

Análisis de los presupuestos desde una perspectiva de género.

Paloma de Villota Gil-Escóin

(Profesora Titular de Economía Aplicada. Universidad Complutense)

Ignacio Ferrari Herrero

(Inspector de Hacienda del Estado)

Octubre 2004

N.I.P.O.: 207-05-053-X

Análisis de los presupuestos desde una perspectiva de género

INDICE

APROXIMACIÓN DESDE UNA PERSPECTIVA DE GÉNERO A LOS PRESUPUESTOS. EL CASO DE ESPAÑA, CANADÁ Y AUSTRALIA.....	5
Análisis de los Presupuestos desde la perspectiva de género. Herramientas fundamentales.....	21
El caso de Canadá	27
La contribución del Status of Women Canada en el análisis del presupuesto federal canadiense con perspectiva de género.....	36
ANALISIS DE LA VERTIENTE IMPOSITIVA DE LOS PRESUPUESTOS DESDE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO	58
Análisis de la vertiente impositiva en los presupuestos desde una perspectiva de género.....	58
Australia. Un ejemplo a seguir de cómo podría iniciarse la inclusión de los impuestos en unos presupuestos sensibles al género	59
Aportación de las mujeres al sostenimiento de las cargas públicas. Cuantificación de su aportación como contribuyentes en la imposición sobre la renta en Australia.	63
Consideraciones sobre la tributación indirecta desde la perspectiva de género en los presupuestos australianos.....	68
El caso canadiense. Análisis desde la perspectiva de género de los últimos cambios en la imposición sobre la renta:	69

Análisis del Impacto de género del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas sobre las mujeres asalariadas en España.	73
Introducción y características generales del tributo en España.....	73
Análisis del impacto de las modificaciones en el IRPF sobre las asalariadas en España (Territorio Fiscal Común).....	78
Profundización en el análisis del impacto de género de la imposición personal sobre la renta. El índice de representación femenina (IRF).....	95
ANALISIS DE LOS GASTOS FISCALES DESDE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO.....	100
Introducción.....	100
Concepto de Gasto Fiscal.....	101
Cuantificación de los gastos fiscales.....	106
El caso español.....	107
El uso de los gastos fiscales como instrumento complementario de política social.....	110
Gastos fiscales versus gastos directos.....	114
Los gastos fiscales en los Presupuestos Generales del Estado Español ...	127
Los gastos fiscales en los países de la Unión Europea.....	148
Un ejemplo de buenas prácticas: Canadá.....	162
Conclusiones de los Gastos Fiscales.....	165
Propuestas en materia de beneficios fiscales.....	167
De carácter general.....	167
De carácter específico.....	169
ANALISIS DEL GASTO SOCIAL DESDE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO.	173

La protección a la infancia en Canadá	173
Resultados del Canada Child Tax Benefit.....	181
Configuración de los derechos sociales	186
Breve mención al caso canadiense.....	190
El caso de España.	192
Aproximación al análisis del coste de una pensión universal.....	197
CONCLUSIONES.....	208
BUENAS PRÁCTICAS.....	214
BIBLIOGRAFÍA	216

APROXIMACIÓN DESDE UNA PERSPECTIVA DE GÉNERO A LOS PRESUPUESTOS. EL CASO DE ESPAÑA, CANADÁ Y AUSTRALIA

Introducción

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 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 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. 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 constatación 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 guardería¹, 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. Dilema que el debate gastos fiscales versus gastos sociales plantea y que se debe intentar resolver contemplando su impacto desde la perspectiva de capacidad económica de las personas o perspectiva de clase junto a la de género.

Aunque en la imposición directa, en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF), 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 que se tradujera en partidas presupuestarias adecuadas para permitir su provisión adecuada e incluso universal. Esta última línea de actuación por parte de las autoridades públicas 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 al reconocimiento de otros derechos universales de mayor implantación en diferentes países como el derecho a la sanidad, la educación o una pensión de vejez entre, 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

¹ 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.

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.²

Esta penalización, desafortunadamente, sigue siendo olvidada en España hasta el momento presente 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

² Véase P de Villota e I. Ferrari : La individualización .. y Aproximación a

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 posibles de la política fiscal y presupuestaria.

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 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. ¿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, e igualmente 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. El debate sobre la rebaja impositiva de los productos utilizados en la higiene femenina en el año 2002 en España o en la década de los noventa en Australia sobre los de uso diario de cosmética y perfumería encajan plenamente en este apartado.

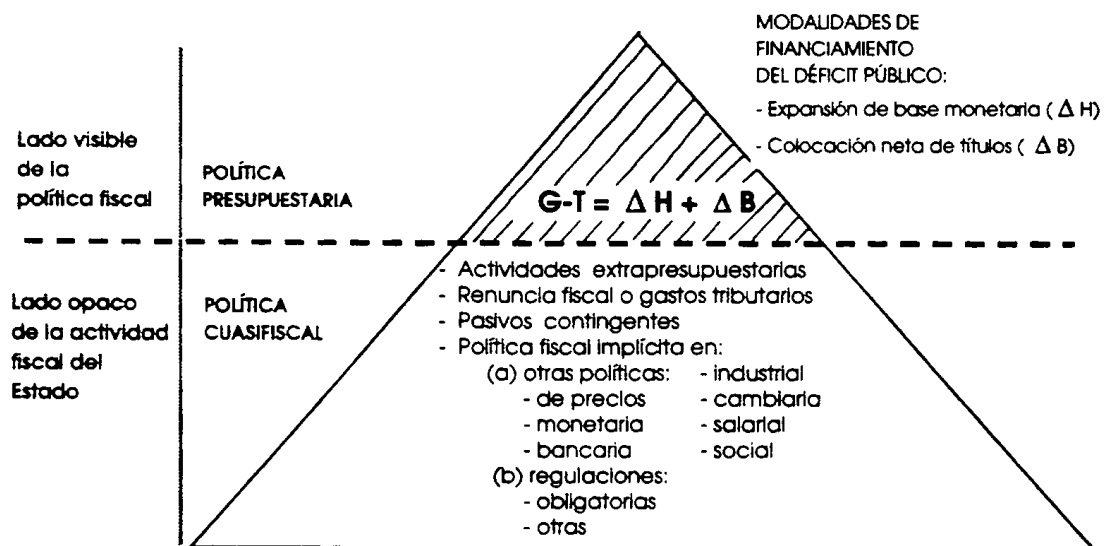
Ambito de la política presupuestaria sujeto a análisis

Aunque la mayoría de los países en los que se ha llevado a cabo el estudio de los presupuestos con perspectiva de género no lo han hecho de esta manera, parece incuestionable que, como afirma la Comisión económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), un análisis exhaustivo de la política fiscal exige estudiar el gasto, los impuestos y las transferencias y partidas presupuestarias de gasto previstas en el presupuesto del gobierno o lo que se podría denominar el aspecto visible de la política fiscal, junto con la cuasi fiscal, 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 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

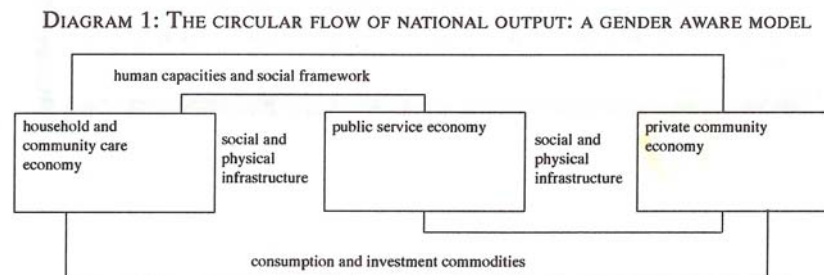


(Reproducido de El Pacto Fiscal. CEPAL, Naciones Unidas. Santiago de Chile, 1998, página 57)

Esta visión de la política fiscal obliga a traspasar tanto el ámbito de la política presupuestaria como la cuasi fiscal que se corresponde con el lado opaco de la actividad fiscal del Estado e incluye tanto las renuncias 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.

El caso canadiense

En los Presupuestos alternativos canadienses, en uno de los estudios incorporados al mismo, llevado a cabo por las profesoras Diane Elson e Isabella Bakker se adjunta un diagrama para la visualización de un modelo macroeconómico alternativo en el que se subsana la omisión del trabajo de cuidado no remunerado llevado a cabo en su mayor parte por las amas de casa



Estas autoras consideran la importancia del flujo existente entre los diferentes sectores productivos en el que se incluye las economías domésticas como parte fundamental del output nacional:

“We can incorporate the care economy into macroeconomic thinking by focusing on the circular flow of national output-seeing national *output* as a product of the interaction of three economic domains: the private sector commodity economy, the public service economy, and the household and community care economy.”³

³ The creation of wealth in a country depends on the output of all three domains. Sometimes there is a tendency to assume that the wealth-creating sector is the private commodity economy, while the public service economy and the household and

community care economy spend what the private commodity economy has produced. This mistaken view results from considering the circular flow *of* national income in isolation from the circular flow of national output.

The three domains of the economy are interdependent. The private commodity economy would be unable to create wealth for use by the government, and by families and communities, if the government and families and communities did not in turn create wealth for use by the private sector. The wealth of a country consists not only of the commodities produced by the private sector, but also the public services produced by the government (law and order, communications networks, health and education) and by the care economy (human capacities, social cohesion).² This interdependence is shown in Diagram 1.

[..]The private sector commodity economy produces market-oriented goods and services primarily in response to the profit motive. It includes the private formal sector and the informal sector. In principle, these sectors should be fully covered in the national accounts. In practice, there is under-counting of informal sector activities. Men and women both work in the commodity economy. Overall, the formal part of it is relatively male-intensive, though less so than formerly, and the informal part relatively female-intensive.

The public service economy produces a social and physical infrastructure which is used for consumption and investment in the commodity economy and the care economy. These services correspond to public sector output in the national accounts. The public service economy is market-oriented to the extent that its employees are paid wages, and it is financed through taxation, user fees and borrowing (and, sometimes, by increases in the money supply). But it is less market-oriented than the commodity economy because it delivers many services free at the point of consumption. Ideally, it should be citizen-oriented, but unfortunately it is often bureaucrat-oriented. Men and women both work for wages in this sector. Overall, it is less male-intensive than the formal commodity economy, though probably more male-intensive than the informal commodity economy. The care economy produces family and community-oriented goods and services as part of the process of caring for people. Work in the care economy is not paid, though it may be supported by transfer payments from the government (such as pensions and child benefits). It is regulated by social norms rather than by commercial or bureaucratic criteria. The economy is excluded, as a matter of principle, from the UN System of National Accounts.

