impuesto sobre Sociedades. Es incuestionable, que ninguna de estas figuras impositivas es neutral desde la perspectiva de género, y por ello es necesario llevar a cabo su relectura contemplando tanto la división sexual del trabajo imperante en la esfera doméstica, como en el mercado de trabajo. Por ejemplo, cabe preguntarse ¿por qué no continuar promoviendo el empleo como en años anteriores a través del Impuesto sobre Sociedades teniendo en cuenta la magnitud del desempleo femenino en nuestro país? ¿Por qué no desgravar en mayor medida los gastos de guardería que realicen las empresas o elegir una política de provisión de servicios sociales de cuidado, vía gasto social que posibilite en mayor medida la conciliación de la vida laboral y familiar para mujeres y hombres? ¿Es más acertado conceder rebajas impositivas o acabar con los gastos fiscales optando por la máxima recaudación posible para potenciar la oferta de determinados servicios sociales? ¿Qué herramienta o instrumento de política fiscal es más adecuado desde la perspectiva de género, el gasto fiscal o el gasto social?

Estas cuestiones y otras más cabe plantearse para todas y cada una de las figuras impositivas existentes en el régimen fiscal actual, y del mismo modo respecto a todos y

cada uno de los programas de gasto que integran los Presupuestos Generales del Estado Español.

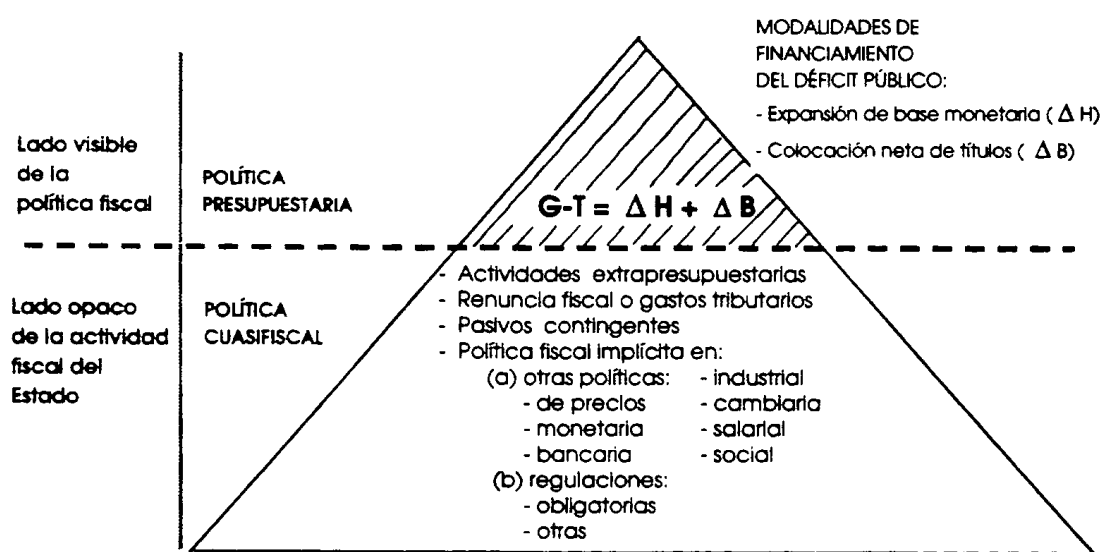
En el ámbito de la imposición indirecta debe recordarse que siempre se ha justificado, primordialmente, con carácter recaudatorio, aunque por supuesto tratando de evitar, en determinadas circunstancias, distorsiones en la producción y el consumo de determinados bienes y servicios. Por ejemplo, cuando el consumo se grava con impuestos indirectos muy elevados, se aduce para ello razones sanitarias o de otra índole, que intentan frenar su demanda. Los impuestos especiales sobre el tabaco y el alcohol tienen su justificación teórica en el intento de desincentivar su consumo más que en una voluntad puramente recaudatoria. *A sensu contrario*, cuando se desea fomentar la producción de ciertos bienes y/o incentivar la prestación de determinados servicios de carácter social, el impuesto indirecto que recae sobre los mismos se aminora e, incluso, en ocasiones, llega a desaparecer. Un ejemplo de ello lo encontramos en la producción y distribución de bienes de primera necesidad o en el caso de algunos servicios de cuidado, gravados con un tipo inferior al general del 16% del Impuesto sobre Valor Añadido. La conveniencia del mantenimiento de estos gastos fiscales, también debe contemplarse desde la perspectiva de género, por ello, resulta imprescindible incluirla en el análisis de la imposición indirecta en su conjunto.

Por consiguiente, un análisis exhaustivo de la política fiscal exige llevar a cabo el análisis del gasto, de impuestos y transferencias previstas en el presupuesto del gobierno o lo que se podría denominar el aspecto visible de la política fiscal, junto con la cuasifiscal, o política fiscal implícita, compuesta por deducciones tributarias, concesiones de subsidios, etc.

Por ello, es menester tener en cuenta los gastos fiscales que desde la perspectiva de equidad horizontal pueden considerarse meras transferencias entre contribuyentes, además de no ser neutrales desde la perspectiva de género.

De tal manera debe ofrecerse una visión de conjunto pues el análisis de la política fiscal debe contemplarse como determina la Comisión económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) incluyendo tanto su lado invisible de la política fiscal como el más visible y normalmente considerado, como refleja el diagrama incluido a continuación.

Gráfico 1



(Reproducido de El Pacto Fiscal. CEPAL, Naciones Unidas. Santiago de Chile, 1998, página 57)

Esta visión de la política fiscal obliga a traspasar tanto el ámbito de la política presupuestaria como la cuasifiscal que se corresponde con el lado opaco de la actividad fiscal del Estado e incluye tanto las renunciaciones o gastos tributarios como la política fiscal implícita llevada a cabo en otras políticas económicas específicas como las efectuadas a través de regulaciones de precios, política salarial, agraria, industrial, etc.

Igualmente cabe, desde la perspectiva de género, establecer un paralelismo entre la política presupuestaria y cuasifiscal como el existente y resaltado por las economistas feministas entre la economía invisible y visible, contabilizada esta última a través del sistema de Cuentas Nacionales y la anterior en las Cuentas Satélites comentadas en estas páginas por M<sup>a</sup> Eugenia Gómez Luna para el caso mexicano. Es incuestionable que ambas partes se imbrican mutuamente tanto en el conjunto de la actividad económica como dentro del sector público específicamente.

Siguiendo esta línea de análisis, Bethsabé Andía Pérez y Arlette Beltrán examinan el impacto desde la perspectiva de género de algunos de los programas presupuestarios gestionados por la municipalidad de Villa El Salvador, en Perú, centrándose, en concreto, en el del “Vaso de Leche”, cuyo objetivo prioritario intentaba suplir las carencias alimenticias de las madres gestantes y de los niños y niñas menores de seis años, aunque posteriormente se amplió su cobertura a otros grupos sociales igualmente necesitados. Estas investigadoras hallan la cantidad de trabajo no remunerado ejecutado por las mujeres en este programa/plan. Como conclusión afirman que se utilizan 733.432 horas de trabajo no remunerado que vienen siendo suministradas por organizaciones de mujeres (FEPOMUVE). Estas cifras suponen una aportación no remunerada del 22,95% de lo que recibe la Municipalidad para la ejecución del programa o el 7,86% del presupuesto municipal del año 2001.

Para México, Lucía Pérez Fragoso y Conchita Roldán han efectuado un análisis similar para el programa federal de Ampliación de Cobertura en el Área de Salud (PAC) llegando a la conclusión que la aportación voluntaria no remunerada implica el 9,27 o 9,33% , según las fuentes utilizadas, de su coste total<sup>2</sup>.

Los cálculos obtenidos se basan en la cuantía del salario mínimo vigente que debería abonarse a quienes participan en programa, aunque de la cantidad total así hallada se descuenta el importe de las becas abonadas en concepto de apoyo económico. La cantidad que se ahorra el programa por la utilización de personal voluntario (en su mayor parte son mujeres) representa – como se dijo anteriormente- el 9,27 o 9’33 % de su coste total.

<sup>2</sup> Conforme a su cómputo, llevado a cabo sobre la base del salario mínimo vigente, la aportación voluntaria? supone un 12,63% de su coste (149,778,065/1,185,500,031) aunque de esta cantidad deben descontarse las becas o 300.000 pesos mensuales concedidos en concepto de apoyo económico. Al abundar un poco más en estos cálculos y de acuerdo con los datos aportados en este trabajo, incluidos en el capítulo séptimo?, cabe subrayar que al personal voluntario (11.074 personas) se le abona una beca de 300,00 pesos mensuales (3.600 pesos/año) lo que supone un ahorro sustantivo de 109.911.664,80 al abonar sólo 39.866.400,00 pesos de un coste total hallado al incluir un coste adicional complementario para cada persona, similar a la percepción del salario mínimo, como se desglosa a continuación:

Importe del abono del salario mínimo	149.778.064,80
Importe abonado con las becas	39.866.400,00
Diferencia o coste adicional no abonado	109.911.664,80

Esta cantidad que se ahorra el programa por la utilización de personal voluntario, que en su mayor parte son mujeres como señalan sus autoras, representa el 9,27% del coste total del PAC (1.185.500.031 pesos).

En el caso de tomar como cifra de personal voluntario las 10.870 personas auxiliares citadas en este estudio (dado que en los documentos oficiales del PAC existen diferencias como señalan las autoras), el importe del abono de la beca será de 39.132.000,00 pesos y las cifras anteriores quedarían modificadas de la siguiente manera:

Importe del abono del salario mínimo	149.778.064,80
Importe del abono de las becas	39.132.000,00
Coste adicional	110.646.064,00

Estos datos representan el equivalente al 9,33% del coste total del programa PAC

<sup>3</sup> En definitiva el personal voluntario (11.074 personas) recibe una beca de 300,00 pesos mensuales (3.600 pesos/a, lo que supone un ahorro sustantivo de 109.911.664,80 al abonar sólo 39.866.400,00 pesos de un coste total de 149.778.064,80 obtenido en el supuesto de abonar a cada persona, una cantidad similar al salario mínimo vigente, como se desglosa a continuación:

Importe del abono del salario mínimo	149.778.064,80
Importe abonado con las becas	39.866.400,00
Diferencia o coste adicional no abonado	109.911.664,80

<sup>4</sup> En el caso de tomar como cifra de personal voluntario las 10.870 personas auxiliares citadas en este estudio (dado que en los documentos oficiales del PAC existen diferencias como señalan las autoras), el importe del abono de las becas será de 39.132.000,00 pesos y las cifras anteriores quedarían modificadas de la siguiente manera:

Importe del abono del salario mínimo	149.778.064,80
Importe del abono de las becas	39.132.000,00
Coste adicional	110 646 064,00

Resultando el equivalente al 9,33% del coste total del programa PAC

Ambos estudios constituyen ejemplos paradigmáticos de la valiosa información que suministra/ofrece el análisis a escala local o estatal de los presupuestos públicos sensibles al género. Estos estudios han sido auspiciados por UNIFEM, no por casualidad, dentro de una de las líneas del análisis de macroeconomía y género que intenta impulsar en diferentes países. Gracias a este tipo de estudios ha sido posible la cuantificación rigurosa de parte del trabajo no remunerado detectado en el seno del sector público y que la teoría macroeconómica convencional ignora, pero utiliza en su provecho.

En este sentido afirman Lucía Pérez Fragoso y Conchita Roldán que “el PAC es considerado un programa exitoso en la medida en que, con relativamente pocos recursos, se ha cubierto según datos oficiales al 99.7% de la población mexicana con servicios básicos de salud. Lo que no se contempla es el costo en tiempo, salud y trabajo no pagado que se transfiere a las mujeres,”.

Y concluyen su estudio insistiendo en las falsas economías que su ejecución conlleva, de las que se vanagloria el sector público, aunque en realidad el programa esté diseñado desde un principio para transferir gran parte de su coste a las mujeres. Es decir, está pensado para obtener un alto rendimiento en términos de coste- efectividad y concebido para que lo ejecuten personas con baja cualificación profesional. Y desde sus inicios se ideó la utilización de los roles que las mujeres tienen socialmente asignados.

Este y otros estudios similares ponen de relieve e intentan cuantificar las horas de trabajo no remunerado que absorbe el sector público para la gestión de muchos de sus programas. Y esto es así no exclusivamente en América Latina de donde proceden, sino que dentro de la Unión Europea, en países como España, se repite el mismo fenómeno cuando el sector sanitario público funciona, en parte, gracias a la colaboración de familiares (mujeres mayoritariamente) para el cuidado de personas hospitalizadas.