Both men and women work in the care economy, but overall it is relatively intensive in the use of female labour. The care economy contributes to the welfare of the individuals receiving care, but it also contributes to the activities of the commodity economy and the public service economy by supplying human resources and by maintaining the social framework (supplying what some economists call human capital and social capital to the commodity economy and the public service economy). The relative size of the three sectors can vary depending on the level of development and economic strategy pursued.

Like all pictures which draw boundaries, this picture is something of an oversimplification, since the commodity economy is not totally guided by commercial

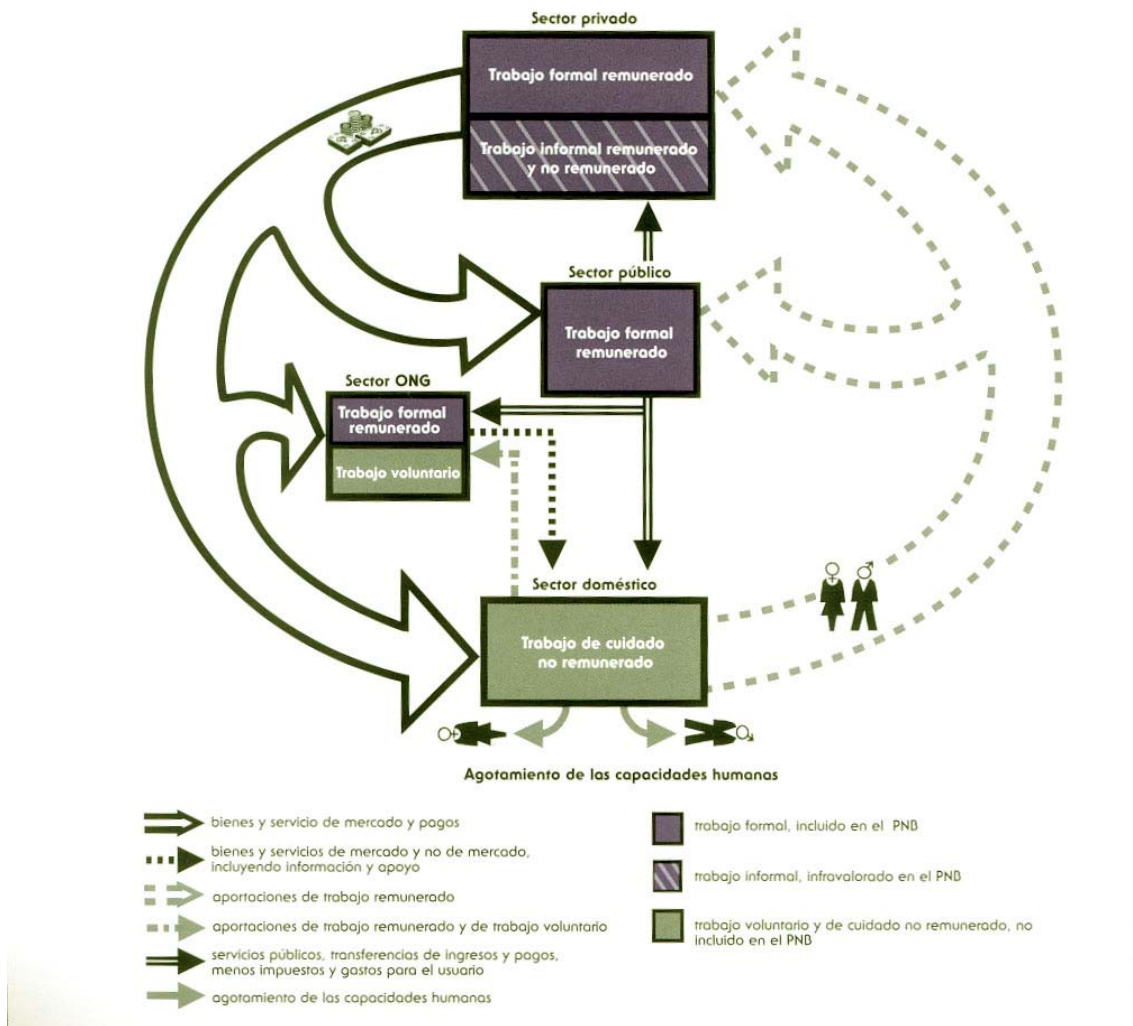
De igual manera, el diagrama presentado en el Informe Bienal de UNIFEM del año 2000 incluye, de manera muy acertada, el trabajo de cuidado-no remunerado- en el conjunto de la actividad económica como un sector más de la misma, y parte fundamental del conjunto y, además, la aportación procedente de las organizaciones no gubernamentales . El diagrama recoge también los flujos monetarios y laborales que fluyen entre los cuatro sectores:

principles; and the public service economy does not always service the public; for is the care economy totally guided by selfless altruism Nevertheless, there is an important difference between being paid to look after children as a private sector nanny or child minder, or as a public sector nursery school assistant, and looking after one's own children. This is not only a personal difference. The costs of child care in the commodity economy and the public service economy show up in the national accounts, and are taken into consideration in policy decisions. But the costs of child care in the care economy do not show up in the national accounts and are therefore not taken into account in policy decisions.

As we have pointed out, conventional macroeconomic models ignore the care economy as a producer of human capabilities and upholder of the social framework. They do include a household sector in the framework but only as a source of personal consumption and personal savings. The only constraint which the household sector can impose on such models is the constraint of insufficient demand to buy the output of the market oriented economy.

In effect, by ignoring the care economy, macroeconomists treat it as if it is able to supply whatever quantities of human capacities and social support are required by the commodity economy and the public service economy, regardless of the level of investment in the care economy. If it can do this, then it is safe to ignore it from the point of view of macroeconomic policy, and macroeconomists are right to do so. The assumption is equivalent to an assumption that women's time is available in unlimited quantities, (in more technical terms, that the supply of women's labour is perfectly elastic) (Elson, 1995a).

Gráfico 2



Este diagrama refleja la interconexión entre el sector económico doméstico, el público y el privado, nutrido este último tanto de trabajo formal como del procedente del sector informal y el constituido por las ONGs o voluntariado, en el que también conviven un sector remunerado, y otro de mayor envergadura no remunerado.

En conjunto se puede apreciar su interconexión y complementariedad aunque falta 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.⁴

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 gubernamentales, mediante voluntariado, combinado con un sector remunerado de menor envergadura que también queda resaltado en la representación.⁵ 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

⁴ Reproducido por Barbara Brandt: “Whole Life Economics. Revaluing Daily Life. New Society Publishers, 1995.

⁵ 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”⁵.

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)”⁶.

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 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 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.

⁶ Ibidem

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.

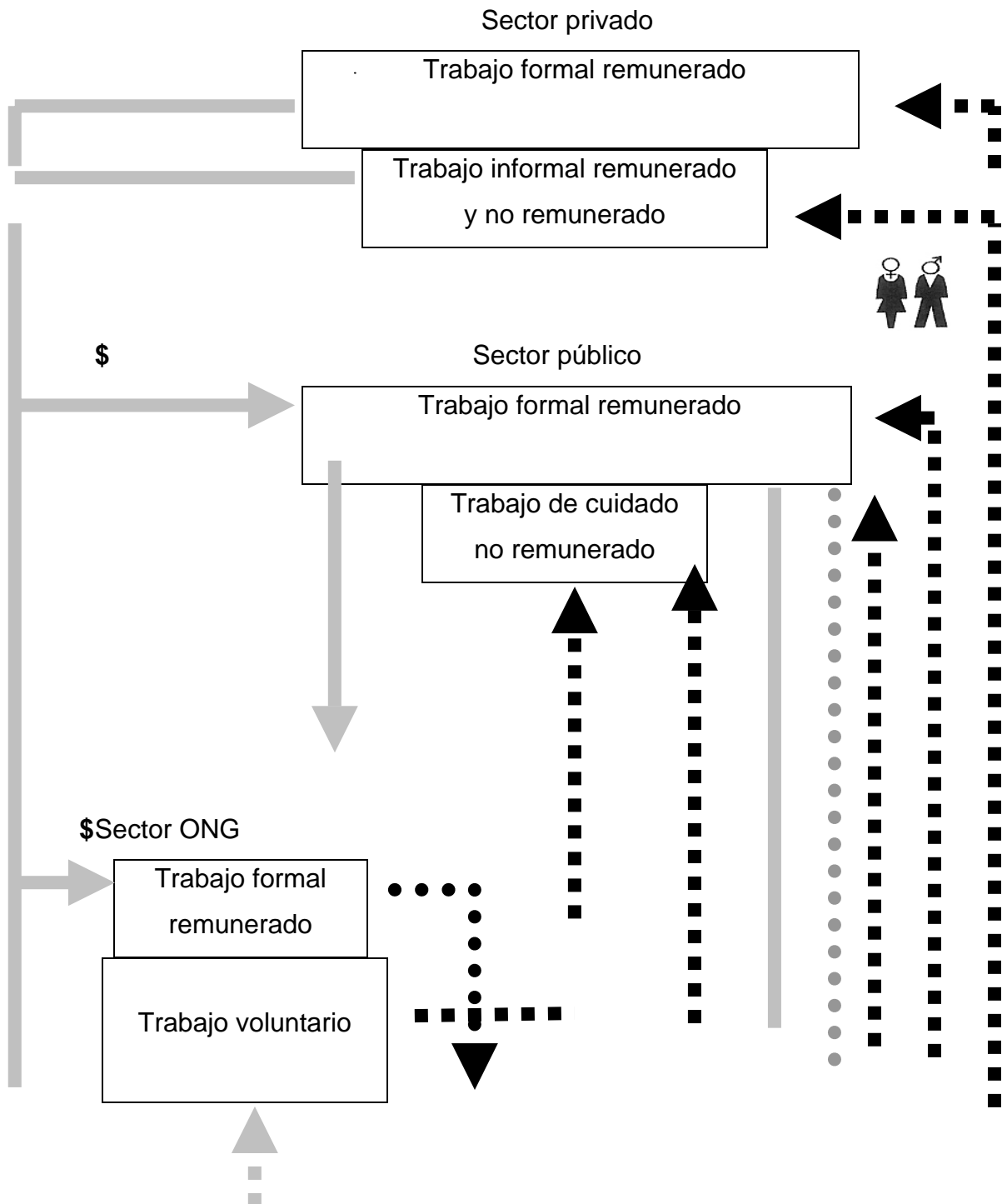
Esta nueva representación insertaría también varias corrientes que fluirían hacia su interior como nutrientes, procedentes tanto de las aportaciones laborales no remuneradas de las ONGs como de las requeridas para el cuidado de familiares en hospitales públicos españoles. Por el contrario saldrían como un trasvase de coste laboral no remunerado hacia las unidades familiares todos los cuidados no remunerados exigidos en cualquier país cuando llegan al domicilio familiar miembros todavía convalecientes que requieren desvelos y atenciones especiales).