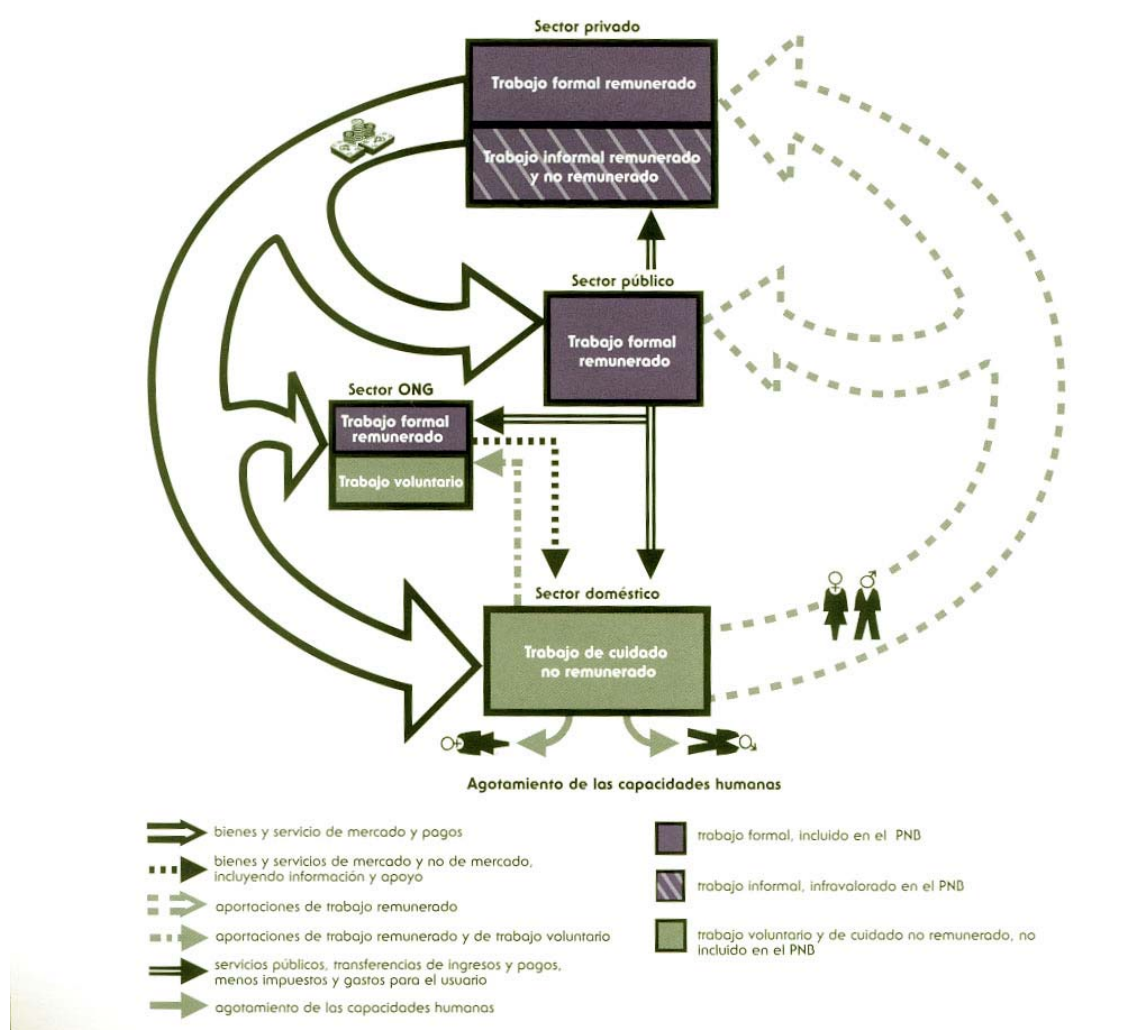
La contrastación empírica y la cuantificación del trabajo no remunerado en el sector público debería modificar de alguna manera, en mi opinión, el diagrama presentado en el Informe Bienal de UNIFEM del año 2000<sup>5</sup>, por haberse detectado y contrastado un área de trabajo no remunerado que desempeñan mayoritariamente las mujeres en el interior del sector público. Percibida esta situación, quizá, sería adecuado subdividir su representación gráfica en dos espacios distintos, uno de mayor extensión, que englobara el trabajo formal remunerado y otro, cuya extensión quedaría por determinar en cada país, en función de la cantidad de trabajo no remunerado utilizado para la gestión de los programas públicos.

Este diagrama incluye, de manera muy acertada, el trabajo de cuidado-no remunerado- en el conjunto de la actividad económica como un sector más de la misma y parte fundamental del conjunto y, además, refleja los flujos monetarios y laborales que fluyen entre ellos:

---

<sup>5</sup> Este informe ha sido titulado “El progreso de las mujeres en el mundo. Año 2000”

Gráfico 2



Este diagrama refleja la interconexión entre los distintos sectores económicos existentes, el doméstico, el público y el privado, nutrido este último tanto de trabajo formal como del procedente del sector informal sin omitir en la representación a las ONGs o voluntariado, en el que también conviven un sector remunerado y otro de mayor envergadura no remunerado. En conjunto se aprecia su interconexión y complementariedad aunque falta por resaltar su dependencia respecto a los recursos naturales que Hazle Henderson recalcó al inicio de la década de los ochenta con la plasmación del Producto Interior Bruto de cada país en una tarta imaginaria. En ella, el primer piso se identificaba con los recursos naturales, el segundo con el sector informal de la economía en el que se incorporaban los cuidados y autoproducción doméstica, mientras el tercero y cuarto correspondían al sector público y al mercado respectivamente que a su vez descansaban sobre los dos primeros.<sup>6</sup>

En el gráfico aquí reproducido, de UNIFEM, el sector doméstico engloba gran parte del trabajo no remunerado, aunque éste se ejecute también en las organizaciones no

<sup>6</sup> Reproducido por Barbara Brandt: "Whole Life Economics. Revaluing Daily Life. New Society Publishers, 1995.

gubernamentales, mediante voluntariado, combinado con un sector remunerado de menor envergadura que también queda resaltado en la representación.<sup>7</sup> El texto del informe enfatiza la división sexual del trabajo que impera en el interior de cada uno de estos sectores:

“Los hombres y las mujeres trabajan en todos los sectores, pero hay variaciones sistemáticas en la división genérica del trabajo. El trabajo de cuidado no remunerado, el trabajo voluntario y el trabajo informal remunerado y no remunerado tienden a ser realizados mayoritariamente por mujeres (con alta participación de las mujeres en este tipo de empleo), mientras que el trabajo formal remunerado en los sectores privado, público y de ONGs tiende a ser realizado mayoritariamente por hombres (con alta participación de hombres en este tipo de empleo)”<sup>8</sup>.

Al socaire de la luz arrojada por los estudios de los presupuestos sensibles al género en distintos países, podría completarse el diagrama anterior incluyendo el trabajo no remunerado en el área correspondiente al sector público. Sin embargo podría considerarse el caso de Villa El Salvador de Perú como una aportación procedente del voluntariado o desde las ONG al sector público, al ser desempeñado por una asociación popular de mujeres (FEPOMUVE), mientras que en el caso del programa (PAC) de México sus autoras lo identifican con un mecanismo diseñado para transferir gran parte de su coste a los hogares en general y en última instancia a las mujeres. Quizá éste fuera un caso homologable al acaecido en la sanidad pública española con el trasvase generado hacia las unidades familiares (las mujeres, en realidad) al reducir los periodos de hospitalización de pacientes, por llevar a cabo operaciones hospitalarias de día que requieren un postoperatorio de atención y cuidado en el hogar. Parece clarísimo esta traslación de costes a las unidades familiares o trasvase del coste del cuidado del sector público al sector doméstico, puesto de manifiesto por diversas economistas feministas, pero también debería quedar patente en el gráfico anterior con la inserción de un flujo laboral no remunerado en el sentido indicado.

En la actualidad, es indispensable que quienes elaboran la política económica en general y la presupuestaria en particular conozcan, al menos, su existencia. Y esto es así por las perturbaciones que inexorablemente conlleva (explícitas de forma inmediata en

---

<sup>7</sup> Se considera que “los cuatro sectores están conectados por canales tanto de mercado como ajenos a éste. El sector doméstico suministra personas para trabajar en todos los demás sectores. El sector privado vende bienes a todos los demás sectores. El sector público cobra impuestos y honorarios a los usuarios y realiza transferencias de renta a los demás sectores, proveyéndoles también con servicios públicos. El sector de las ONGs brinda servicios, tales como salud, educación, servicios sociales, culturales y recreativos al sector doméstico, algunas veces gratuitos, otras veces mediante un honorario”. Estos canales, que son culturales y económicos, transmiten mensajes y valores, al mismo tiempo que bienes, dinero y personas. Los valores comerciales fluyen desde el sector privado, resaltando la importancia de los beneficios y de crear una especie de igualdad, pero sólo para aquéllos con suficiente dinero. Los valores reguladores surgen del sector público, que pone el énfasis en la importancia de los ciudadanos, las normas y las leyes, pero a menudo no se asegura que éstas sean democráticas, en lugar de autocráticas o burocráticas. Los valores de aprovisionamiento fluyen del sector doméstico, enfatizando la importancia de la satisfacción de las necesidades de los individuos. A menudo, esto significa que las mujeres adultas sanas satisfacen las necesidades de los demás pero ellas mismas continúan sufriendo necesidades. Los valores de reciprocidad y cooperación fluyen del sector de las ONGs, pero a menudo de tal modo que siguen siendo jerárquicas y excluyentes”<sup>7</sup>.

<sup>8</sup> Ibidem

conexión con las políticas laborales que al mismo tiempo pretenden aumentar la incorporación femenina al mercado laboral remunerado).

Quienes diseñan las políticas públicas deben ser conscientes y tener en consideración que el supuesto ahorro económico generado con este trasvase no debe ser imputado en ningún caso al logro de una mayor eficiencia o racionalización del sector público sanitario (que es el modo en el que usualmente se presenta en el análisis coste/beneficio) sino al aumento de la carga de trabajo no remunerado que las unidades familiares soportan (en este caso en aras de la recuperación de uno/a de sus miembros enfermo/a). Además, en España y otros países existen situaciones que requieren el desplazamiento de los miembros de la unidad familiar (casi siempre las mujeres) a los hospitales públicos para atender al cuidado de sus familiares enfermos.

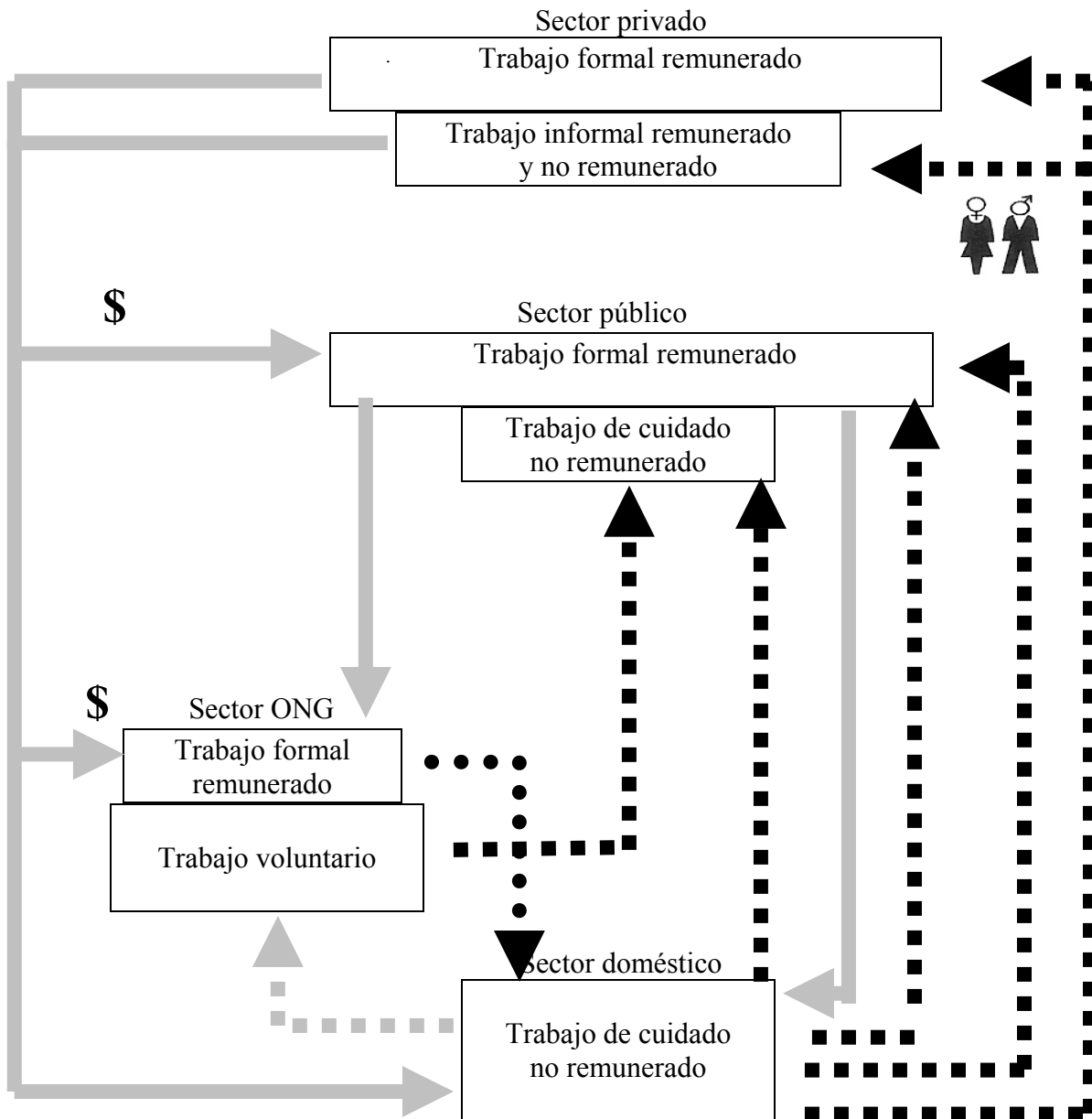
Por todo lo hasta aquí expuesto, resulta imprescindible, al menos para muchos países, modificar el diagrama citado de UNIFEM para insertar el trabajo no remunerado en el ámbito público (en el mercado se vislumbra en el diagrama un área importante que engloba el trabajo informal realizado y en el que cabría incluir el cuidado hospitalario familiar de pacientes). El espacio público quedaría, pues, remodelado y subdividido en dos rectángulos distintos; uno de mayor extensión que englobaría al trabajo formal remunerado y otro, cuya extensión quedará por determinar en cada país, en función de la cantidad de trabajo no remunerado succionado para la gestión de determinados programas públicos. Esta nueva representación insertaría también varias corrientes que fluirían hacia su interior como nutrientes, procedentes tanto de las aportaciones laborales no remuneradas de las ONGs (como por ejemplo de las asociaciones de mujeres de Villa El Salvador en Perú), como de las requeridas para el cuidado de familiares en hospitales públicos españoles. Por el contrario saldrían como un trasvase de coste laboral no remunerado hacia las unidades familiares todos los cuidados no remunerados exigidos (por ejemplo el programa PAC de Méjico y/o en general en cualquier país cuando llegan al domicilio familiar miembros todavía convalecientes que requieren desvelos y atenciones especiales).

Para concluir con este apartado me gustaría abundar en que es incuestionable que el ahorro económico generado con estos flujos no debe imputarse de ninguna manera al logro de una mayor eficiencia o racionalización dentro del sector público (que es el modo en el que usualmente se presenta en el análisis coste/beneficio) sino como un aumento de la carga de trabajo no remunerado que las unidades familiares deben soportar para evitar el deterioro de la calidad de vida de la sociedad.

Si bien es necesario precisar que el trasvase de cuidados por parte de las unidades familiares al reducir los periodos de hospitalización de pacientes, por hospitalización de día, conlleva una clarísima traslación de costes a las unidades familiares o trasvase del coste del cuidado del sector público a otro sector económico que en mi opinión debería quedar resaltado también en el gráfico con un flujo en este sentido.

Con las modificaciones sugeridas he transformado el gráfico de UNIFEM en otro mas simplificado que se incluye a continuación:

Gráfico 3



Solo me resta comentar, por último, en este apartado introductorio en el que se ha hecho hincapié en/dejado constancia de la importancia de los presupuestos sensibles al género, que en España se han llevado a cabo diversos estudios y experiencias de los presupuestos públicos sensibles al género en diferentes Comunidades Autónomas. Sin lugar a dudas, destaca la labor pionera iniciada por el País Vasco, dado el avance y difusión de la misma, pero también deben ser tenidos en consideración otros intentos, igualmente encomiables, llevados a cabo tanto en la Comunidad de Madrid como en las Islas Baleares desde el año 2002. Estos estudios presupuestarios a escala autonómica intentaban, entre otros objetivos, reforzar aquellos programas que posibilitaran un reparto más equitativo del tiempo entre mujeres y hombres con un aligeramiento de qué?? las tareas de cuidado??, mediante el apoyo del sector público para ambos sexos

de las tareas de cuidado de personas que vienen recayendo tradicionalmente sobre las mujeres.

Debe ser igualmente tenido en consideración que, desde el año 2003, el IV Programa de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres (con vigencia hasta el año 2006) y para el conjunto del Estado español, introduce en el área denominada “Introducción de la perspectiva de género en las políticas públicas”, el objetivo 1.1 que exige “cooperar con las Administraciones Públicas e Instituciones para incluir la perspectiva de género en todas las políticas, planes y estrategias, y establece la actuación 1.1.6 que exige específicamente “proponer que se incorpore la perspectiva de género en los Presupuestos Generales del Estado”, designando como organismos responsables de esta actuación conjuntamente al Ministerio de Hacienda y al Instituto de la Mujer.

Por consiguiente se podría rectificar el diagrama anterior para incluir el trabajo no remunerado en el recuadro correspondiente al sector público. En mi opinión esto sería más adecuado que considerar como aportaciones de las ONGs a este sector, así como también podría contemplarse cuando se ofrece este trabajo por asociaciones, pero no siempre ocurre así. Sería más acertado subdividir el área del sector público en dos rectángulos distintos, uno de mayor extensión que englobaría el trabajo formal remunerado y otro, cuya extensión debería determinarse en cada país, del trabajo no remunerado, utilizado e imprescindible para el mantener el funcionamiento de los programas públicos.

Política Impositiva: principios básicos de la imposición sobre la renta

Todo sistema tributario se fundamenta en los tres criterios básicos de eficiencia, flexibilidad (o suficiencia) y equidad cuyo equilibrio resulta fundamental para lograr los objetivos de la imposición. El criterio de eficiencia es necesario para conseguir que el sistema tributario minimice la pérdida del bienestar producida por los impuestos para que éstos no distorsionen las decisiones económicas tomadas por las personas. El respeto a este criterio se convierte en piedra angular para evitar una reducción en el bienestar de la colectividad en su conjunto como consecuencia de un menor esfuerzo laboral producido por el posible efecto desincentivador hacia el trabajo, provocado por la imposición. Es decir, para que un impuesto sea eficaz es necesario que no produzca alteraciones en la asignación de recursos, lo que se traduce en la no distorsión del ahorro, la inversión y la oferta laboral. El criterio de flexibilidad exige que los impuestos sean capaces de adaptarse a los cambios económicos producidos en la sociedad y en las personas, y que puedan generar los recursos necesarios para sufragar las necesidades públicas, lo que requiere que sean operativos, es decir, sencillos de aplicar y fáciles de comprender por los contribuyentes. El criterio de equidad presenta una doble vertiente, vertical y horizontal. La primera significa que aquellas personas que gozan de mayor capacidad económica han de contribuir en mayor proporción que quienes disponen de menores ingresos, principio del que se desprende la progresividad impositiva; la segunda exige que a igual capacidad económica corresponda idéntica carga fiscal.

Del mismo modo que la aplicación de la equidad vertical genera acalorados debates, la equidad horizontal ha dado lugar a muy distintas interpretaciones convirtiendo, en ocasiones, la imposición sobre la renta en una herramienta o instrumento de la política

social y familiar, desvirtuando con ello la consecución de su objetivo fundamental de carácter recaudatorio, al empañar el cometido de éstas políticas. Desde el punto de vista teórico, la equidad horizontal supone la ausencia de discriminación entre las personas. Sin embargo, este principio no se cumple en la práctica desde una perspectiva de género, como se ha puesto de manifiesto *¿falta información? y otros trabajos*<sup>9</sup>, al existir un trato discriminatorio hacia los/as segundos/as perceptores/as de renta de la unidad familiar en aquellos sistemas fiscales basados en un impuesto personal sobre la renta no individualizado. Por otra parte, tanto los/as teóricos/as como los/as responsables de la aplicación y diseño de los tributos, no llegan a ponerse de acuerdo sobre si la equidad horizontal debe estimar el estado civil, la tipología y la composición del núcleo familiar y, si deben existir o no, deducciones fiscales que lo contemplen. A este respecto, creo que deberían omitirse estos factores porque, entre otras cosas, la sociedad es una realidad sujeta a un incesante proceso de cambio que el sistema fiscal es incapaz de seguir y podría generar un tratamiento desigual inaceptable. Por el contrario la política social ayudada con las partidas presupuestarias adecuadas puede desarrollar el concepto de ciudadanía social, al margen de las relaciones familiares de las personas y determinar los derechos sociales básicos a lo largo del ciclo vital entre los que no se puede seguir omitiendo el derecho al cuidado en cualquier momento y circunstancia de la vida, así como el derecho a la educación y a la atención infantil desde los primeros meses de vida

#### La imposición personal sobre la renta en la Unión Europea

Antes de iniciar el análisis desde la perspectiva de género de la imposición sobre la renta en España, es conveniente tener presente que la redistribución de la renta entre los/las distintos/as contribuyentes depende de la importancia cuantitativa de la recaudación del impuesto sobre la renta con relación a los restantes tributos y al Producto Interior Bruto de cada país. En segundo lugar, que siempre quedan excluidos quienes no tributan por carecer de capacidad de renta y que, indefectiblemente, toda deducción impositiva o gasto fiscal aminora los ingresos públicos percibidos y, en consecuencia, reduce toda posibilidad de actuación al sector público. Con los gastos fiscales, por tanto, se dificulta la posibilidad de atender los servicios de cuidado de las personas que devienen indispensables para la conciliación de la vida familiar y profesional para mujeres y hombres. No obstante conviene aclarar que la política fiscal no es un factor determinante y único, pero si que debe ser estudiado y tenido en consideración junto con otros aspectos relevantes como la compatibilidad o incompatibilidad horaria entre jornadas escolares y laborales, por ejemplo, y, fundamentalmente, con la existencia o no de aquellos cambios culturales que reparten más equitativamente el tiempo de trabajo remunerado y no remunerado entre ambos sexos.

Adentrándonos en el tema de la imposición sobre la renta en el ámbito de la Unión Europea y desde un punto de vista comparativo, Dinamarca es el país en el que la recaudación es mayor respecto a sus restantes tributos y a su Producto Interior Bruto,

---

<sup>9</sup> Véase Paloma Villota 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 o/y el estudio *The impact of the tax/benefit system on women's work (El impacto de los impuestos y transferencias sociales en el empleo remunerado de las mujeres)*. Comisión Europea, DGV, 2001. [http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/equ\\_opp/women\\_work.pdf](http://europa.eu.int/comm/employment_social/equ_opp/women_work.pdf).

mientras que Grecia, por el contrario, ocupa el último lugar en ambos casos. Por ello los efectos y posibilidades de actuación de esta figura impositiva difieren de un país a otro.

**Importancia cuantitativa de la imposición personal sobre la renta en el conjunto de los impuestos, respecto al producto Interior Bruto de cada país (2000)<sup>10</sup>**

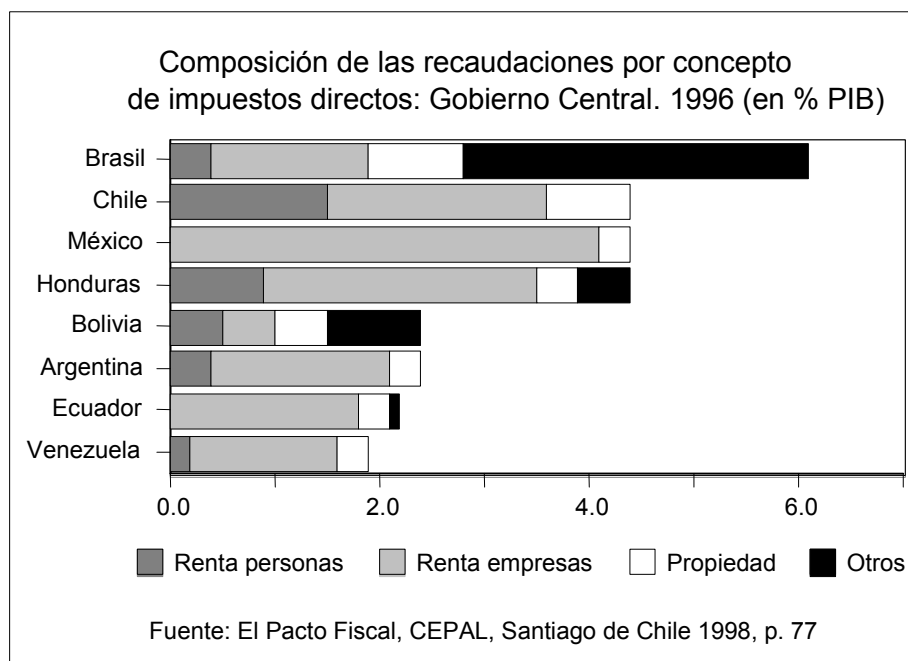
	<u>% total imposición</u>	<u>% PIB</u>
Alemania	25.3	9.6
Austria	22.1	9.6
Bélgica	31.0	14.1
Dinamarca	52.6	25.7
España	18.7	6.6
EU 15	25.6	10.9
Finlandia	30.8	14.4
Francia	18.0	8.2
Grecia	13.5	5.1
Holanda	14.9	6.2
Irlanda	30.8	9.6
Italia	25.7	10.8
Luxemburgo	18.3	7.6
Portugal	17.5	6.0
Reino Unido	29.2	10.9
Suecia	35.6	19.3

(Fuente: elaboración propia a partir de datos de la OCDE: Revenue Statistics 1965-2000. París, 2002)

Su importancia cuantitativa disminuye en gran medida en otras latitudes como ejemplifica el caso de América Latina, tal y como muestra el gráfico inserto a continuación.

---

<sup>10</sup> Los datos corresponden al epígrafe 1100 de la clasificación de la OCDE que comprenden el/los impuesto(s) personal(es) sobre la renta, los beneficios y las ganancias de capital.



	<u>Renta personas</u>	<u>Renta empresas</u>
Brasil	0,4	1,5
Chile	1,5	2,1
México*		4,1
Honduras	0,9	2,6
Bolivia	0,5	0,5
Argentina	0,4	1,7
Ecuador*		1,8
Venezuela	0,2	1,4

(\*) En México y Ecuador se considera conjuntamente

*la tributación de personas físicas y jurídicas*

### El Impuesto sobre la renta de las Personas Físicas desde su implantación hasta el momento actual.

El Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas en su diseño actual, nace con la transición democrática española, a raíz de la reforma fiscal iniciada con la Ley 50/1977 de Medidas Urgentes de Reforma Fiscal, de 14 de noviembre, fruto de los Pactos de la Moncloa. La reforma era de carácter trifásico pues afectaba a la administración tributaria, la imposición directa y la imposición indirecta, y pretendía llevar a cabo la implantación de un régimen fiscal moderno, homologable al existente en los países de la Comunidad Económica Europea, con la inclusión del Impuesto sobre el Valor Añadido, figura impositiva clave para nuestro ingreso en la misma, lo que se consiguió el 1 de enero de 1986.

El Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, aprobado por la Ley 44/ 1978 de 8 de septiembre, fue inicialmente concebido como un impuesto sintético, que trataba a todas las rentas de forma idéntica, con independencia de su naturaleza y origen, y personal por gravar a quienes contribuían no sólo en función de su capacidad económica sino también de acuerdo con “sus circunstancias personales y familiares”<sup>11</sup>

La unidad contributiva y centro de imputación de rentas se determinó en torno a la “unidad familiar” quedando “todos sus componentes solidariamente sometidos al Impuesto [...]”<sup>12</sup>. Además, se acumularán “los rendimientos e incrementos de patrimonio de todos los miembros de la unidad familiar, cualquiera que fuera el régimen económico del matrimonio”<sup>13</sup>.