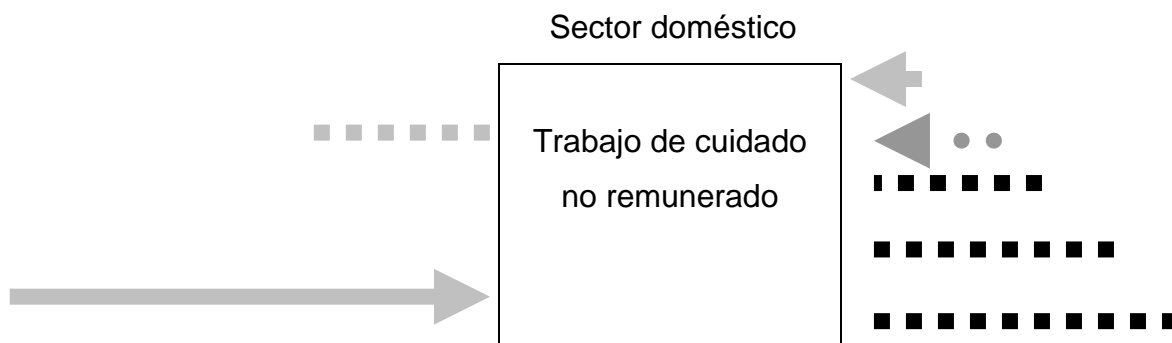
Para concluir con este apartado queremos insistir, nuevamente, en la necesidad que el ahorro económico generado con estos flujos no se impute, en modo alguno, a una mayor eficiencia o racionalización del sector público (que es el modo en el que usualmente se presenta en el análisis coste/beneficio) sino a un aumento de la carga de trabajo no remunerado que las unidades familiares soportan 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 podría transformar el anterior gráfico de UNIFEM en otro más simplificado que se incluye a continuación:

Gráfico 3





Solo nos resta comentar, 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 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.

Análisis de los Presupuestos desde la perspectiva de género. Herramientas fundamentales.

Tanto en la plataforma para la Acción de la Conferencia de Pekín como en las conclusiones y objetivos de esta Conferencia se hace hincapié en la necesidad abordar el estudio de los presupuestos con este enfoque para conocer su efecto para ambos géneros y revisar los sistemas nacionales de impuestos y los sistemas de seguridad social con el objeto de eliminar cualquier posible discriminación contra las mujeres⁷.

En un estudio realizado por UNIFEM sobre *Las iniciativas de presupuestos para América Latina y el Caribe*, define en los siguientes términos un presupuesto con enfoque de género:

¿Están incluidas las necesidades e intereses de las mujeres. Un presupuesto con enfoque de género demuestra el reconocimiento de las diferentes necesidades, privilegios, derechos y obligaciones que las mujeres y los hombres tienen en la sociedad. Reconoce las contribuciones diferenciadas de hombres y mujeres en la producción de bienes, servicios, así como en el trabajo

⁷ En este sentido, las palabras de Colleen Lowe-Momo para Sudáfrica, son muy expresivas: “El dinero habla. Los hombres escuchan lo que dice el dinero. Estas verdades son la causa medular del entusiasmo con el que la idea del presupuesto para las mujeres ha sido abrazada por las activistas de género. Cuando hablamos de presupuesto, finalmente sentimos que hemos llegado al meollo del asunto... y que los hombres se sentarán y escucharán”.⁷

humano para movilizar y distribuir los recursos. Es una herramienta de análisis en el cual el presupuesto gubernamental está desagregado y se analiza el efecto de políticas de gastos rentas, especialmente en las mujeres pobres”⁸.

Y considera como objetivo clave:

“asegurarse que las políticas fiscales tomen en cuenta las contribuciones realizadas por la economía del cuidado o reproductiva en la producción económica nacional. La economía reproductiva consiste en actividades no remuneradas realizadas en el hogar y en la comunidad, las que sostienen la vida humana proporcionando una fuerza laboral tanto para el sector público como privado”⁹

Añadiendo más adelante:

“La creación de la riqueza nacional depende de la producción de los tres sectores. Los hogares no sólo son consumidores, sino también son productores de bienes y servicios. Las intersecciones e interacciones de estos tres sectores, ya sean remunerados o no constituyen un eje clave del análisis macroeconómico con enfoque de género, y tienen implicancias importantes para la política presupuestaria a nivel local y nacional”¹⁰.

Las herramientas fundamentales para este análisis presupuestario son:

⁸ UNIFEM: *Iniciativas de presupuestos para América Latina y el caribe con enfoque de género*. Documento preparado para la octava Conferencia Regional sobre la Mujer de América latina y el Caribe-Beijing +5. Lima, 8-10 de febrero de 2000

⁹ UNIFEM: *Iniciativas...*

¹⁰ UNIFEM: *Iniciativas...*

- Herramienta 1: Evaluación de la Política con Enfoque de Género en el Gasto Público por Sector que intenta evaluar las políticas que subyacen a las asignaciones de presupuesto para identificar sus probables impactos en los hombres y en las mujeres.
- Herramienta 2: Evaluaciones de los beneficiarios de servicios públicos desagregados por género y de las prioridades presupuestarias intenta recabar y analizar las opiniones de hombres y mujeres sobre cuán efectivos son los actuales mecanismos de entrega de servicio público en satisfacer sus necesidades y cómo los actuales patrones del gasto público concuerdan con sus prioridades.
- Herramienta 3: Análisis desagregado por género de la incidencia de los beneficios del gasto público tiene como objetivo analizar hasta qué punto los hombres y mujeres, niñas y niños se benefician de los gastos en los servicios públicos.
- Herramienta 4: Análisis desagregado por género sobre el impacto del presupuesto en el uso del tiempo intenta identificar las relaciones entre el presupuesto nacional y el uso del tiempo de los hogares, para revelar las implicancias macroeconómicas en la reproducción social del trabajo no remunerado. Es decir, el tiempo dedicado al cuidado de la familia y miembros de la comunidad, a los enfermos, a la recolección de leña y agua, a cocinar, limpiar, a instruir a los niños/niñas y a otras actividades.
- Herramienta 5: Marco de política económica de mediano plazo con conciencia de género intenta crear un marco de política

económica de mediano plazo incorporando los roles diferenciados de hombres y mujeres en la actividad económica.

- Herramienta 6: Análisis desagregado por sexo de la incidencia del ingreso: Es un cálculo de la cantidad relativa de impuestos directos e indirectos y/o cuotas de usuarios pagados por las mujeres, haciendo una comparación con los hombres.

- Herramienta 7: Un informe de presupuesto (gastos) con enfoque de género intenta demostrar las implicancias previstas de gastos estimados al abordar temas de desigualdad de género en términos del gasto público total, así como en términos de los gastos de los ministerios sectoriales”¹¹.

Hasta la fecha, sólo se ha iniciado de tres formas distintas el análisis de los presupuestos desde una perspectiva de género. Esta clasificación se efectúa de acuerdo con quienes comenzaron el proceso: ya fueran los gobiernos, las organizaciones no gubernamentales (ONG) o/y, en tercer lugar, conjuntamente organizaciones no gubernamentales (ONG) con el parlamento.

Australia fue el primer país del mundo en tomar una iniciativa de esta naturaleza en el año 1985 y, en ello, el Instituto de la Mujer desempeñó un papel clave, al coordinar las tareas entre los Ministerios de Finanzas, Planificación Económica y otros ministerios. Y como apunta Rhonda Sharp, estos presupuestos son:

“informes amplios que analizaban la totalidad del presupuesto del gobierno[...]En el ciclo normal de la elaboración de presupuestos, a cada departamento gubernamental se le pidió que produjera un análisis de sus propios gastos...”

¹¹ UNIFEM: *Iniciativas...* pág. 3

Para México, Claudia Vinay en un reciente estudio manifiesta:

“El análisis de presupuestos desde la perspectiva de género busca evaluar los impactos que el gasto público tiene en los distintos grupos poblacionales de mujeres y hombres. Las diferencias y desventajas que viven las mujeres a nivel microeconómico han sido estudiadas y reconocidas en la bibliografía feminista y en estudios con perspectiva de género desde hace tiempo; la idea de que las políticas macroeconómicas-entre ellas la política fiscal y, por ende, el gasto público tienen impactos diferenciados en mujeres y hombres es relativamente nueva. Si "género" significa la construcción social de las relaciones entre los hombres y las mujeres, entonces el género es una de las dimensiones sociales a tomarse en cuenta en el análisis macroeconómico.

Desde el momento de la formulación de los presupuestos públicos generalmente se ignoran los roles, responsabilidades y capacidades diferentes y socialmente determinadas que predominan para mujeres, hombres, niñas y niños. Estas diferencias están estructuradas de tal manera que dejan a las mujeres y a las niñas en posición de desventaja frente a los hombres, con menos recursos económicos, prestaciones sociales y poder político.

Dentro de la sociedad, algunos de los roles o papeles que desempeña cada sexo tienen más valor que otros: por lo general, aquéllos a los que se les atribuye menor importancia tienden a ser invisibles para los arquitectos de políticas. Por ejemplo, el trabajo de las mujeres en la esfera reproductiva no es reconocido como un valor, ya que se parte del supuesto de que estará siempre disponible. Estas diferencias en el valor de los papeles desempeñados por mujeres y hombres, que están

integradas a las estructuras sociales y económicas, también se reproducen en las políticas, los programas y la asignación de recursos.

Como resultado de lo anterior, los presupuestos públicos-instrumento en donde se plasman las políticas públicas son mecanismos de transmisión y reproducción de la desigualdad entre los géneros. Al asignar recursos sin reconocer e incluso invisibilizando las desigualdades existentes entre diferentes sujetos sociales, se asume una neutralidad que no es acorde con el impacto diferenciado de las políticas públicas en los grupos de población.