Esta norma no previó los problemas que la tributación acumulada implicaba desde una perspectiva de género y constituyó a la unidad familiar como la integrada por los cónyuges e hijos e hijas menores “legítimos, legitimados, naturales, reconocidos o adoptados”<sup>14</sup> distinguiendo para las unidades familiares monoparentales, las que tuvieran su origen en casos de “nulidad, disolución matrimonial o separación judicial” (no reconociéndose los casos de divorcio porque todavía éste no se contemplaba en nuestra legislación) y a padres o madres solteros/as con hijos e hijas menores, confiados a su cuidado.

A lo largo del cuarto de siglo transcurrido desde su implantación, el IRPF ha ido sufriendo modificaciones, en especial con la sentencia de 20 de febrero de 1989 del Tribunal Constitucional que consideró inconstitucional la tributación conjunta con carácter obligatorio. Dicha sentencia obligó a modificar el IRPF y transformarlo en un impuesto opcional ofreciendo la alternativa de declarar individual o conjuntamente con el resto de los miembros de la unidad familiar. Por tanto, sigue vigente en nuestros días la tributación familiar que afecta a un elevado número de contribuyentes, como pone de relieve el siguiente cuadro:

Evolución del número de declaraciones del IRPF									
	<u>1996</u>	<u>1997</u>	<u>1998</u>	<u>1999</u>	<u>2000</u>	<u>97/96</u>	<u>98/97</u>	<u>99/98</u>	<u>00/99</u>
Individuales	9.189.203	9.467.983	9.804.271	7.957.835	8.707.952	3.03%	3.55%	-18.83%	9.43%
%s/total	62.69%	63.12%	63.56%	62.93%	64.82%				
Conjuntas	5.468.240	5.532.375	5.619.829	4.688.685	4.725.795	1.17%	1.58%	-16.57%	0.79%
%s/total	37.31%	36.88%	36.44%	37.07%	35.18%				
Total	14.657.443	15.000.358	15.424.100	12.646.520	13.433.747	2.34%	2.82%	-18.01%	6.22%

(Fuente: Elaboración propia a partir de la Memoria de la Administración Tributaria (años 1999 y 2000). Ministerio de Economía y Hacienda. Secretaría de Estado de Hacienda. Madrid)

El cuadro anterior muestra cómo desde 1999 el número de contribuyentes del IRPF sufrió un marcado retroceso, pues el número de declaraciones del impuesto descendió en ese año el 18%. Aunque para evitar que el cuadro anterior pueda inducir a interpretaciones erróneas, conviene recordar que precisamente en ese ejercicio fiscal

<sup>11</sup> artículo 1º de la Ley 44/1978 (el subrayado es nuestro)

<sup>12</sup> art. 4º. 2 (el subrayado es nuestro)

<sup>13</sup> art. 7º. 1.3 (el subrayado es nuestro)

<sup>14</sup> artículo 5º 1. 1ª Ley 44/1978

disminuyó la cuantía de renta necesaria para presentar declaración<sup>15</sup>, lo que no significa su exención porque el mecanismo tributario de retención en origen permite, en determinadas circunstancias, el cobro anticipado del impuesto, haciendo innecesaria su declaración posterior. Por otra parte, las estadísticas elaboradas por la Administración Tributaria sólo registran a quienes han formalizado su declaración y no a la totalidad de los/las contribuyentes. Por todo esto, la anterior tendencia creciente producida hasta 1998 realmente debería prolongarse en el tiempo teniendo en cuenta la favorable evolución de la creación de empleo durante los últimos años.

A pesar de esta ruptura en la serie estadística que imposibilita un análisis riguroso de su evolución temporal, se puede observar, no obstante, que la proporción de declaraciones conjuntas sigue siendo elevada, superior al 35%, es decir a una de cada tres declaraciones presentadas. Y respecto a los declarantes del IRPF, cabe señalar que la gran mayoría obtienen rendimientos de trabajo dependiente y/o rendimientos de capital, como ponen de manifiesto los datos recopilados a continuación:

#### Evolución del número de declarantes de las principales fuentes de renta

	<u>1995</u>	<u>1996</u>	<u>1997</u>	<u>1998</u>	<u>1999</u>	<u>2000</u>
Trabajo	12.077.131	12.557.688	12.916.405	13.415.444	10.434.373	11.251.179
Cap. inmobiliario (arrendado)	1.080.321	1.127.823	1.161.562	1.208.853	1.195.101	1.218.869
Cap. mobiliario	6.724.751	6.924.387	6.318.376	5.873.162	10.360.067	11.014.475
Actividades económicas:						
Estimación directa normal	581.462	642.045	704.096	273.408	223.198	218.862
Estim. directa simplificada				1.055.666	1.096.543	1.145.602
Estim. objetiva (no agrarias)	1.233.323	1.172.055	1.137.450	743.284	693.429	684.020
Estim. objetiva activ. Agrarias	919.392	989.681	1.039.301	1.044.083	1.016.236	1.046.751
Total declaraciones	14.158.155	14.657.443	15.000.358	15.424.100	12.646.520	13.433.747

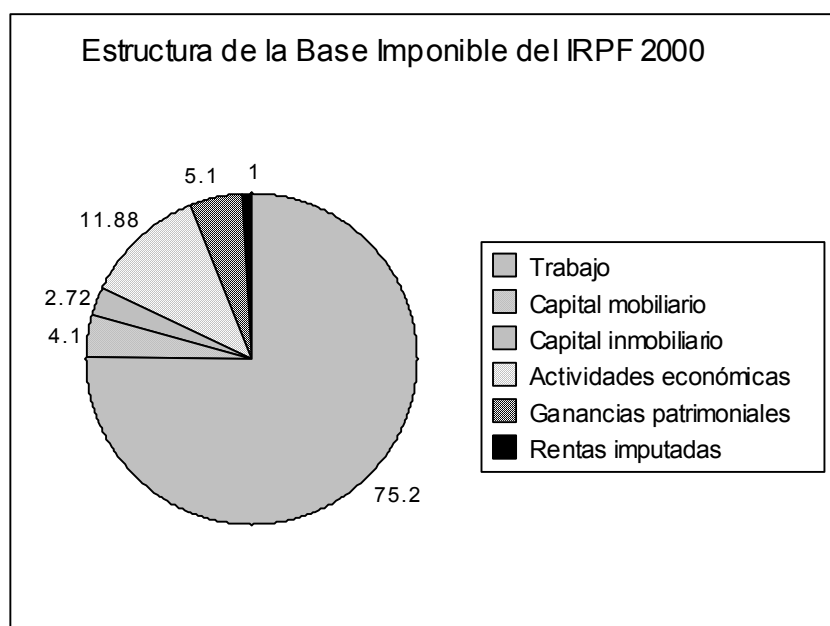
(Fuente: Elaboración propia a partir de la Memoria de la Administración Tributaria, años 2000 y 2001. Ministerio de Economía y Hacienda. Secretaría de Estado de Hacienda. Madrid )

En el año 2000, de las 13.433.747 declaraciones presentadas en el Territorio Fiscal Común, 11.251.179 de ellas contenían rendimientos del trabajo dependiente y 11.014.475 rendimientos de capital cuyos rendimientos medios difieren en gran manera: 13.958 euros frente a 774 euros, respectivamente. Es decir, a pesar del elevado número de declarantes de rentas de capital, la gran mayoría de los contribuyentes por este concepto perciben reducidos ingresos. Por su parte, las actividades económicas son declaradas por casi tres millones de contribuyentes, de las que el 20% aproximadamente, corresponden a profesionales.

<sup>15</sup> No presentan declaración los contribuyentes cuyas rentas procedan exclusivamente de las siguientes fuentes, siempre que no superen ninguno de los límites que en cada caso se señalan a continuación, en tributación individual o conjunta:

- a) Rendimientos del trabajo que no superen la cantidad de 21.035,42 euros brutos anuales, cuando procedan de un único pagador.
- b) Rendimientos del capital mobiliario y ganancias patrimoniales siempre que unos y otras hayan estado sometidos a retención o ingreso a cuenta y su cuantía global no supere la cantidad de 1.502,53 euros brutos anuales.
- c) Rentas inmobiliarias imputadas derivadas de la mera titularidad de un único inmueble urbano de uso propio además de la vivienda habitual, siempre que dichas rentas no superen 300,51 euros
- d) Rendimientos del capital mobiliario no sujetos a retención derivados de Letras del Tesoro y subvenciones para la adquisición de viviendas de protección oficial o de precio tasado, con el límite conjunto de 601,01 euros brutos anuales.

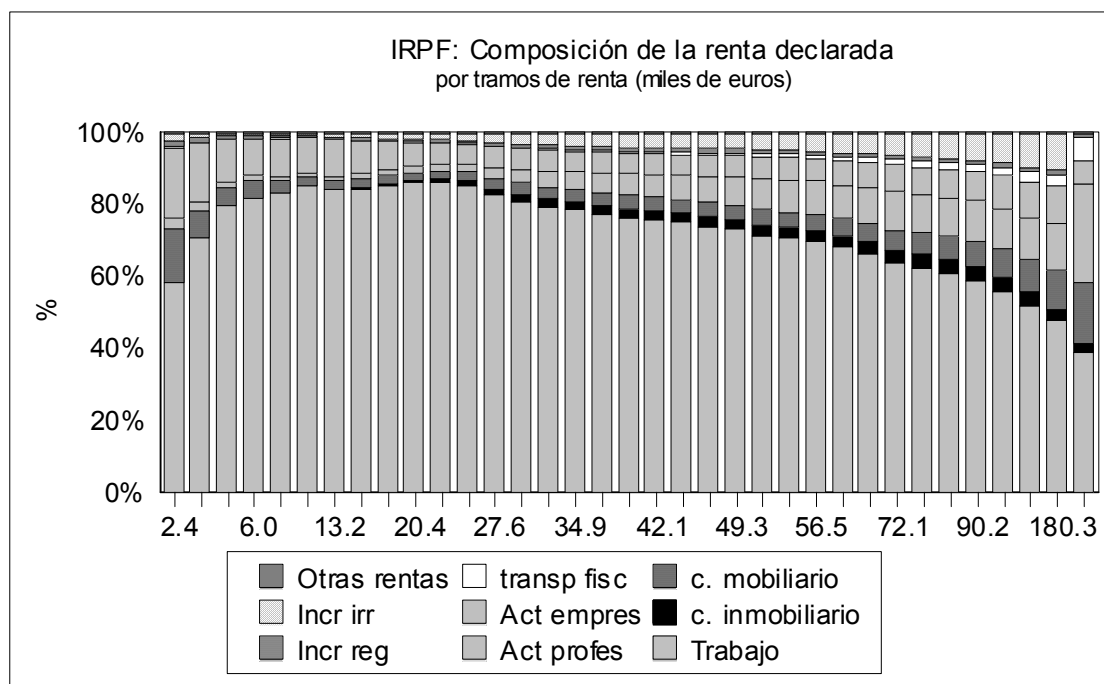
El reflejo de la supremacía de las rentas del trabajo sobre otras fuentes de ingresos se plasma en el gráfico siguiente que desglosa la totalidad de las rentas declaradas:



(Fuente: elaboración propia a partir de la Memoria de la Administración Tributaria 2001. Ministerio de Economía y Hacienda. Secretaría de Estado de Hacienda. Madrid 2002)

Queda patente que el trabajo personal supone el 75,2% de la totalidad de los rendimientos declarados, seguido de las actividades económicas (en esta categoría se recogen las actividades agrícolas y profesionales) con el 11,9% y de los incrementos de patrimonio con el 5,1% (plusvalías) tanto a corto como a largo plazo (regulares e irregulares); los rendimientos del capital mobiliario suponen el 4,1% y los del inmobiliario el 2,7%, destacando en el conjunto la escasa importancia de las rentas imputadas con un 1% entre las que se incluyen los rendimientos en régimen de transparencia fiscal, rendimientos de sociedades patrimoniales y de profesionales, así como los casos de utilización de inmuebles propios, distintos de la vivienda habitual.

Esta presencia hegemónica del factor trabajo no es una característica propia de la imposición sobre la renta española sino de algo común a los regímenes fiscales de nuestro entorno. Además, tampoco su importancia cuantitativa es uniforme para todos los declarantes, pues varía conforme a la cuantía de la renta, como refleja el gráfico adjunto.



(Fuente: elaboración propia a partir de la Memoria de la Administración Tributaria. Ministerio de Economía y Hacienda. Secretaría de Estado de Hacienda)

En ambos extremos, o en los tramos correspondientes a las rentas más bajas y más altas, se observa que los ingresos salariales representan una menor proporción que en los tramos restantes. Es posible apreciar que a partir de 20.400 euros hasta 22.800 euros de ingresos (o base imponible), los salarios representan el 86,01% de la totalidad de los ingresos declarados, y a partir de este umbral de renta su peso relativo decrece hasta obtener su mínimo valor en el tramo superior (“más de 180.300 euros”) con solo el 31,13%. En los tramos más elevados es posible detectar la importancia significativa de los rendimientos de capital mobiliario, actividades profesionales, beneficios obtenidos en régimen de transparencia fiscal (debido a la utilización masiva de las denominadas “sociedades transparentes”) e incrementos de patrimonio. Por el contrario, en los tramos inferiores de renta, presentan mayor relevancia los rendimientos por actividades empresariales, algunos como consecuencia del autoempleo y de la concentración de trabajadores autónomos, tales como comerciantes, proveedores de servicios personales o de otro tipo, etc., considerados como “empresarios/as”, de acuerdo con la normativa fiscal.

Desde la perspectiva de género, interesaría conocer las características más significativas de cómo declaran las mujeres. Hasta muy recientemente, no se ha prestado atención a este aspecto, por lo que podemos afirmar que la carencia de datos es casi absoluta y apenas se puede atisbar la realidad mediante estimaciones<sup>16</sup>.