Siendo así, la lectura del presupuesto desde una mirada de género es una herramienta que contribuye a una mayor eficacia en el uso de los recursos públicos. Este ejercicio resalta las diferencias entre los diversos grupos de población objetivo, con el fin de tener impacto en los problemas específicos de cada grupo¹².

Desde la perspectiva del gasto público, Ingrid Palmer, ejemplifica con el caso de Jamaica, la necesidad de mejorar las vías de acceso a los mercados para las mujeres, “y esto no sólo para mejorar su calidad de vida sino para conseguir el desarrollo económico”.¹³

Sin duda cada vez son más los países que utilizan el enfoque de género en la elaboración de las políticas públicas en general y la política económica, en particular, Su abandono sólo puede originar efectos negativos como pone de manifiesto, la Comisión Económica para Europa de Naciones Unidas (ECE) en enero de 2000, para apoyar el empleo de las mujeres, el equilibrio entre trabajo

¹² Claudia Vinay Rojas et al: *MUJERES Y POBREZA: El Presupuesto del gasto social focalizado visto desde la perspectiva de género*. Documento del Proyecto “Fortaleciendo la incidencia de mujeres líderes en presupuestos públicos con enfoque de género” en colaboración entre la ONG Equidad de Género: Ciudadanía, Trabajo y Familia, A.C. (México) y Fundar: Centro de Análisis e Investigación, A.C. (México), que cuenta con el apoyo de la Fundación Ford.

¹³ Ingrid Palmer: *Public Finance from a gender perspective*. World Development, Volume 23 Number 11, November 1995. P. 1984

retribuido y no retribuido y la promoción de nuevos esquemas dirigidos a paliar las necesidades sociales con relación a quienes precisan cuidados en la sociedad.

El caso de Canadá

En Canadá se explícita la necesidad de dar este enfoque en el Presupuesto Federal Alternativo (Alternative Federal Budget, 1997, subtítulo "Fairer tax. Reinvesting in health care, education and the environment. Sustaining the recovery and job creation), Este presupuesto se elabora desde mediados de los noventa (1995) por un grupo de investigación independiente que persigue alcanzar una mayor justicia social, denominado *Canadian Centre for Policy Alternatives and Choices: A coalition for Social Justice*. Su objetivo primordial es ofrecer una visión alternativa a la oficial en el ámbito presupuestario como se explicita en 1997 que incluye también la igualdad entre mujeres y hombres:

"Our starting point is that choices do exist and that budgets are political documents which reflect the priorities and values of those who put them together. The Alternative Federal Budget acknowledges that current realities impose constraints on national policy. It acknowledges that unemployment, poverty and the erosion of the social infrastructure cannot be reversed overnight. However, it rejects the notion implicit in the last four Liberal budgets that governments cannot do much except cut, deregulate, privatize, offload, and get out of the way of "market forces." On the contrary, we assert that the federal government can and must play a vital and active role in building a just society in Canada.

Viewed as a whole, the Alternative Federal Budget Papers constitute our vision of the kind of society Canada can and should become-one that differs profoundly from the vision that underlies Paul Martin's budget. It is a vision which is grounded in the values

and goals of full employment; reduction of inequality; eradication of poverty economic, ***equality between men and women***; protection of civil, political, economic, social and cultural rights, including labour rights; strong social programs and public services; environmental sustainability; and a vision of peace, justice, and sustainable development for all people.

The prevailing orthodoxy says we have reached the limits of our tax/transfer capacity and that the heavy debt burden means we can no longer afford our social programs and public services.

The prevailing orthodoxy says that mass unemployment is here to stay because of the "uncontrollable" forces of technological change which is displacing jobs, international competitiveness which is transferring jobs from high-wage regions to low wage regions, and global financial markets which are keeping our economy in chronic recession and heavily indebted.

The prevailing orthodoxy says that the scope for national policies in this era of globalization is extremely limited, and therefore people's expectations about what governments can do should be greatly reduced.

Our Alternative Budget refutes these myths and shows that there are workable and equitable alternatives to the current agenda of "slash and burn". The Alternative Federal Budget replaces the politics of despair and decline with the politics of economic and social renewal."

En el Presupuesto Federal Alternativo del año 1998 se añade un reducido capítulo con indicaciones sobre el modo de conseguir la igualdad de género ("Towards Engendering Budgets"), que en nuestra opinión constituye un hito en el proceso canadiense de elaboración de los presupuestos con perspectiva de género. En este capítulo se señala cómo los presupuestos de las distintas Provincias (estados) así como el federal en Canadá deben reflejar el principio

de igualdad de género como única manera posible de alcanzar una sociedad verdaderamente más justa e igualitaria:

“Neither an equality-based Canada nor a progressive social union can be achieved unless the principle of women's equality is reflected in federal and provincial budgets”

Y se contempla, igualmente, el coste pagado por las mujeres en los presupuestos federales anteriores, presentados por Paul Martin, Ministro de Hacienda, al recortar los gastos sociales en atención sanitaria, asistencia social, pensiones, etc.:

“With the deep cuts to education, to health care, to social assistance, to pensions and other social programs, as well as to public sector jobs, women have been penalized in two important ways: they have lost relatively well-paying public sector jobs, while being burdened with an increase in their unpaid work as parents, as homemakers, and as care-givers. It is primarily women who pick up the slack in cities and towns devastated by cutbacks, thereby increasing their share of social responsibility and social development at the community level”.

El texto anterior refleja también el impacto causado por la reducción de puestos de trabajo en el sector público sobre el empleo femenino, que, por sus características intrínsecas, constituye uno de los refugios tradicionales para las mujeres en el mercado de trabajo. Más adelante se critican con aspereza los recortes en los programas de instituciones y asociaciones dedicadas a mejorar la situación de las mujeres:

“Women's agencies and programs have been targeted for the worst cuts, and the backlash against women's groups is being fuelled by rightwing politicians, academics, media commentators,

and other regressive forces. But there is an even more sinister side to this assault. When we take into account the cuts to public and social services, the attacks on the public pension system, the travesty of a child benefit scheme the government claims to be planning, along with the cuts to women's programs funding, a picture emerges of a government policy that is based on a blatant denial of women's economic equality.

[..]The/cuts to women's programs funding are really curbs on women's ability to participate in the country's social, economic and political affairs. It is mainly through these programs that women's groups are able to frame policy positions and lobby for more adequate and equitable government actions”.

Se incide también en la desigual participación de las mujeres en el mercado de trabajo, especialmente en cómo, durante la década de los noventa -como consecuencia de la política económica seguida por el gobierno-, (nunca neutral desde la perspectiva de género) aumenta la desigualdad salarial entre mujeres y hombres. Esta política económica no ha generado un mayor crecimiento de la desigualdad de género por el deterioro económico que han padecido también los hombres durante este periodo:

“The wage gap between men and women, which had been getting smaller up to the 1990s, has actually been widened once again by the effects of government policies in this decade. The gap would be even wider now if men's incomes had not also been curtailed by the mass layoffs, wage freezes, and other neo-liberal measures that have been implemented in both the public and private sectors” (véase texto íntegro en el anexo documental).

El presupuesto alternativo, Alternative Federal Budget, AFB, de 1998 incluye además del presupuesto y las intervenciones en una mesa redonda de prestigiosos economistas una serie de estudios incorporados sobre:

“ an analysis of the provincialization of social policy making; a path-breaking paper on incorporating gender considerations into budgets; an analysis of how to get to balanced budgets and how to maintain them; a background paper on taxation issues; and an examination of environment issues and how to deepen the environmental dimension of the AFB” p.2

El análisis para incorporar la perspectiva de género en los presupuestos lo realizaron conjuntamente dos prestigiosas economistas: Isabella Bakker y Diane Elson y se titula: *Towards Engendering Budgets*. En el mismo, se juzgan de forma muy severa los recortes impositivos y aminoración de la progresividad impositiva en Canadá, como veremos más adelante en otro apartado, y consideran que para acabar con la ceguera de los presupuestos respecto al género se erige como requisito indispensable comenzar por medir la contribución económica de las mujeres al conjunto de la economía. (véase recuadro I). Es decir el sector económico del cuidado, invisible y al margen de las decisiones de política económica. Además las mujeres permanecen atrapadas en mayor medida que los hombres en el sector informal de la economía, en la realización de trabajo no remunerado de carácter doméstico y en el voluntariado, además de participar de forma creciente en el mercado de trabajo (véase recuadro I en el que se incluyen algunos ejemplos de indicadores que debería incluir el documento presupuestario como herramientas para evaluar la situación socioeconómica de mujeres y hombres, y poder comparar en años presupuestarios sucesivos su evolución en el tiempo) .

CUADRO I

1. MEASURING WOMEN'S CONTRIBUTION TO THE MACROECONOMY

More of women's work than of men's work is not counted by national economic statistics because, although women's formal market contribution is high in Canada, a great deal of women's work continues to take place in:

- . informal sector employment,
- . domestic or reproductive work, and
- . voluntary community work.

Informal sector employment is market-oriented employment in small workshops, family businesses, subcontracted work undertaken in the home ('home working') and work as domestic servants. It includes three types of occupational status: employee, self-employed (both of which are paid), and unpaid family worker in which the worker does not herself receive money) but the family member (often the male household head) directing the business does receive payment. In principle, informal sector employment should be included in the gross national product (GDP), but is often omitted because of the shortcomings of statistical surveys.

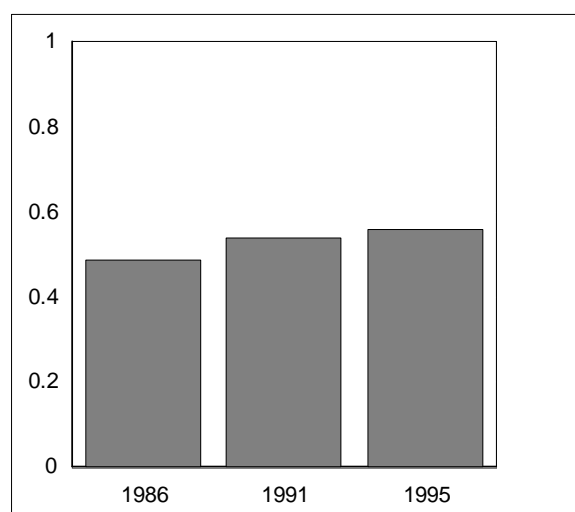
Domestic work or 'reproductive work' is the work of managing a household, cooking, cleaning, keeping borne, clothing and domestic equipment in good repair, and caring for family members and friends and neighbours. In principle, it is excluded from the GDP; it is defined in the United Nations System of National Accounts as lying outside the production boundary. But the work of the care economy is vital for keeping the social framework in good repair, and for maintaining and reproducing the labour force.

Voluntary community work includes unpaid activity in all kinds of civic associations, both secular and church- based. It includes everything' from self-help groups of mothers getting together to run a children's play group or secure

improvements in neighbourhood safety, to support work for large international charities. Again, these activities are in principle excluded from the GNP-and often are regarded as leisure activities. But for many poor people, specially poor women, such activities are vital to get access to needed resources and provide some security. Voluntary work makes a vital contribution to sustaining the social framework, particularly the sense of civic responsibility.

Reproductive work and voluntary community work could in principle be done by men or women, but these kinds of work have been socially constituted as more the responsibility of women than men in most countries, including Canada.

CHART 1:
GENDER EQUALITY INDEX FOR TOTAL INCOME, 1986, 1991 AND 1995



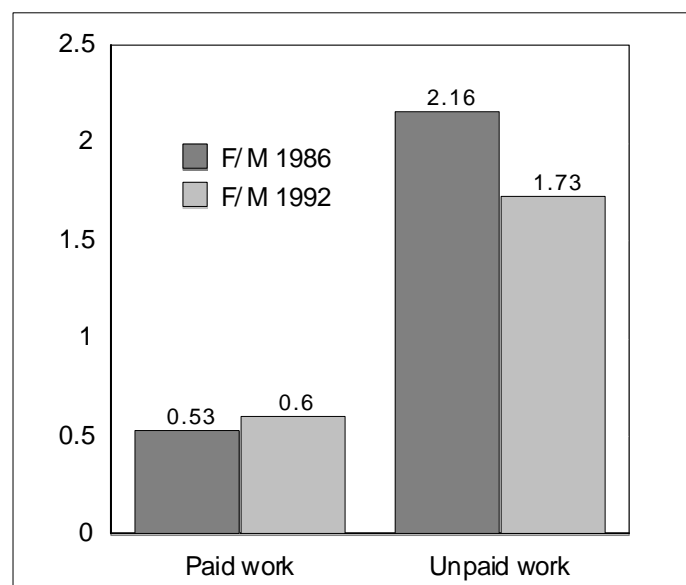
Source: Statistics Canada, Survey of Consumer Finances.

Gender Equality Indexes use ratios of women to men. A ratio of 1.0 is the point where women and men are equal in relation to that index. Below 1.0, women's income and earnings are less than men's; above 1.0, they would be greater.

The total workload indicator examines the extent of gender equality in overall workload when different types of economic activity are combined. It is based on hours spent doing both paid market work and unpaid work of economic value

such as child-oriented work; performing household work and volunteer work. When total workload is divided into paid and unpaid work, the female/ male ratio for paid work is 0.6 and for unpaid work 1.73 (for 1992). This unpaid work is a significant part of women's resources, work distribution patterns (within paid work and between paid and unpaid work) and leisure time.

CHART 2:
GENDER EQUALITY INDEX FOR PAID WORK AND UNPAID WORK, 1986
AND 1992



Source: Statistics Canada, General Social Survey

Gender Equality Indexes use ratios of women to men. A ratio of 1.0 is the point where women and men are equal in relation to that index. Below 1.0, women's workload is less than men's; above 1.0, it is greater.

A good deal of progress has been made in Canada in measuring women's domestic or reproductive work and voluntary work compared to other countries. However, little attempt has been made to introduce such results into fiscal policy making. Part 2 will provide some suggestions for how this might be done.

Estas autoras subrayan, igualmente, la necesidad de elaborar modelos económicos que contemplen la perspectiva de género y utilizar los criterios de eficiencia, movilidad, reorganización y sostenibilidad en el análisis de género en los presupuestos (Véase recuadro I)

CUADRO II

GENDER AND BUDGETS

A gender-analysis needs introducing into the design of policy so as to ensure that:

(i) efficiency in the use of resources is properly defined. All too often, efficiency is defined only in relation to the use of paid labour in the private and public sectors of the economy. Caring labour in families and communities is left out because it does not have a market price. Measures which seem to increase efficiency in the use of paid labour can in fact simply be transferring costs to the unpaid care economy. The overall effect can be a reduction in efficiency, resulting from human resource depletion and deterioration of the social framework;

(ii) mobilization of new resources takes account of the fact that women's labour is not an under-utilized resource, but an over-utilized resource, in limited supply; and that households are internally differentiated and tend not to pool all their resources. This means that the impact of different taxes will vary by gender: income tax will have more immediate impact on men, while VAT on basic household consumer goods will have a more immediate impact on women. The ultimate incidence will depend on intra-household relations;

(iii) reorganization of the pattern of expenditures takes account of the fact that some externalities are gender-specific. Given the existing division of labour, women's work in the care economy produces services with benefits far beyond

families, raising productivity in the private commodity economy and the public service economy. There is a particular need to enable women to increase their productivity in the care economy, but there are no market prices signalling the returns to such investment;

(iv) the issue of sustainability is understood very broadly, going beyond financial sustainability to encompass the sustainability of the social framework, and of the economy of care that is so important to maintaining it.

Aunque todo esto se contemplaba antes de finalizar el siglo XX (1998), EL Presupuesto federal Alternativo del Año 2003 no recoge un capítulo específico sobre la igualdad de género, aunque el titulado *Early Child care and education fund* se alude de forma indirecta a problemas de conciliación de la vida laboral y familiar. Si embargo, nos ha sorprendido encontrar la contribución realizada por el Status of Women Canada en el análisis del presupuesto federal canadiense con perspectiva de género que pasamos a comentar a continuación.

La contribución del Status of Women Canada en el análisis del presupuesto federal canadiense con perspectiva de género.

El Status of Women Canada *ha llevado a cabo, de forma incuestionable, una interesante actuación institucional en el caso canadiense.* Para el ejercicio presupuestario del año 2004, Liza Frulla, ministra responsable de las Mujeres, ha elaborado en el interior de su departamento, Status of Women Canadá (*Minister Heritage and Minister responsable for Staus of Women*, un estudio sobre el impacto del Presupuesto Federal desde la perspectiva de género que se titula: *Gender Equality Review*. Dado el interés del mismo así como su brevedad (no supera la veintena de páginas) nos hemos permitido incluirlo en el anexo documental de este capítulo.

En este estudio se analiza, aunque todavía de forma muy somera, el impacto de género de algunos programas presupuestarios. Y, aunque pone de relieve,

entre otros aspectos, el interés en promover el sector del voluntariado por reflejar los valores sociales canadienses y constituir las mujeres su columna vertebral. Inclusión que, en nuestra opinión, es bastante discutible pues implica pasar al voluntariado actividades sociales propias del sector público y que constituyen la base de un Estado del bienestar, sensible a la desigualdad de género.

“[] reflection of our values as a society and of our commitment as citizens (véase texto íntegro en el anexo documental)”

El apoyo a mujeres aborígenes y a la economía social es otro de los programas contemplados desde la perspectiva de género al igual que el apoyo a mujeres empresarias, en el que se reconoce que éstas deben afrontar grandes desafíos en el desarrollo de su actividad diaria, entre los que se señala el difícil acceso a la información, al crédito y a la formación...:

“As identified in the report of the Prime Minister’s Task Force on Women Entrepreneurs released last year [...] face many challenges, including acces to information, capital, training and benefits” (véase texto íntegro en el anexo documental)

Aunque excesivamente breve, el estudio, *Gender Equality Review*, elaborado por la Ministra de Cultura y Ministra de la Mujer (*Minister Heritage and Minister responsible for Staus of Women*) constituye, en nuestra opinión, un hipotético ejemplo a seguir por España. Es incuestionable que este trabajo indica cómo se podría iniciar el camino por parte de los organismos encargados de la implantación de la igualdad de género a escala estatal (Instituto de la Mujer), en el estudio del análisis del impacto de género en los Presupuestos Generales del Estado Español.

En este sentido, el camino a seguir podría ser la constitución de un Observatorio sobre Presupuestos con equidad de género en este Instituto que elaborase un estudio inicial sobre el impacto de género de los Presupuestos Generales del Estado Español, similar al canadiense, que, en años sucesivos, fuera profundizándose y ampliándose, al tiempo que intentara atraer, de forma paulatina, a otras dependencias ministeriales, fundamentalmente al Ministerio de Hacienda, para que se unieran al proyecto y colaboraran en su perfeccionamiento.

A modo de conclusión y como mero recordatorio, incluimos las recomendaciones a las que aludíamos en páginas anteriores, dado que desde el año 2003 en España, el IV Programa de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres (con vigencia hasta el año 2006), dentro del área denominada “Introducción de la perspectiva de género en las políticas públicas” establece el objetivo 1.1 que exige explícitamente “cooperar con las Administraciones Públicas e Instituciones para incluir la perspectiva de género en todas las políticas, planes y estrategias; y la actuación 1.1.6 que propone “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.

Presupuesta Federal Alternativo de Canadá de 1998

Women's Issues

The new market-driven economic world order which the Canadian government fully endorses has hurt women in many ways-as workers, as mothers, as care-givers. Their struggle for true equality has been halted and then reversed by the last four "bankers' budgets" that Finance Minister Paul Martin has brought down, especially by the deep and painful cuts to social programs on which women in particular depend

A government's economic policies are not-indeed, cannot be-gender-neutral. The finance minister's spurious "gender-analysis" of his budgets have no purpose other than to try to placate "angry feminists." But, try as he might, he can never hide or sugar-coat the harsh reality that every federal budget he has introduced has been detrimental for the majority of women and their families.

Women generally have a greater need than men for social and public services, for health care, social housing, and grants programs. Most women also rely more on public pensions than do most men.

The wage gap between men and women, which had been getting smaller up to the 1990s, has actually been widened once again by the effects of government policies in this decade. The gap would be even wider now if men's incomes had not also been curtailed by the mass layoffs, wage freezes, and other neo-liberal measures that have been implemented in both the public and private sectors.

It is women, however, who have been the hardest hit by the Chrétien government's economic policies; and this is not mere speculation. The government's own statistics attest to this fact.

We live in a world where women control only 10% of the world's economy, own only 1 % of the world's land, yet perform over 66% of the world's work. And Canada is no exception.

With the deep cuts to education, to health care, to social assistance, to pensions and other social programs, as well as to public sector jobs, women have been penalized in two important ways: they have lost relatively well-paying

public sector jobs, while being burdened with an increase in their unpaid work as parents, as homemakers, and as care-givers. It is primarily women who pick up the slack in cities and towns devastated by cutbacks, thereby increasing their share of social responsibility and social development at the community level.