Es harto conocido que el salario de las mujeres es inferior al de los hombres y que esta inferioridad depende de múltiples factores, entre los que se podría destacar la discriminación padecida por éstas en el mercado de trabajo y por la persistencia de la división sexual del trabajo en el ámbito familiar y dentro de la actividad económica en

<sup>16</sup> En la declaración del IRPF del ejercicio 2002, presentada en junio de 2003, se obliga a indicar el sexo del declarante. Es de esperar que en breve plazo se puedan conocer algunos datos al respecto.

general. Las últimas estadísticas fiscales publicadas<sup>17</sup>, desagregadas parcialmente por sexo, datan del año 1996 e indican que la media salarial femenina representa el 70,13 de la masculina, de acuerdo con los datos suministrados por las estadísticas DART (Declaración Anual de Retenciones sobre la Renta del Trabajo Personal, Modelo 190). Por sectores institucionales cabe señalar que la retribución salarial media femenina en el ámbito empresarial, en 1994, era del 60% de la media masculina y en 1996 no llegaba ni al 60% (58,8%) como explicita el cuadro adjunto.

### Salarios medios por sectores institucionales y sexo (miles)

	1994			1996		
	salario medio anual <u>mujeres</u>	varones	% <u>muj/var</u>	salario medio anual <u>mujeres</u>	varones	% <u>muj/var</u>
EMPRESAS	1 273.1	2 120.6	60.0%	1 297.2	2 206.3	58.8%
EMPR. PERSONALES	784.4	1 048.0	74.8%	786.2	1 084.6	72.5%
Personas físicas	790.3	1 051.5	75.2%	789.0	1 083.1	72.8%
Otras Emp.. personales	752.0	1 032.0	72.9%	771.6	1 091.3	70.7%
SOC NO FINANCIER	1 329.5	2 195.0	60.6%	1 345.4	2 261.8	59.5%
Anónimas	1 486.9	2 536.3	58.6%	1 552.7	2 713.5	57.2%
Otras Sociedades	941.5	1 430.3	65.8%	982.7	1 527.6	64.3%
Empresas Públicas	2 478.6	3 235.5	76.6%	2 499.6	3 447.8	72.5%
INSTIT. FINANCIERAS	3 005.4	4 562.5	65.9%	3 351.5	5 024.4	66.7%
INSTIT. DEL SEGURO	2 365.4	3 278.8	72.1%	2 474.9	3 075.1	80.5%
NO CLASIFICADAS				643.0	1 016.5	63.3%
ADMINISTRACIONES	2 249.4	2 546.7	88.3%	2 372.7	2 750.3	86.3%
ADM. PÚBLICAS	2 332.7	2 591.8	90.0%	2 470.6	2 815.2	87.8%
Central	2 415.1	2 764.9	87.3%	2 649.9	3 078.1	86.1%
CCAA	2 617.9	3 209.6	81.6%	2 845.1	3 526.2	80.7%
Corporaciones Locales	1 542.7	1 779.2	86.7%	1 450.3	1 837.9	78.9%
INST. PRIVADAS	1 771.7	2 193.2	80.8%	1 829.5	2 270.5	80.6%
SIN FINES DE LUCRO						
Que sirven a familias	1 776.4	2 186.9	81.2%	1 843.5	2 270.0	81.2%

<sup>17</sup> Las relaciones de perceptores que acompañan a las declaraciones anuales de retenciones sobre el trabajo (DART) permiten el conocimiento anual de la distribución de los salarios. El Censo Tributario de Retenidos (CTR) constituiría la fuente estadística más importante para el estudio de la distribución personal de los salarios al permitir un análisis por Comunidades Autónomas (CCAA), provincias y municipios, conforme a la actividad, personalidad, dimensión y el carácter público o privado de la entidad retenedora con el único inconveniente de presentar la exclusión del País Vasco y Navarra por quedar estas dos Comunidades al margen del ámbito geográfico de la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT). Debe subrayarse que en otros países ¿quién, la agencia tributaria? constituye la fuente primordial de información sobre los salarios como en el caso de Francia que, desde 1950 incluye, además, la fecha de comienzo y finalización del empleo y las condiciones del mismo.

La explotación estadística de las relaciones de perceptores de rendimientos de trabajo, sus cuantías, y demás datos registrados en la Declaración Anual de Retenciones sobre el Trabajo (DART) que deben de presentar obligatoriamente a la Agencia Tributaria, con periodicidad anual, todas las personas (físicas y jurídicas) y entidades que los abonen, es fundamental para completar el conocimiento de la distribución de los salarios que en la actualidad se tiene.

Es un hecho incuestionable que estas estadísticas mejoran la información suministrada por otras fuentes como la Encuesta de Salarios en la Industria y los Servicios del INE, que excluye a las empresas con menos de cinco trabajadores, a la totalidad del sector agrario y a las personas contratadas a tiempo parcial (éstas hasta 1995). Por otra parte, no incluye todas las ramas del sector servicios (por ejemplo los “personales, a empresas, mobiliarios”) ni las administraciones públicas ni las organizaciones sin fines de lucro, lo que implica la exclusión del 28% de la masa salarial total de 1992.

Que sirven a empresas	1 725.4	2 230.4	77.4%	1 706.2	2 272.9	75.1%
Régimen Fisc. Común	1 579.4	2 206.2	71.6%	1 621.2	2 311.8	70.1%

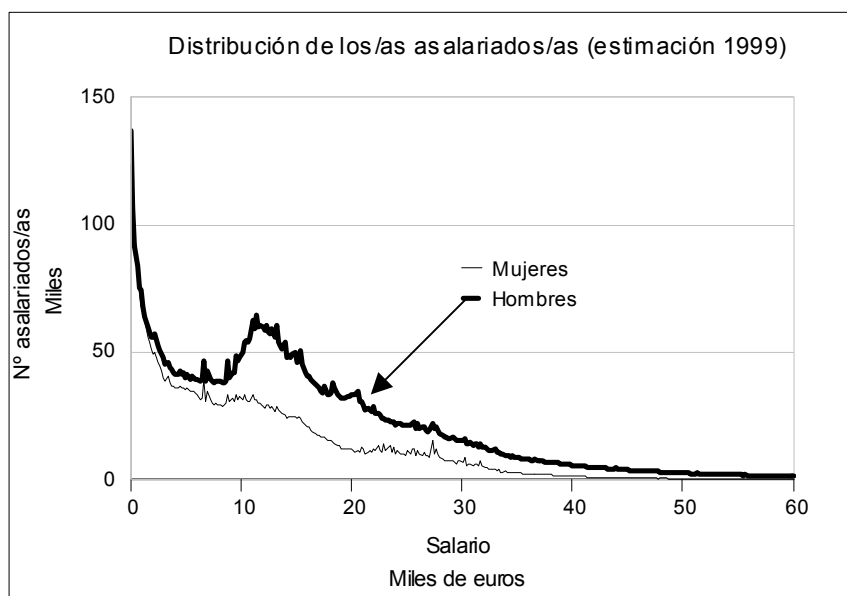
Fuente: Elaboración propia a partir de "Empleo, salarios y pensiones en las fuentes tributarias", 1994 y 1996. Instituto de Estudios Fiscales, 1998.

En conjunto, los ingresos salariales femeninos con relación a los masculinos suponen respectivamente el 71,6% en 1994 y el 70,1% en 1996. Esta asimetría salarial es detectada fundamentalmente en el sector privado (60,0% en 1994 y 58,8% en 1996), pero existente también en las Administraciones Públicas con una desigualdad salarial de 90% en 1994 y de 87,8% en 1996 en la que se registró un aumento en la asimetría salarial en la Administración Local pasando del 86,7% al 78,9% durante estos años.

### Las mujeres asalariadas y el impuesto sobre la renta en España

Desde el punto de vista teórico, la distinta incidencia del impuesto personal sobre la renta entre mujeres y hombres, necesita ser analizada con profundidad y contrastada empíricamente, aunque ello no resulta tarea fácil, como consecuencia de la falta de estadísticas fiscales desagregadas por sexo que permitan mostrar esta discriminación.

Considerando la distribución de los asalariados y asalariadas obtenida a partir las estadísticas fiscales para 1996 como último año de la serie, se ha llevado a cabo una proyección para 1999 (por ser éste el año en el que entra en vigor la última reforma fiscal, aprobada en 1998), cuya representación gráfica se incluye a continuación.

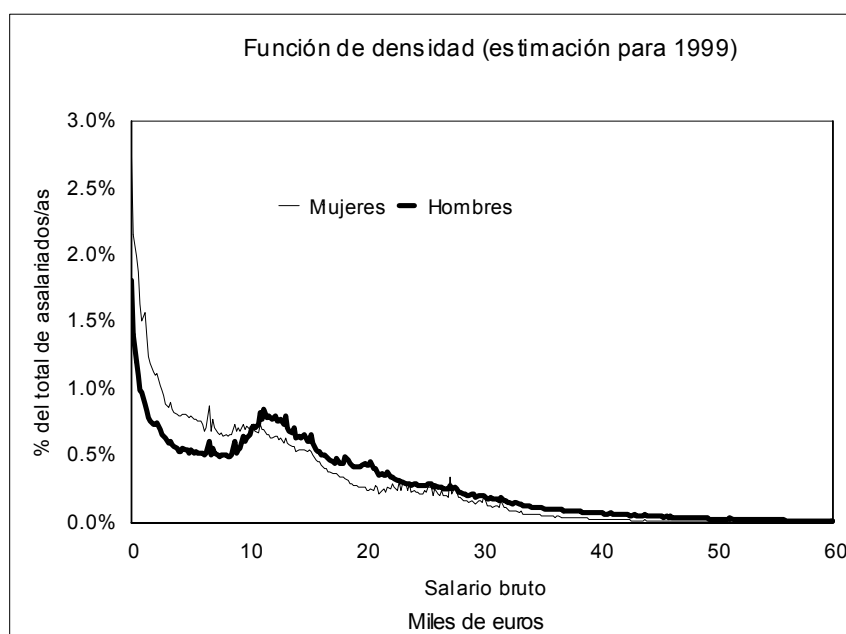


Fuente: elaboración propia a partir de "Empleo, salarios y pensiones en las fuentes tributarias, 1996". Instituto de Estudios Fiscales, 1998.

El gráfico anterior pone de relieve una distribución en la que se percibe un mayor número de trabajadores varones, con la única excepción (no se aprecia en el gráfico debido al tamaño de la escala utilizada) del grupo que obtiene entre 450 y 600 euros anuales de salario, correspondiente a empleos con jornada legal atípica (a tiempo parcial) como consecuencia de que el salario legal establecido no habría permitido una remuneración inferior a la determinada en la legislación vigente; también sería

imputable a la remuneración percibida por un empleo a tiempo completo ejercitado exclusivamente durante un periodo de tiempo inferior al año, bien de forma esporádica e intermitente a lo largo del mismo o de forma estacional como consecuencia del tipo de actividad desempeñada (agrícola, turística, etc.)<sup>18</sup>. No obstante, hay que subrayar que el número de mujeres y varones es bastante similar en los estratos salariales más bajos, y que es posible detectar una mayor concentración masculina en la banda salarial comprendida entre 12,000 y 24,000 euros (distribución que presenta un máximo muy acusado en este intervalo). En conjunto, se puede apreciar que los salarios elevados son mayoritariamente masculinos (160.056 varones con remuneraciones superiores a 60,000 euros y tan sólo 20.688 mujeres) y, a partir de los 108.000 euros declaran 88.051 varones frente a 9.872 mujeres, lo que supone que nueve de cada diez perceptores/as son varones (este tramo no resulta visible en el gráfico anterior).

Esta distribución asimétrica desde la perspectiva de género de los salarios queda reflejada de una manera más clara en el diagrama de función de densidad, inserto a continuación, que refleja el porcentaje de personas existente, desagregado por sexo, para distintos niveles salariales.



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

La curva que representa los salarios femeninos (trazo fino) se sitúa por encima de la masculina (trazo ancho) para los salarios inferiores a 10.500 euros pero a partir de esta cuantía no vuelve a sobrepasarla, con excepción de algunos puntos aislados, concretamente en 27.350 euros y 27.650 euros, consecuencia del elevado número de mujeres, que en los últimos años han accedido a puestos de profesionales dentro del sector público, y cuyos salarios coinciden con el rango indicado<sup>19</sup>. Para niveles

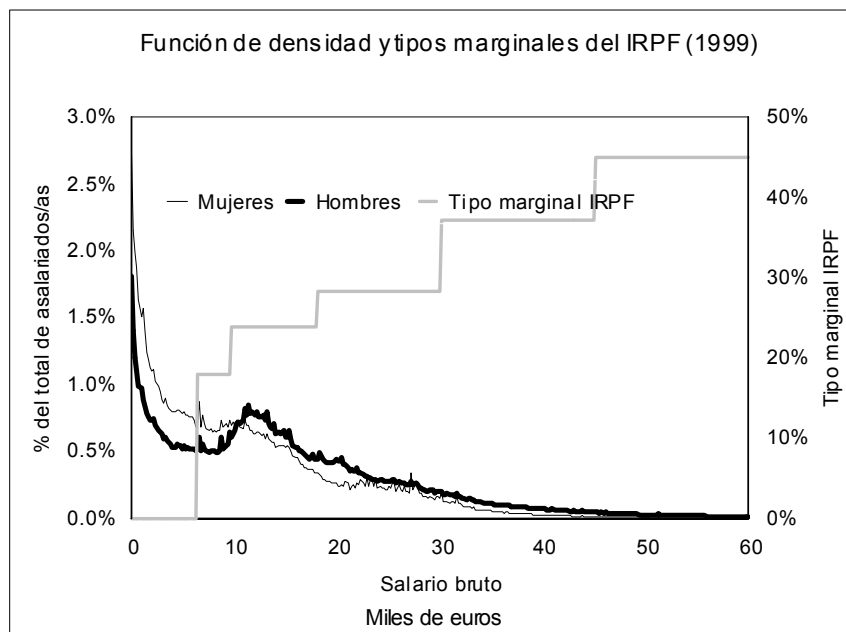
<sup>18</sup> Las estadísticas se refieren a cantidades anuales pero no reflejan el tipo de trabajo realizado (a tiempo parcial o completo) ni la forma del contrato laboral (eventual o definitivo).