Women and children comprise 70% of the people living in poverty in Canada. over 57% of all families living in poverty are single-mother families. The federal government itself contributes to women's economic inequality by refusing to implement pay equity legislation in the public service.

The impact has been hard on nearly all women, but especially so on those with inadequate incomes. Poverty among young women, older women, women with disabilities, and Aboriginal women are disgracefully higher than for other groups. So are the unemployment rates among young women, women of colour, Aboriginal women, immigrant and refugee women, and women with disabilities.

Women's agencies and programs have been targeted for the worst cuts, and the backlash against women's groups is being fuelled by rightwing politicians, academics, media commentators, and other regressive forces. But there is an even more sinister side to this assault. When we take into account the cuts to public and social services, the attacks on the public pension system, the travesty of a child benefit scheme the government claims to be planning, along with the cuts to women's programs funding, a picture emerges of a government policy that is based on a blatant denial of women's economic equality.

The buzz words of "family values," "building strong families," and being "committed to combating child poverty" are all being misused to undermine women's economic empowerment and to turn back the women's equality agenda.

By now, it should be clear to all of us that children live in poverty because their mothers and families are living in poverty. Pretending to be concerned about child poverty, and not about the poverty of their families, can only be construed as an insult to all women and a rejection of women's equal place in Canadian society.

If the government were truly concerned about child poverty, we would have a national child care program by this time, and well-funded universal and accessible social and public services.

The/cuts to women's programs funding are really curbs on women's ability to participate in the country's social, economic and political affairs. It is mainly through these programs that women's groups are able to frame policy positions and lobby for more adequate and equitable government actions.

The government cannot continue to recite the mantras of "fiscal responsibility," "trade liberalization," or "slaying the deficit dragon" as excuses for postponing and effectively denying women's equality. This is the hard reality that this government has sought to conceal in the soothing rhetoric of its budget exercises.

Neither an equality-based Canada nor a progressive social union can be achieved unless the principle of women's equality is reflected in federal and provincial budgets. Women's equality has many benefits:

- it reduces violence against women;
- it gives women economic equality; and
- it promotes women's political and social equality.

All of these components work together to ensure that women's human rights and full participation are guaranteed in the social union.

Several measures proposed in the 1998 Alternative Federal Budget to be found in the major economic, fiscal, taxation, employment and social policy sections specifically address women's issues and needs. They are designed not only to stop the attacks on women's equality that have marked federal government budgets in the 1990s, but to resume the march towards true equality that these inequitable budgets have so callously interrupted and undermined.

Fuente: Canadian Centre for Policy Alternatives: Alternative Federal Budget Papers. Ottawa, 1998, pp. 183-185

BUDGET 2004: GENDER EQUALITY REVIEW

March 23, 2004

Budget Statement	Talking Points
<p>INTRODUCTION AND OVERVIEW/ECONOMIC DEVELOPMENTS AND PROSPECTS/SOUND FINANCIAL MANAGEMENT</p>	
<p>Unforeseen shocks such as SARS, blackouts, lower than anticipated growth, uncertainty about the impact of the rapid rise in the Canadian dollar and sustainability of US recovery require prudence.</p> <p>This Budget projects a 7th balanced budget for 2004-05 - maintains \$3 billion Contingency Reserve to go to paying down debt if not needed - \$1 billion economic prudence measure to go to priorities for Canadians if not used.</p> <p>Previously approved spending levels for departments will be reduced by \$1 billion in 2004-05 and ongoing.</p> <p>Cabinet Committee on Expenditure Review to identify at least \$3 billion annually in savings within 4 years from departments across the board. The savings will be used for “new investments in the ever-evolving priorities of Canadians – in health care, learning and innovation, communities, Aboriginals, people with disabilities” (Speech, p. 5).</p> <p>New plan for better spending management and oversight, includes reestablishing an Office of the Comptroller General and strengthening departmental internal audits. (pgs. 10 and 56-58)</p>	<p>I will work with my colleagues, with a view to gender equality, to find new money for new investments that will improve the lives of Canadian women and their families and communities.</p> <p>I will work to establish priorities in my own department and will focus, within the larger framework of women’s equality, on solutions to the factors that still result in too many women and their dependants living in poverty. There are measures in this budget that will help but we must continue to determine what works best and build on them for the future.</p>

BUDGET 2004: GENDER EQUALITY REVIEW

March 23, 2004

Budget Statement	Talking Points
<p>MOVING FORWARD ON THE PRIORITIES FOR CANADIANS THE IMPORTANCE OF HEALTH - GROWING AND PREDICTABLE FUNDING FOR CANADA'S HEALTH CARE SYSTEM</p>	
<p>Confirms additional \$2 billion announced in January 2004 for the provinces and territories, bringing to \$36.8 billion the funding provided under the February 2003 First Ministers' Accord on Health Care Renewal.</p> <p>There will be a First Ministers Meeting this summer to develop a shared understanding of the issues related to sustainability. (pgs. 11, 89 – 96)</p>	<p>During this period of health system reform, it is critical that we continue to examine how changes to the health care system will affect Canadian women and their families.</p> <p>Not only are women the most frequent users of health services on behalf of themselves and their families, but women also comprise the majority of paid health care professionals and the providers of informal care.</p> <p>The announced funding and work with provincial and territorial partners will help to ensure a more effective public health system and one that meets the needs of women, men and children.</p>

BUDGET 2004: GENDER EQUALITY REVIEW

March 23, 2004

Budget Statement	Talking Points
MOVING FORWARD ON THE PRIORITIES FOR CANADIANS STRENGTHENING CANADA'S PUBLIC HEALTH SYSTEM	
<p>Announces the new Canada Public Health Agency and other public health initiatives, in order to deal with public health emergencies.</p> <p>Includes enhanced public health capacity at the provincial and territorial levels including a Canada Health Infoway, and a national immunization strategy. (pgs. 11, 97-102, 105)</p>	<p>Measures to improve the public health system will benefit women in their role as caregivers, and as frequent users of health services on behalf of themselves and their families.</p>

BUDGET 2004: GENDER EQUALITY REVIEW

March 23, 2004

Budget Statement	Talking Points
MOVING FORWARD ON THE PRIORITIES FOR CANADIANS THE IMPORTANCE OF HEALTH - INCLUSION OF PERSONS WITH DISABILITIES	
<p>A new tax deduction that will allow expenses in respect of disability supports to be deducted from income if they are incurred for education or employment purposes. As a result, income used to pay for these expenses will not be taxed and will not affect income-tested benefits, as is currently the case (\$15 annually funded from amounts set aside in the 2003 budget).</p> <p>This budget also proposes to allow caregivers to claim more of the medical and disability-related expenses they incur on behalf of dependent relatives. The claim will be capped at \$5000 (\$20 million in 2004-05 and \$25 million in 2005-06).</p> <p>Participation and Action Limitation Survey (PALS) (\$0.5 million in 2004-05 and \$2.9 million in 2005-06)</p> <p>Multilateral Framework for Labour Market Agreements for Persons with Disabilities (\$30 in each of next two years)</p> <p>(pgs. 11, 102-105)</p>	<p>I am pleased that we are working in partnership to improve the employment situation of persons with disabilities and assistance to those who provide care for persons with disabilities. Disabled women face higher unemployment rates than men, and experience higher barriers to employment and education.</p> <p>I look forward to the new Participation and Action Limitation Survey (PALS) which will provide valuable new data, disaggregated by sex and other factors. This will help us in our future planning and our efforts to improve gender equality.</p>

BUDGET 2004: GENDER EQUALITY REVIEW

Budget Statement	Talking Points
<p>MOVING FORWARD ON THE PRIORITIES FOR CANADIANS THE IMPORTANCE OF LEARNING - HELPING PLAN FOR POST-SECONDARY EDUCATION</p>	
<p>Canada learning bond (CLB), a new measure effective January 1, 2004 with first payment in January 2005, that provides children at birth whose families receive the national child benefit supplement (income up to about \$35,000) with a \$500 bond invested in a registered education savings plan (RESP), and \$100 per year in CLB instalments for 15 years as long as they qualify for the NCB supplement. If a child born this year becomes entitled to the NCB supplement in a subsequent year, they will also receive the \$100. Expected to benefit 120,000 newborns, it could be worth \$3000 at maturity.</p> <p>An enhanced Canada education savings grant (CESG) complements the CLB with assistance for low and middle- income families to save for their child's post-secondary education. It increases the government matching rate for low-income families from 20% to 40% and for middle-income families to 30% - it will be available to over 4.5 million children. The new Post-secondary education grants will benefit low- income students. These grants may encourage female students from low-income families to access PSE opportunities, including in non-traditional occupations. Post-secondary education grants of up to \$3000 for the first year of study for low-income students and a new grant of up to \$2000 a year for students with disabilities. It is important that we recognize the particular challenges faced by students with disabilities, especially women who face greater difficulty in the labour market. This new grant should help about 6000 new students each year. Enhanced Student Loans and Debt Management through increasing the loan ceiling from \$165 a week to \$210. Students with dependants can still access up to \$3000 in Canada Study Grants, even with the ceiling increase. For middle-income families, parental contributions will be reduced, allowing students to borrow more. Further assistance will be provided for borrowers who face financial difficulty in repayment. (pgs. 12, 116-125 and 131)</p>	<p>I am pleased to see these measures that will help low-income families, and especially lone-parent families, to save and to plan for their children's education.</p> <p>The new Post-secondary education grants will benefit low-income students. These grants may encourage female students from low-income families to access PSE opportunities, including in non-traditional occupations</p> <p>It is important that we recognize the particular challenges faced by students with disabilities, especially women who face greater difficulty in the labour market. This new grant should help about 6000 new students each year.</p> <p>The enhanced Canada Student Loans Program may facilitate access to PSE for female students, including lone-mothers, who face disproportionate financial hardship after graduation. We must continue to recognize and address the needs of female lone-parents with dependents, who may not have sufficient resources to raise their children and also access higher education and training opportunities.</p>