<sup>19</sup> Para más información sobre este tema véase Paloma de Villota *Análisis comparativo desde una perspectiva de género de la situación socioeconómica de las mujeres de la Comunidad de Madrid con el Estado español*. Editorial de la Comunidad de Madrid, 2000.

salariales superiores, la línea que refleja los salarios masculinos sobrepasa a la línea que refleja los salarios femeninos.

La lectura de esta representación gráfica pone de relieve que las mujeres perciben, proporcionalmente y en valores absolutos, salarios inferiores a los masculinos y que el número de asalariadas, en su conjunto, es inferior al de asalariados. Esta estimación permite apreciar el impacto que un tipo marginal elevado ejerce sobre niveles bajos de renta y, cómo éste siempre afecta a una mayor proporción de mujeres que de varones. Por tanto, cualquier modificación impositiva alterando el primer tramo de la escala de gravamen es incuestionable que impactará, en mayor medida, sobre las mujeres y, cuando éste descendiere, sentirán una disminución de la presión fiscal en la renta laboral neta disponible.

En el gráfico de la función de densidad anterior, se han superpuesto los distintos tipos marginales del impuesto personal sobre la renta, vigente en 1999 y hasta el 1 de enero de 2003, año en el que descendió del 18 al 15% (línea quebrada gris) para obtener la visualización gráfica de su impacto entre los asalariados y asalariadas con la implantación del mismo.



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

Se incluye a continuación el número, en valores absolutos, además de la proporción porcentual de trabajadoras y trabajadores afectados/as por los distintos tramos de la tarifa del impuesto.

**Número de trabajadores/as afectados/as por los distintos tipos marginales de la imposición sobre la renta en España**

<u>Tipo marginal</u>	<u>Mujeres</u>	<u>Hombres</u>	<u>% mujeres</u>	<u>% hombres</u>
0.00%	1.751 756	1.940 072	39.0%	25.6%
18.00%	568 464	735 791	12.7%	9.7%

24.00%	1.167 901	2.273 049	26.0%	30.0%
28.30%	724 226	1.607 492	16.1%	21.2%
37.20%	215 942	656 986	4.8%	8.7%
45.00%	51 370	271 779	1.1%	3.6%
46.00%	10 584	93 415	0.2%	1.2%
Total	4.490243	7.578584	100.00%	100.00%

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

Las cifras del cuadro anterior ponen de relieve que el 39% de las mujeres asalariadas no obtienen remuneraciones suficientes para quedar sujetas al impuesto (siempre que supongamos que estos ingresos laborales son los únicos percibidos y que, además, declaran individualmente en lugar de hacerlo conjuntamente con su cónyuge). Porque en el caso de que optaran por la tributación familiar, sus ingresos quedarían siempre sometidos al tipo marginal de su cónyuge, es decir, como mínimo al 18%, y quienes dentro de este grupo entren por primera vez en el mercado laboral o se reincorporen de nuevo en el mismo, sus ingresos, posiblemente exentos de tributación por su moderada cuantía, quedarán gravados al menos al 18%, lo que supondría el mayor salto posible dentro de la escala de gravamen y, por tanto, sufrir un agravio comparativo respecto a los/las contribuyentes. En segundo lugar, se constata una mayor proporción femenina en el tramo siguiente, correspondiente a salarios bajos sujetos al tipo mínimo del impuesto, 18%. Por el contrario, en los tramos superiores de renta, los varones se imponen cuantitativamente tanto en valores absolutos como relativos. Del cuadro anterior, se desprende que más de la mitad de las mujeres (51,7%) están, o estarán, caso de aumentar sus ingresos, sujetas al 18%, primer tramo del Impuesto sobre la renta de las Personas Físicas, frente a sólo el 35,3% de los varones.

Por tanto, dada la configuración actual del mercado de trabajo en España<sup>20</sup>, las variaciones en el tipo marginal mínimo de la imposición sobre la renta afectan mayoritariamente a las mujeres, mientras que toda alteración de los tipos marginales últimos afectan en mayor medida a los varones, perceptores de rentas superiores. Por tanto, es incuestionable que toda reforma impositiva en la línea de la reforma fiscal implícita en la Ley 40/1998, reduciendo los tipos marginales más elevados de la escala de gravamen, tiene un marcado impacto de género y beneficia claramente a los hombres, y viceversa, la modificación actual del impuesto<sup>21</sup> al disminuir el tipo mínimo de la tarifa impositiva del 18% al 15%, con efecto desde el 1 de enero de 2003, afectará positivamente a una mayor proporción de mujeres que de hombres, reduciendo su carga impositiva. Por lo que cabe concluir este apartado afirmando que toda reducción de los primeros tramos de la escala de gravamen afecta favorablemente y en mayor medida, a las mujeres que a los hombres mientras que las variaciones en los tipos marginales superiores lo hacen a los varones, perceptores, en mayor proporción y número, de rentas superiores.

Análisis de una proposición alternativa para España desde la perspectiva de género: el impuesto proporcional ("flat tax")

<sup>20</sup> De acuerdo con los datos obtenidos para el TFC.

<sup>21</sup> Ley 46/2002.

Como se dijo anteriormente, el IRPF español nació como consecuencia de la transición política hacia la democracia y como factor clave de la misma<sup>22</sup>. Desde sus inicios, se configuró como un impuesto sintético, personal y directo que consideraba la totalidad de las rentas obtenidas por el sujeto pasivo, dependiendo en el campo teórico y conceptual de los postulados defendidos en el Informe Carter<sup>23</sup>. Debe recordarse, a título indicativo, que por sintético, se entiende que todos los rendimientos reciben un mismo tratamiento, con independencia de la fuente de su procedencia, lo que implica, entre otras cosas, su sujeción a la misma escala de gravamen, consecuencia directa de la aplicación del principio de equidad impositiva. Este principio determina que tanto los rendimientos de trabajo personal como los procedentes de capital u otra fuente de ingresos queden sujetos a la misma tarifa.

En la actualidad ha perdido esta característica, pues con la reforma legal del inicio de la década de los noventa (1991), el Impuesto Personal sobre la Renta en España dejó de ser un impuesto sintético, al otorgar un tratamiento fiscal diferente a las ganancias de capital, generadas en períodos superiores a un año, y a casi todos los rendimientos del capital mobiliario<sup>24</sup>. Las primeras van a quedar sujetas a un tipo único del 15% (tipo mínimo de la escala de gravamen del impuesto) y, los segundos, en el caso de los dividendos, a un complejo mecanismo para la reducción de su tributación efectiva, mediante lo que se denomina “deducción por doble imposición” (que recae tanto sobre los beneficios de la entidad jurídica que los genera como en quién los recibe).

El cuadro adjunto muestra la diferente tributación a la que queda sometida la misma cuantía (24.040 euros) según sea renta de trabajo, capital o ganancia patrimonial (plusvalía especulativa)<sup>25</sup>.

	<u>Trabajo</u>	<u>Dividendos</u>	<u>Gan. Patrim.</u>
Rendimientos brutos	24 040	24 040	24 040
Gastos (media)	1 539	60	0
Reducción	2 254	0	0
Rto. neto reducido	20 248	23 980	24 040
Mínimo personal	3 306	3 306	3 306
Base imponible	16 943	20 675	20 735
Tipo aplicable	23.8%	27.5%	15%
	Escala	Escala	tipo único
Cuota íntegra	4 036	8 307	3 732
Deducción	0	9 592	0
Cuota líquida	4 036	0	3 110
% s/ rendimiento bruto	16.8%	0.0%	12.9%

<sup>22</sup> La reforma fiscal, base del sistema tributario español en la actualidad, fue iniciada con la publicación de la Ley de Medidas Urgentes de Reforma Fiscal de 14 de noviembre de 1977 y dio lugar, entre otras, a la Ley 44/1978, de 8 de septiembre, reguladora del Impuesto sobre la renta de las Personas Físicas.

<sup>23</sup> *Real Comisión Canadiense de Investigación sobre la Fiscalidad (Informe Carter)*. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, 1975.

<sup>24</sup> Se distinguen las ganancias de capital realizadas a corto plazo (en menos de un año) y las de largo plazo (en más de un año). Las primeras se sujetan, junto con las restantes rentas, a la escala progresiva, mientras que las segundas al tipo único del 18%.

<sup>25</sup> Aplicando la normativa de la actual Ley 40/1998, del IRPF.

Como se desprende del ejemplo anterior, la deuda tributaria generada por las rentas salariales y laborales supera a la procedente de los rendimientos de capital y ganancias patrimoniales. Dicha diferencia aumenta con el crecimiento de la renta como consecuencia de la progresividad del impuesto.

Con esta transformación del impuesto, desde el inicio de la década de los noventa y como consecuencia del proceso de globalización actual, con la competencia fiscal entre los estados impuesta por la ideología neoconservadora imperante en el ámbito económico, la imposición sobre la renta se va a centrar en las percepciones laborales de forma creciente. Con ello, va a tender a la progresiva penalización fiscal del factor trabajo (tanto dependiente como autónomo) en comparación con el tratamiento concedido a las rentas procedentes de capital. Es incuestionable que esta tendencia, observada en los últimos años en diferentes países, merma la renta disponible de los trabajadores y trabajadoras y genera distorsiones en el mercado laboral.

Dentro de este proceso evolutivo, resulta inteligible la propuesta realizada por el representante del equipo económico del Partido Socialista Obrero Español, en el año 2002, con el Impuesto Proporcional sobre la Renta como una alternativa posible para España, dada la penalización sufrida en la actualidad por las rentas laborales frente a las de capital. Este impuesto denominado “flat tax”, de acuerdo con la terminología anglosajona, también se conoce como impuesto de tipo único o de tarifa plana y constituye una forma de tributación muy utilizada tanto en la imposición indirecta como directa (por ejemplo, en el impuesto sobre la renta de las personas jurídicas), a excepción del impuesto personal que, durante varios lustros<sup>26</sup>, se valió de formas más complejas (tarifas de múltiples tramos)<sup>27</sup>.

Debe recordarse que el impuesto proporcional sobre la renta de las personas físicas grava la renta (base imponible) a un tipo único con independencia de su cuantía<sup>28</sup>. Por ello, aparentemente carece de progresividad aunque ésta se logre mediante el establecimiento de un mínimo exento. En este impuesto, el tipo medio se expresa de la siguiente manera:

$$T_m = ((Y - R) * t) / Y$$

o bien

$$T_m = t - (R / Y) * t \quad [1]$$

donde Y es el ingreso, R el mínimo exento y t el tipo marginal único.

---

<sup>26</sup> El ejemplo más cercano lo ofrece el IRPF español vigente hasta 1979, en el que, tanto las rentas de capital como del trabajo, estaban sujetas a un tipo único del 12%. Si el conjunto de ellas sobrepasaba un cierto límite, el exceso se sujetaba a una tarifa progresiva.

<sup>27</sup> Recientemente, el PSOE ha abierto la polémica en torno al impuesto proporcional a través de la propuesta de Jordi Sevilla.

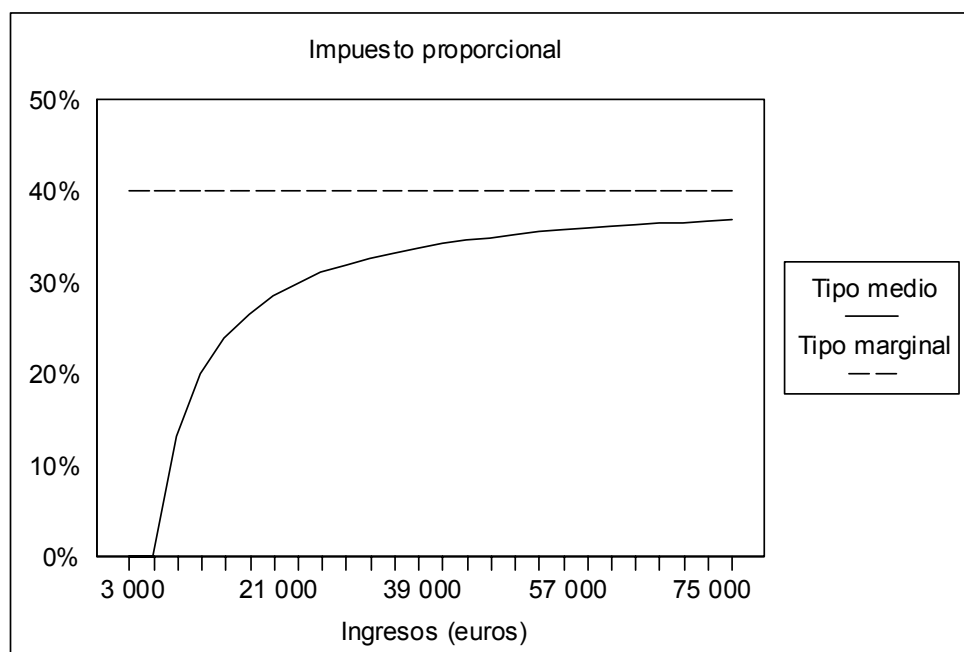
<sup>28</sup> Tras la victoria electoral del presidente Bush en EEUU, un grupo de congresistas, liderados por Dick Arme y, propuso que la reforma fiscal contemplase la sustitución del actual impuesto personal federal por otro proporcional, al igual que los ya establecidos en la cuarta parte de los Estados de la Unión, proyecto apoyado en la propuesta presentada por los profesores Robert E. Hall y Alvin Rabushka de la Hoover Institution en 1985. También en Canadá, en la provincia de Alberta, la reforma anunciada en 1999 en el impuesto personal implicaba el cambio de la escala de gravamen por uno de tipo único. Por su parte, la Canadian Alliance sugirió la reducción de los tipos múltiples a solo dos: uno general y otro reducido.