BUDGET 2004: GENDER EQUALITY REVIEW

March 23, 2004

Budget Statement	Talking Points
<p>MOVING FORWARD ON THE PRIORITIES FOR CANADIANS THE IMPORTANCE OF LEARNING - ENCOURAGING LIFELONG LEARNING</p>	
<p>Enhancing the education tax credit – The current tax credit, which helps students (\$400 per month for full time students and \$120 per month for part time students) with non-tuition costs, such as textbooks, is not available to employees taking courses actually related to their employment. This discourages the upgrading of skills and limits opportunities for advancement. The budget proposes, as of January 1, 2004, to allow students to claim the education tax credit for education related to current employment, when the costs are not reimbursed by their employers. (p. 12 and p. 126)</p> <p>New Workplace Skills Strategy – It is now more important than ever that Canada’s labour force be made up of the highly skilled, knowledge workers. This means more emphasis on skills from, and acquired in, the workplace in addition to education. The Government is therefore developing a Workplace Skills Strategy in cooperation with its partners: provinces, labour unions, employers and sector councils. Key issues would include literacy training and essential skills upgrading.</p> <p>A three-year Training Centre Infrastructure Fund pilot project with funding of \$15 M over the first two years will match employer and union investment in new machinery for replacement of equipment in selected training centers with a focus on trades that have undergone significant technological change or whose scope has broadened or have new curricula. (pgs. 126, 127)</p>	<p>To meet the challenges of the new economy, Canada’s workers must have the opportunity to upgrade their skills and move on to the path of lifelong learning. I hope employers will support women in their efforts for skills upgrading</p> <p>We will work with our partners in provincial and territorial governments, as well as unions and employers and others, to improve training programs to better reflect the realities of work in the 21st century.</p> <p>I would encourage all partners to ensure that women are enabled to take advantage of training opportunities.</p> <p>And, I would also encourage Canadian women to get involved with the partners in making sure that training programs meet their needs.</p>

BUDGET 2004: GENDER EQUALITY REVIEW

March 23, 2004

Budget Statement	Talking Points
<p>MOVING FORWARD ON THE PRIORITIES FOR CANADIANS THE IMPORTANCE OF LEARNING - ENCOURAGING LIFELONG LEARNING</p>	
<p>Enhancing language training for immigrants - An important dimension of lifelong learning for new immigrants is the need to acquire and perfect their language skills. In 2003, the federal government provided \$5 million per year for pilot projects under which community-based partners deliver labour market language training at more advanced levels.</p> <p>The Government is working with some provinces and employers to set up the pilot projects. To expand the program and reach more new immigrants, Budget 2004 proposes to invest an additional \$15 million a year. The focus will be on language training at advanced levels that is custom-designed for the immigrant and his or her potential job.(p. 127)</p> <p>Foreign credential recognition - “This budget sets aside an additional \$5 million per year beginning in 2005-06 to further enhance the work of sector councils in raising awareness about the integration of skilled immigrants and in assessing and recognizing the credentials of internationally trained workers.” (p.128)</p>	<p>This budget will expand on the existing Labour Market Language Training pilots to reach even more people in need of more advanced language training by investing an additional \$15 million annually.</p> <p>With a focus on locally-based labour market information and on the immigrant’s area of expertise, these pilots will continue to assist skilled women and men immigrants to better access the Canadian labour market, and help avoid under-employment and low-wage work.</p> <p>This budget sets aside additional money to enhance the work of sector councils to raise awareness about the integration of skilled immigrants and to assess and recognize the credentials of internationally trained workers.</p> <p>The recognition of credentials earned abroad can greatly benefit immigrant women and their families with the necessary conditions to ensure their economic autonomy and integration into life in Canada.</p>

BUDGET 2004: GENDER EQUALITY REVIEW

March 23, 2004

Budget Statement	Talking Points
<p>MOVING FORWARD ON THE PRIORITIES FOR CANADIANS THE IMPORTANCE OF LEARNING - CARING FOR CANADA'S CHILDREN</p>	
<p>Accelerating the Multilateral Framework on Early Learning and Child Care (ELCC) by \$77 million in each of 2004-05 and 2005-06 (\$2 million of this is for First Nations children on reserve as part of a \$10 million over 4 year increase). This brings total funding under the ELCC framework to \$150 million the first year and \$225 in the second year (funding of \$500 million per year under the 2000 Early Childhood Development Agreement remains the same). Funds will be delivered through the new Canada Social Transfer (CST).</p> <p>It is anticipated that the combined funding of \$375 over two years could fund up to 48,000 new spaces or provide up to 70,000 subsidized spaces for low-income families. Additional funding of \$14 million over two years is also provided to extend the Understanding Early Years research pilot project involving 12 communities, to reach 100 communities over the next 7 years.</p> <p>Building on the new 2002 legal framework which added provisions to address misuse of the Internet, \$8 million a year is proposed in this Budget to launch a national strategy to counter the sexual exploitation of children on the Internet. Some funding will aid RCMP in gathering evidence and prosecuting, some will be for public awareness. (pgs. 12, 112-115)</p>	<p>I am pleased that this budget recognizes that support to child care services is essential to further the development of Canada's children, and to support parents in the workforce and in education and training.</p> <p>The increased funding, in partnership with provinces and territories, could benefit low-income families by providing up to 70,000 fully subsidized child care spaces. Access to high quality, affordable child care is vital for lone parent families led by women, a group that has great difficulty meeting the care and income needs of their families.</p> <p>I welcome the new measures and national strategy to fight the sexual exploitation of children via the Internet.</p> <p>The continuing sexual exploitation of girls and women reflect the continuing gender inequalities in our society and efforts must continue to stop such actions.</p>

March 23, 2004

Budget Statement	Talking Points
<p>MOVING FORWARD ON THE PRIORITIES FOR CANADIANS THE IMPORTANCE OF LEARNING - OPPORTUNITIES FOR ABORIGINAL CANADIANS</p>	
<p>Renew the Aboriginal Human Resources Development Strategy (due to expire in March 2004) by providing \$125 million over five years (\$5 million / year). (p.129)</p> <p>The budget proposes to extend the Urban Aboriginal Strategy (UAS) to 2006-07 and to double its total budget from \$25 million to \$50 million'. (p.130)</p>	<p>The Government of Canada is committed to working with Aboriginal Canadians and other partners to address the issues that affect the daily lives of Aboriginal people, including women and children. Our efforts aim to improve the socio-economic conditions of all Aboriginal people, as well as increase their participation in the social and economic life of Canada. A key focus of our effort is to help improve the education and skills development opportunities available to Aboriginal people. We must also ensure that such opportunities are accessible and meaningful to the realities of the lives of Aboriginal women in particular, by providing services such as quality childcare so that they can pursue education, training and employment. The additional funds this Budget proposes for early learning and child care, including on-reserve, will complement the Aboriginal Human Resources Development Strategy. The Government of Canada is acting to ensure that Aboriginal women and men living in our cities can more fully contribute to shaping our country today and in the future.</p> <p>Through the Urban Aboriginal Strategy, the Government of Canada is committed to working with partners to develop innovative solutions to address local urban Aboriginal priorities, including those affecting women and children. My provincial and territorial counterparts and I have all expressed our concerns regarding the situation of Aboriginal women and hope that through joint work within our FPT Forum, we can address some of the challenges they face.</p>

BUDGET 2004: GENDER EQUALITY REVIEW

March 23, 2004

Budget Statement	Talking Points
<p>MOVING FORWARD ON THE PRIORITIES FOR CANADIANS</p> <p>THE IMPORTANCE OF COMMUNITIES – A NEW DEAL FOR COMMUNITIES</p>	
<p>\$7 billion in GST/HST relief for municipalities of all sizes over the next 10 years and \$1 billion over the next 5 years instead of 10 years for infrastructure.</p> <p>The New Deal for Communities promises a stronger voice for municipalities in the federal decisions affecting them.</p> <p>Funding for the Urban Aboriginal Strategy and Aboriginal Human Resources Development Strategy (as explained under Learning section).</p> <p>New funding related to the environment.</p> <p>(pgs. 14, 161-174 and 189)</p>	<p>I am very encouraged by the potential that greater support for municipalities – and improved partnerships among levels of government – can mean for the lives of women, if differences between men and women are taken into account.</p> <p>But women and women’s organizations must be involved. It is people who make up communities and often women who pick up the slack if services in their communities cannot meet their families’ needs.</p> <p>My department, Status of Women Canada, has been providing funding, gender-based analysis and policy support to a Gender and Poverty Project, which is part of the larger Vibrant Communities multisectoral initiative to reduce poverty. The learning from this project can benefit many communities and I hope it will be widely used.</p>

BUDGET 2004: GENDER EQUALITY REVIEW

March 23, 2004

Budget Statement	Talking Points
<p>MOVING FORWARD ON THE PRIORITIES FOR CANADIANS THE IMPORTANCE OF COMMUNITIES – THE COMMUNITY BASED AND NON-PROFIT SECTOR</p>	
<p>Budget 2004 responds to the recommendations of the Joint Regulatory Table of the Voluntary Sector Initiative by proposing: a new compliance regime, a more accessible appeals regime, improved transparency, more accessible information and improvements to the rules governing charities under the Income Tax Act, such as the Disbursement Quota Rules.</p> <p>The Government will invest \$12 million a year to implement these reforms and create a new Charities Advisory Committee that will be advising the Minister of National Revenue.</p> <p>A Not-for-Profit Corporations Act that will reduce the regulatory burden, improve financial accountability, clarify the roles and responsibilities of directors and officers and enhance and protect the rights of members.</p> <p>A Bank for the Charitable Sector: The Government welcomes the opportunity to explore the concept of a bank targeted at the unique challenges of the charitable sector.</p> <p>Budget 2004 provides \$6 million over the next two years to advance the VSI by strengthening the sector's capacity to collaborate and innovate.</p> <p>(pgs. 14, 175-181)</p>	<p>The Government of Canada recognizes that the voluntary sector is a reflection of our values as a society and of our commitment as citizens.</p> <p>Women who are the backbone of the voluntary sector continue to play a significant role. Each year, my department provides support to some 200 local, regional and national groups who carry out initiatives of social change.</p> <p>The provisions made in this budget to invest in the voluntary sector, to build the capacity of charitable organizations, to lighten the regulatory burden, to respond to some of the recommendations of the Joint Regulatory Table will bring about positive changes.</p> <p>This budget will respond to the day-to-day and practical issues women's organizations face in fulfilling their mandate.</p> <p>However, it will not solve all the problems. I will continue the dialogue with women's groups, consult with my colleagues and ensure that we continue to address the common challenges of women's organizations and the voluntary sector.</p>