Si se tiene en cuenta que en todo impuesto progresivo se ha de cumplir que

$$T_m = f(Y,t)$$

en donde  $f(Y,t)$  es una función continua y creciente con la variable renta (Y), se puede apreciar que la expresión [1] cumple esta condición a medida que crece el valor de Y pues el tipo medio se incrementa.

La curva trazada de esta manera resulta ser cóncava y asintótica con respecto al valor del tipo marginal único, como expresa el gráfico adjunto a continuación, que representa el tipo medio obtenido mediante un tipo marginal único del 40%<sup>29</sup> y un mínimo exento de 6.000 euros.

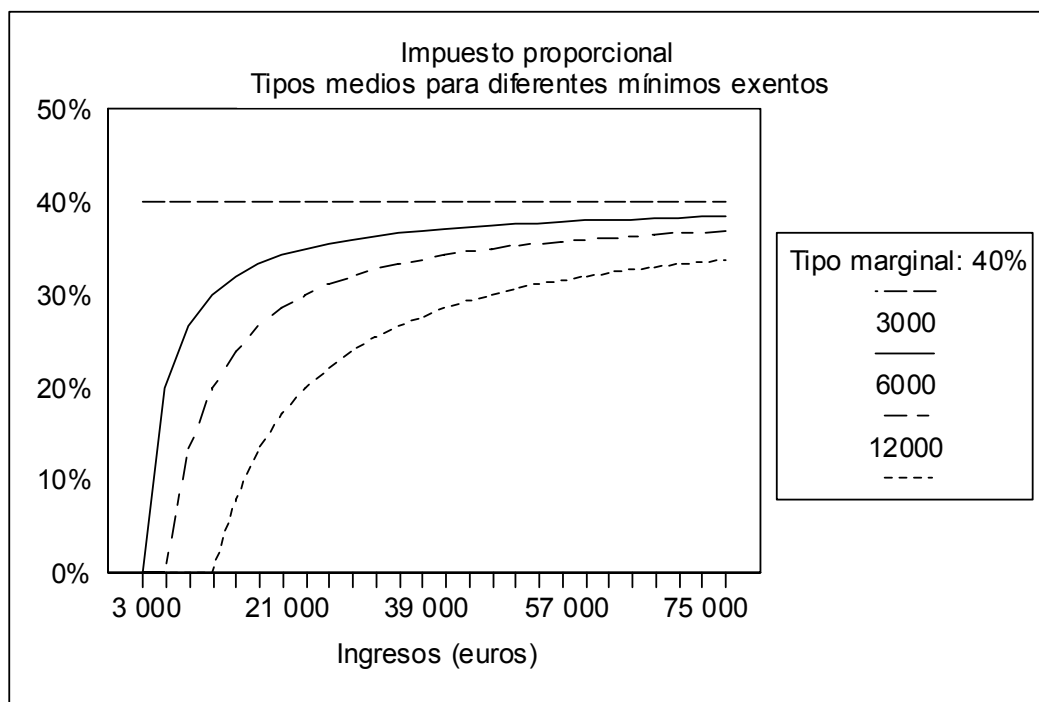


Ingresos euros	3.000	6.000	12.000	24.000	48.000	60.000	72.000
	0	0	2.400	7.200	12.000	16.800	21.600
tipo medio	0.00%	0.00%	20.00%	30.00%	33.33%	35.00%	36.67%
tipo marginal	40.00%	40.00%	40.00%	40.00%	40.00%	40.00%	40.00%

(Fuente: elaboración propia)

El mayor o menor grado de progresividad se conseguirá mediante diversas combinaciones posibles entre el tipo marginal y el mínimo exento elegidos. El gráfico, inserto a continuación, ilustra sobre los cambios generados por tres mínimos exentos distintos y un tipo marginal invariable del 40%.

<sup>29</sup> Tipo propuesto en la iniciativa presentada por Jordi Sevilla

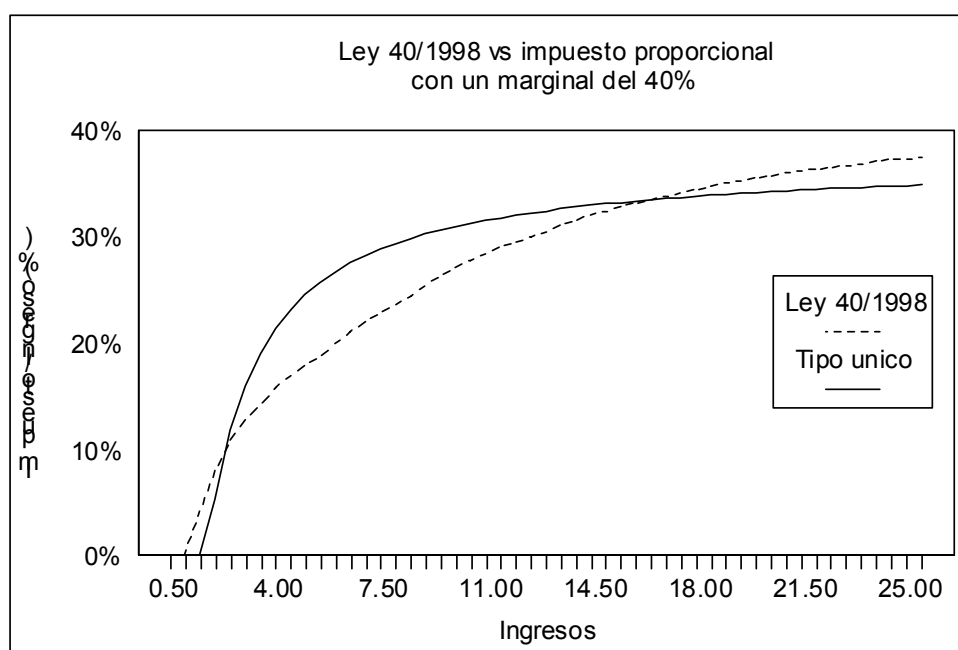


El gráfico anterior pone de relieve que cuando el mínimo exento es menor, la progresividad crece de manera desproporcionada en los primeros tramos de renta mientras lo hace escasamente en los últimos. Puede apreciarse, igualmente, que la curva descrita por la aplicación de un mínimo exento de 3.000 euros (trazo continuo) presenta una alta progresividad en el intervalo comprendido entre 3.000 y 12.000 euros de ingresos pues el tipo medio pasa de 0% a 30%, es decir, se eleva en 30 puntos porcentuales, mientras que en otros intervalos de la misma amplitud, en el tramo comprendido entre 21.000 y 30.000 euros, el tipo medio pasa de 34,28% a 36%, con sólo un incremento de 1,72 puntos porcentuales, reflejo de una reducida progresividad. Por el contrario, cuando el mínimo exento se establece para una cuantía más elevada, la progresividad se uniformiza a lo largo de todo el trazado de la curva. Por ejemplo, para un valor en torno a los 12.000 euros la curva representativa del tipo medio experimenta un crecimiento más equilibrado, aunque todavía presenta ciertas irregularidades en el intervalo comprendido entre 12.000 y 21.000 euros, ya que el tipo medio pasa de 0% a 17,14% mientras que en el comprendido entre 21.000 a 30.000 euros de renta pasa del 17,14% a otro del 24%, con un crecimiento de 6,86 puntos porcentuales.

Una vez considerado que uno de los graves inconvenientes de la tarifa de tipo único es el diferente trato que sufren las rentas más bajas en comparación con las más elevadas, cabe preguntarse por sus ventajas para que su implantación haya sido sugerida por miembros del equipo económico del mayor partido de la oposición (Partido Socialista Obrero Español) (actualizar datos). Sus defensores señalan dos ventajas fundamentales, en primer lugar, su simplicidad y, en segundo, la menor elusión fiscal que conlleva implícito. Respecto a la primera, resulta obvio que un único tipo impositivo facilita la comprensión y simplificación del tributo pero, a mi juicio, hacer demasiado hincapié en ello puede generar un espejismo, dado que una mayor o menor simplicidad impositiva implica no sólo reducir el número de tramos de la tarifa impositiva sino que afecta a la configuración del tributo en su totalidad, es decir, exige una normativa clara e

inteligible que cuente además con pocas y sencillas reducciones de la base imponible y escasas o nulas deducciones de la cuota íntegra, etc. La segunda de las ventajas aludidas, en mi opinión, merece especial atención, pues si se utiliza un tipo impositivo similar al aplicado en el Impuesto sobre Sociedades se elimina la elusión fiscal en el impuesto sobre la renta, mediante sociedades interpuestas y patrimoniales. Y esto es incuestionable que ocurre cuando el tipo impositivo de la renta de las personas físicas se hace coincidir con el aplicable al beneficio de las sociedades, puesto que a partir de ese momento deja de tener sentido desviar rentas desde la imposición de las personas físicas a las de carácter jurídico y, con ello, resultaría innecesaria la utilización de complejos mecanismos anti-elusión como la “transparencia fiscal” que aumenta de forma substancial la complejidad impositiva. A esta ventaja habría que añadir que con el impuesto proporcional se obviaría el sistema de corrección de la doble imposición interna que complica en grado sumo la imposición personal actual.

Por otra parte, es menester tener en consideración que la sustitución de un impuesto de tipos múltiples por otro de tipo único presenta grandes dificultades, entre las que cabría destacar la distinta progresividad que afecta a diferentes tramos de renta y que por consiguiente tiene un claro impacto de género. En el gráfico adjunto se representan las curvas correspondientes al tipo medio del actual IRPF español (vigente en la actualidad en virtud de la Ley 40/1998) y un hipotético impuesto proporcional con un tipo único del 40% y un mínimo exento en torno a los 6.000 euros.



Tipos medios para distintos ingresos brutos

Ingresos, euros	6.000	18.000	42.000	54.000	66.000	78.000	102.000	114.000	126.000	138.000	150.000
	0,00%	13,84%	23,50%	27,44%	30,63%	32,97%	36,51%	37,72%	38,69%	39,50%	40,18%
	0,00%	19,09%	30,38%	32,52%	33,88%	34,82%	36,04%	36,46%	36,79%	37,07%	37,31%

(Fuente: elaboración propia)

Esta representación gráfica permite vislumbrar cómo su implantación perjudicaría en mayor medida a quienes detentan niveles de ingresos comprendidos entre 12.000 y 96.000 euros, mejorando por el contrario a los restantes. Como en este caso, barajado

hipotéticamente, la reducción de la progresividad sólo se puede obtener mediante la ampliación del mínimo exento, si no se desea modificar el tipo impositivo, por la pérdida de recaudación que conlleva, lo haría inviable la sustitución del actual IRPF por un impuesto proporcional (un incremento del mínimo exento de 3.000 euros dejaría de recaudar en las arcas de Hacienda 16.828 millones de euros en un país con 14 millones de contribuyentes) a no ser que esta pérdida se compensara con un aumento de la presión fiscal indirecta. Además, el tipo único al ser elevado (en el ejemplo aquí expuesto se ha fijado en un 40%) afecta perjudicialmente a las rentas más bajas, entendiendo por éstas aquellos rendimientos laborales situados en torno al mínimo exento, pues quedarían sujetas igualmente al tipo único del 40%, excesivo a todas luces, y además puede desincentivar la permanencia en el mercado de trabajo y generar la “trampa de la pobreza o del trabajo a tiempo parcial.”<sup>30</sup>

### Un ejemplo alternativo para España contemplado desde la perspectiva de género

El gráfico en el que se recoge la función de densidad de trabajadoras y trabajadores en el Territorio Fiscal Común<sup>31</sup> para 1999 del apartado anterior, pone de relieve la mayor concentración de las mujeres para salarios brutos inferiores, lo que se traduce en que cualquier medida fiscal que afecte negativamente a estos tramos de ingreso perjudicará a una mayor proporción de mujeres que de hombres.

Para evitar esta penalización fiscal en los tramos inferiores de renta, es necesario quebrar el principio de tipo único e introducir unos tipos marginales más reducidos. Por ejemplo, si se realiza un ensayo de laboratorio, en el que se conforma un tributo de tres tramos con el objetivo de mantener el nivel de recaudación actual, con un tipo reducido del 15%, uno general del 35% y otro superior del 46%, al tiempo que se aumenta el mínimo exento (en torno a los 5.000 euros) se obtendría un impuesto cuyo impacto de género sería más favorable para las mujeres que el actual. Debe recordarse que, si bien el tipo marginal del primer tramo coincide con el realmente vigente desde el uno de enero de 2003<sup>32</sup>, el mínimo exento actual se aleja bastante del aquí propuesto.

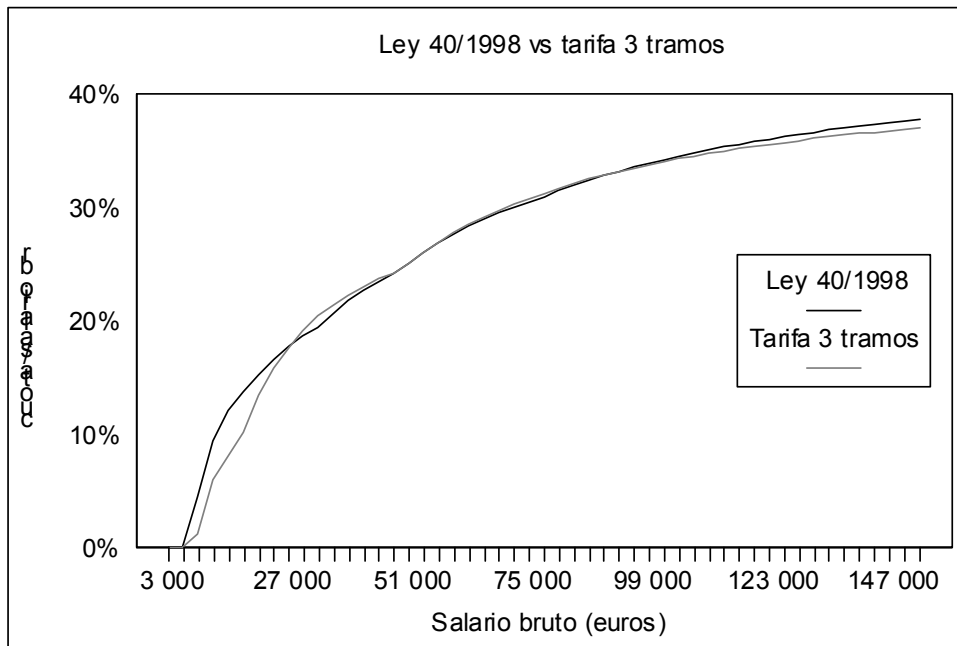
Los resultados de un tributo con estas características se plasman en el gráfico inserto a continuación, en el que se compara con los tipos medios del IRPF vigente en la actualidad.

---

<sup>30</sup> Véase Paloma Villota e Ignacio Ferrari : “Hacia la individualización de derechos sociales y fiscales. op. cit. o/y el estudio *The impact of the tax/benefit system on women’s work...* op. cit.

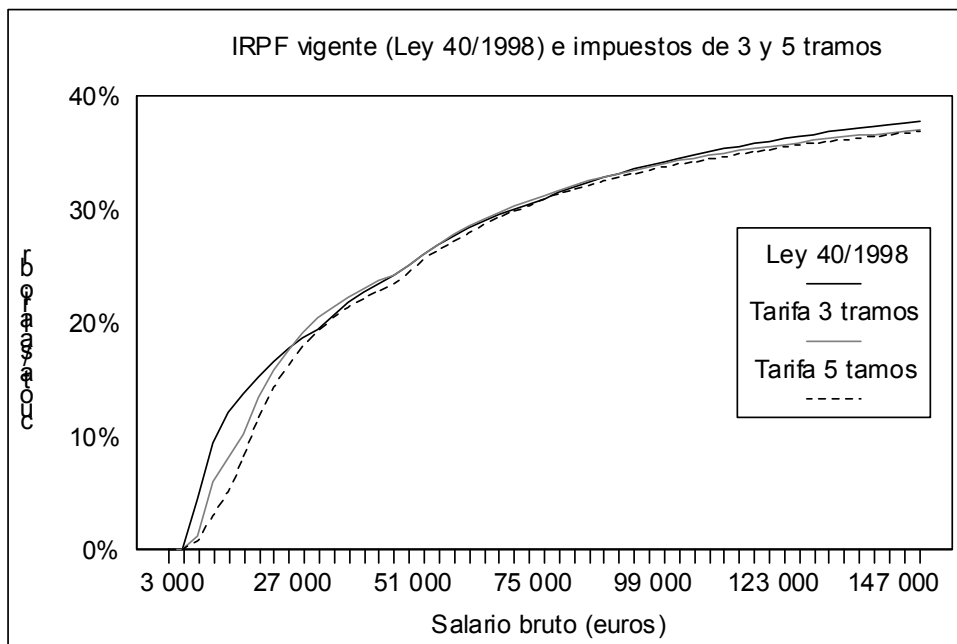
<sup>31</sup> Es el conjunto formado por todas las Comunidades Autónomas a excepción de las históricas, que tienen autonomía fiscal.

<sup>32</sup> Ley 46/2002 de reforma del IRPF, vigente desde 1-1-2003



(Fuente: elaboración propia)

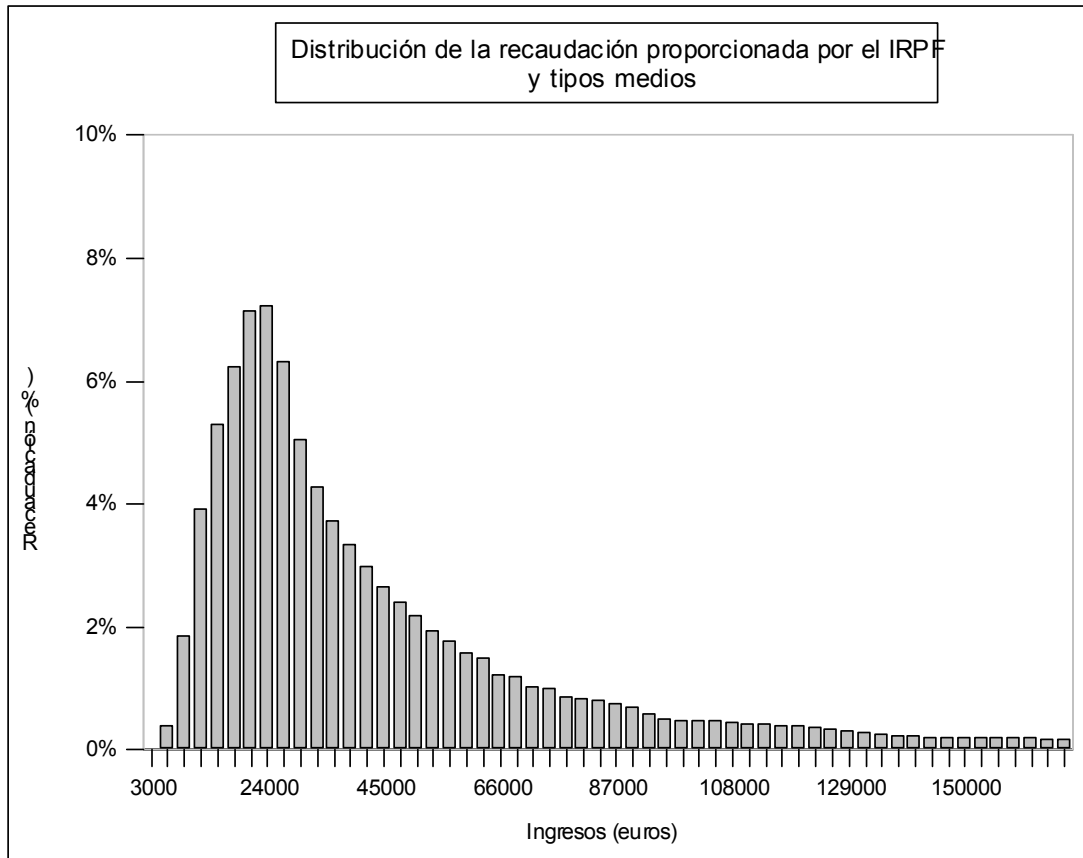
No obstante, cabría obtener mejores resultados desde la perspectiva de la progresividad y de género, si se añade un mayor número de tipos marginales aplicables a los primeros tramos. Por ejemplo, si el primer tramo se subdivide en tres de 6%, 12% y 18% (en cuyo caso se tendría una tarifa de cinco tramos), de forma incuestionable se suaviza la progresividad de las rentas inferiores. El gráfico siguiente compara el IRPF actual con otro hipotético de sólo tres tramos.



(Fuente: elaboración propia)

Se ha recordar que la modificación de los tipos marginales inferiores afecta a todos los contribuyentes, incluidos los de rentas elevadas y, por tanto, puede tener repercusiones negativas en el conjunto de la recaudación, pues proviene mayoritariamente de las

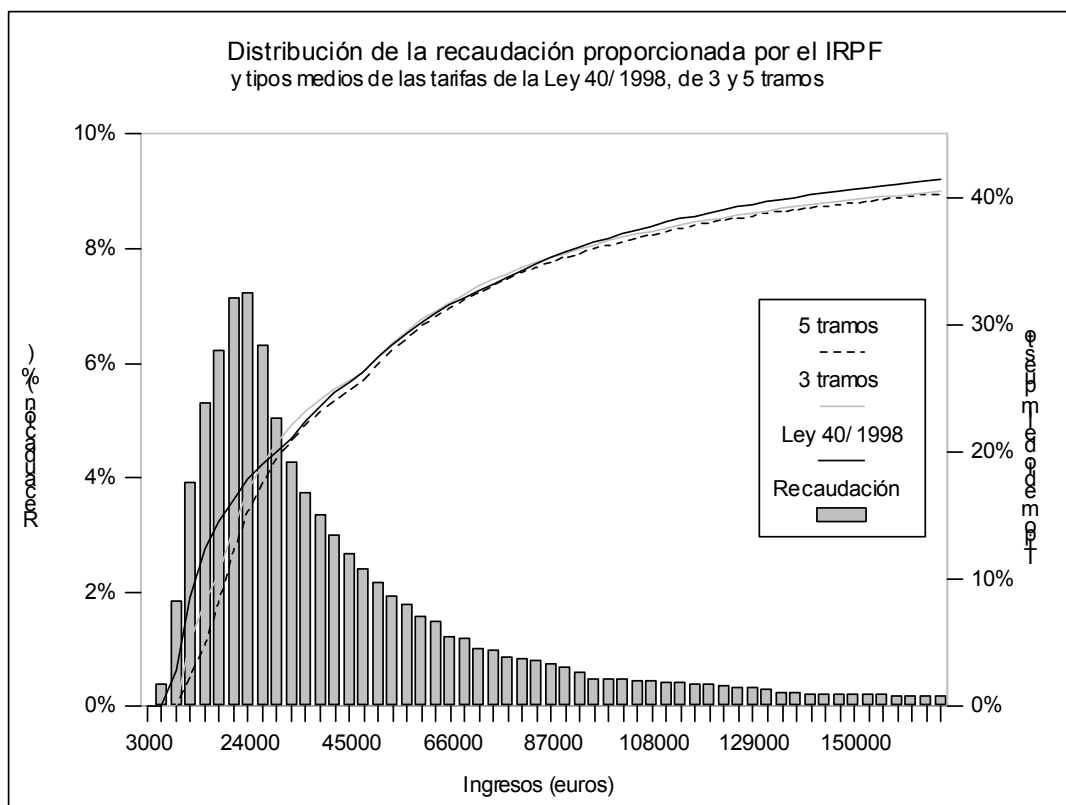
rentas medias más que de las altas. El gráfico adjunto muestra los tramos que generan mayor y menor recaudación en el IRPF español.



(Fuente: elaboración propia a partir de la Memoria de la Administración Tributaria, 2001. Ministerio de Hacienda, Madrid 2003)

Este gráfico muestra cómo aquellos/as contribuyentes con ingresos (netos) inferiores a 36.000 euros anuales, proporcionan más del 50% (exactamente 51,49%) de la recaudación del impuesto y quienes declaran ingresos inferiores a 72.000 euros anuales aportan el 75%. Por su parte, los/as contribuyentes más ricos/as, considerando como tales aquellos/as que declaran ingresos anuales superiores a 192.000 euros, sólo aportan el 9,86% de la recaudación total del impuesto, por lo que resulta fácil de comprender que la mayor parte del tributo se nutre fundamentalmente de las aportaciones procedentes de las rentas medias y bajas. Por tanto, es posible concluir afirmando que toda reforma del impuesto personal que se centre exclusivamente en la reducción de los tipos marginales superiores, mejora sustancialmente la tributación de los/as contribuyentes de mayores ingresos, y, aunque no merma de forma sustancial la recaudación del impuesto, presenta una clara asimetría de género al beneficiar a una mayor proporción de varones que de mujeres.

Si fusionamos el gráfico anterior con los gráficos representativos de los impuestos de tres y cinco tramos expuestos anteriormente, se observa que las reducciones en los tipos impositivos más significativas afectan a aquellos tramos que sustentan el grueso de la recaudación de esta figura impositiva.



(Fuente: elaboración propia a partir de Memoria de la Administración Tributaria, 2001. Ministerio de Hacienda, Madrid 2003)

Del gráfico anterior, se desprende que la reducción de la fiscalidad de las rentas medias y bajas ha de producir una merma importante en la recaudación que puede compensarse con un recorte en los gastos fiscales del impuesto.

Como conclusión y de acuerdo con los cálculos aquí expuestos cabe subrayar que la tarifa de tres tramos anteriormente considerada generaría una reducción de recaudación del impuesto de 7,3% mientras que otra con cinco tramos haría perder 15,6%, lo que representa en uno y otro caso 2.500 y 5.300 millones de euros respectivamente<sup>33</sup>.

## Conclusiones

Dada la configuración actual del mercado de trabajo en España<sup>34</sup>, el tipo marginal mínimo de la imposición sobre la renta afecta mayoritariamente a las mujeres, por el contrario, los tipos marginales superiores lo hacen a los varones, perceptores en mayor medida de rentas más elevadas. Por tanto, es incuestionable que toda reforma impositiva en la línea de la reforma fiscal implícita en la Ley 40/1998, con una reducción de los tipos marginales más elevados de la escala de gravamen, tiene un marcado impacto de género y beneficia claramente a los hombres. Y, viceversa, la modificación actual del impuesto<sup>35</sup>, disminuyendo el tipo mínimo de la tarifa impositiva del 18% al 15%, afecta

<sup>33</sup> Del total recaudado en el denominado Territorio Fiscal Común compuesto por todas las Comunidades Autónomas a excepción del País Vasco y Navarra que tienen un régimen fiscal propio y presupuestos independientes.

<sup>34</sup> De acuerdo con los datos obtenidos para el TFC.

<sup>35</sup> Ley 46/2002.

favorablemente a una mayor proporción de mujeres, pues reduce su carga impositiva. Por lo que cabe concluir afirmando que, en general, toda modificación en los primeros tramos de la escala de gravamen afecta, en mayor medida, a las mujeres que a los hombres.

Desde una perspectiva de género, cabe subrayar que el impuesto proporcional sobre la renta no aporta mejora alguna respecto a la imposición actual pues la discriminación que genera se vincula fundamentalmente con la transferencia de rentas, reducciones y deducciones entre los miembros de la unidad familiar más que con los tipos impositivos vigentes en el presente. No obstante, desde el punto de vista teórico, el impuesto proporcional presentaría una clara ventaja añadida, que se manifiesta una vez traspasado el umbral del mínimo exento, pues el tipo marginal al que queda gravado el ingreso del/de la segundo/a perceptor/a coincide con el tipo impositivo al que se encuentra sujeto el /la otro/a cónyuge, por lo que es indiferente que el aumento de la renta lo obtenga cualquiera de ellos.