BUDGET 2004: GENDER EQUALITY REVIEW

March 23, 2004

Budget Statement	Talking Points
<p>MOVING FORWARD ON THE PRIORITIES FOR CANADIANS THE IMPORTANCE OF COMMUNITIES – SUPPORTING THE SOCIAL ECONOMY</p>	
<p>Budget 2004 increases support for the social economy sector by confirming that it will become eligible for a wide range of programs currently offered to small business.</p> <p>Budget 2004 also provides new funding through pilot programs focused on strengthening existing support in areas that social economy and community economic development organizations have identified as their highest priorities, namely capacity building, financing and research</p> <p>Capacity-building - \$17 million over the next two years to Industry Canada for a targeted pilot program in support of strategic planning and capacity building of community economic development organizations.</p> <p>Financing - \$100 million in the next five years in support of financing initiatives to:</p> <ul style="list-style-type: none"> - support a competitive process resulting in government investments in up to four regional patient capital funds; - increase lending to social economy enterprises. <p>Community-University Research Alliance program- \$3 million annually over five years starting in 2005-6 to support community- based research on the social economy.</p> <p><i>New Horizons for Seniors</i> - \$8 million in 2004-05 and \$10 million annually thereafter to fund a New Horizons for Seniors Program to enable seniors to participate in social activities, pursue an active life and contribute to their community. (p.179-181)</p>	<p>This Government has made a commitment to support new approaches to community development – to what is called the “social economy”.</p> <p>The concept of social entrepreneurship and social enterprises is one that also has great potential to contribute to gender equality. Women have traditionally been at the forefront of efforts to improve the social conditions of their communities. They have also too often been among those who face poverty and economic barriers. With additional access to tools and resources, they can add to success stories in turning around individual lives and distressed neighbourhoods.</p> <p>Status of Women Canada is currently supporting a Gender and Poverty Project within the larger Vibrant Communities Initiative – a multi-sectoral and multi-stakeholder community-based poverty reduction initiative in many communities across Canada.</p> <p>I am confident that the Gender and Poverty Project can contribute to a strong and vibrant social economy that meets the diverse needs of women, men and children.</p> <p>Because women make up the majority of seniors, the re-establishment of the very successful New Horizons program is a real benefit to enable them to lead active lives and contribute to their communities.</p>

BUDGET 2004: GENDER EQUALITY REVIEW

March 23, 2004

Budget Statement	Talking Points
<p>MOVING FORWARD ON THE PRIORITIES FOR CANADIANS</p> <p>THE IMPORTANCE OF COMMUNITIES – NORTHERN STRATEGY</p>	
<p>“This budget will provide \$90 million over five years to support a Northern Strategy for economic development.” (p.186)</p> <p>“This budget provides \$3.5 billion over 10 years to accelerate ongoing clean up of contaminated sites for which federal departments are responsible....more than 60 % of these expenditures are expected to occur in the North, contributing to improved environment, economic development and employment opportunities for Aboriginal communities and Northerners”.... (p.183)</p> <p>“Budget 2004 provides \$75 million over three years to increase federal and regional environmental assessment capacity to streamline the regulatory process [for pipeline and oil and gas development in the Northwest Territories].” (p. 186)</p>	<p>Aboriginal women and their communities have continually raised social, economic, environmental and political concerns regarding the often unintended, but negative consequences of development projects in the North.</p> <p>Strong environmental protection policies will benefit Aboriginal women and their communities who live in the North. It is essential that Aboriginal women are included as stakeholders in consultations and environmental assessments relating to the Northern Strategy as well as the processes for cleaning up contaminated sites.</p> <p>Aboriginal women have continued to raise concerns about projects aimed at ‘economic development’ that have had serious impacts on animal habitat, the environment, their children’s health, their traditional means of living, as well as economic, social and political self determination.</p> <p>It is important that Northern development policies, activities and products promote and support self-reliance and equality for Aboriginal women.</p>

BUDGET 2004: GENDER EQUALITY REVIEW

March 23, 2004

Budget Statement	Talking Points
<p>MOVING FORWARD ON THE PRIORITIES FOR CANADIANS</p> <p>THE IMPORTANCE OF COMMUNITIES - OTHER INITIATIVES IN SUPPORT OF COMMUNITIES – INDEPENDENT CENTRE FOR FIRST NATIONS GOVERNMENT - AND RELATIONSHIP WITH METIS COMMUNITY</p>	
<p>This budget proposes to provide \$5.5 million over the next two years and up to \$5 million a year thereafter to establish and operate the Independent Centre for First Nations Government. “This amount would be in addition to funds that may be allocated by the Minister of Indian Affairs and Northern Development for this Initiative.” (p. 188)</p> <p>“This budget sets aside \$20.5 million over the next year to enable the federal government to work with Métis leadership as well as provinces and territories to properly address Métis Aboriginal harvesting issues and work towards assessing the implications and possible approaches to implementing the <i>Powley</i> decision (Supreme Court ruling that the members of the Sault Ste. Marie Métis community have an Aboriginal right to hunt food)...” (p. 188)</p>	<p>The Independent Centre for First Nations Government will encourage more transparent, accountable and effective Band governance.</p> <p>It will be important to encourage the political participation of Aboriginal women in the development and implementation of the Centre to ensure that Aboriginal women have a voice within First Nations governance.</p> <p>The Government’s engagement with Métis leadership and other levels of government, including follow-up to the <i>Powley</i> decision, provides an excellent opportunity to engage Métis women in discussions on policy options affecting them and their communities. Their involvement will help ensure that potential gender implications are considered and addressed throughout the decision-making processes.</p>

BUDGET 2004: GENDER EQUALITY REVIEW

March 23, 2004

Budget Statement	Talking Points
<p>MOVING FORWARD ON THE PRIORITIES FOR CANADIANS</p> <p>THE IMPORTANCE OF KNOWLEDGE AND COMMERCIALIZATION</p>	
<p>Small- and Medium-Sized Enterprises (SMEs) “In this budget the Government is taking additional steps to enhance access to venture capital for promising Canadian firms, through new venture capital investments totalling \$270 million” (p.142). “This money will seed promising new enterprises, with priority given to those involved in the life sciences and biotechnology, information and communication technologies, environmental technologies, medical devices and nanotechnology” (Budget Speech, p.12).</p> <p>\$250 million of these investments will be set aside for venture capital financing by the Business Development Bank of Canada (BDC) (p.143). An additional \$20 million will be provided to Farm Credit Canada (p.143).</p> <p>Other measures will include:</p> <ul style="list-style-type: none"> - acceleration by one year, from 2006 to 2005, of the increase in the small business deduction limit to \$300,000 (p.132); - an increase in the capital cost allowance rate for computer and data network infrastructure equipment (p.132). <p>“The government will seek the advice of the House of Commons Standing Committee on Finance to identify the best options for future support of small business, taking into account limited fiscal resources” (Budget Fact Sheet on Small-and Medium-Sized Enterprises)</p>	<p>Women entrepreneurs make an important contribution to Canada’s economy and its efforts to sustain its competitive edge in the global marketplace.</p> <p>As identified in the report of the Prime Minister’s Task Force on Women Entrepreneurs released last year, women entrepreneurs face many challenges, including access to information, capital, training and benefits.</p> <p>The Government of Canada has already taken steps to address some of these challenges. For example, we have extended the Women’s Enterprise Initiative and developed a business planning guide to help Aboriginal women entrepreneurs.</p> <p>By enhancing access to venture capital, the Government can help to address some of the additional challenges women entrepreneurs face, especially in the important early stages of company development.</p> <p>Through the Women in International Business Development committee, Status of Women Canada is committed to working with other government departments and stakeholders to take steps to further ensure that women entrepreneurs have the tools to succeed in today’s global economy.</p>

BUDGET 2004: GENDER EQUALITY REVIEW

March 23, 2004

Budget Statement	Talking Points
<p>MOVING FORWARD ON THE PRIORITIES FOR CANADIANS THE IMPORTANCE OF CANADA’S RELATIONSHIP TO THE WORLD</p>	
<p>“Canada has a proud history of responding to threats to global security and contributing to peacekeeping efforts around the globe... Budget 2004 provides an additional \$250 million over two years to cover the costs of Canada’s participation in peacekeeping missions in Afghanistan and the fight against terrorism...and an additional \$50 million for Canada’s participation in the peacekeeping force in Haiti.” (p. 190-192)</p> <p>“To continue to meet current needs and provide for new security priorities, Budget 2004 provides an additional \$605 million over five years to the security contingency reserve. These funds will be used to address security priorities such as intelligence, border protection, marine and cyber security, and enhanced coordination of systems, information, threat assessments and emergency response.” (p. 195)</p> <p>“Despite greater prosperity in many emerging economies, serious development challenges remain in most of the poorest countries and regions of the world. Canada must maintain its commitment to developing nations and those recovering from conflict by continuing to provide much-needed international assistance.</p> <p>This budget builds upon the 8 percent increase in international assistance already provided for 2004–05 in the 2003 budget, by providing an additional \$248 million, or an 8-per-cent increase, for 2005–06.” (p. 197) (pgs. 15, 190-200)</p>	<p>Increasing Canada’s international assistance can advance our efforts to reduce global poverty and to strengthen democracy, justice and social stability, all of which will contribute to improving the situation of women in developing countries and countries in transition.</p>

ANÁLISIS DE LA VERTIENTE IMPOSITIVA DE LOS PRESUPUESTOS DESDE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO

Análisis de la vertiente impositiva en los presupuestos desde una perspectiva de género.

En este apartado se analiza el caso concreto de la imposición 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 como consecuencia de la discriminación en el empleo padecida por las mujeres. Se hace hincapié en cómo en Australia se incluyen en el presupuesto de género o presupuesto de las mujeres al igual que viene realizándose en Sudáfrica desde mediados de la pasada década.

Introducción

Aunque el documento de los Presupuestos Generales del Estado no recoge en modo alguno la necesidad de incluir y analizar el impacto de género. Es incuestionable que en España en los últimos años se han producido ciertos avances para poder incluir la perspectiva de género en los mismos.

Sin duda se contempló este enfoque en el debate mantenido en la Cortes Generales, durante el año 2002, sobre los tipos impositivos de IVA al que debían quedar gravados determinados productos utilizados en la higiene femenina. Por su parte, la Ley 30/2003 al exigir que se contemple el impacto de género de toda la normativa lógicamente, afecta a la Ley de Aprobación de los Presupuestos generales de Estado Español que se renueva cada año .

Diversos estudios sobre la vertiente impositiva llevados a cabo en los últimos años (véase bibliografía al respecto en el apartado correspondiente) han puesto de manifiesto la falta de neutralidad de los impuestos desde la perspectiva de género.

En el caso de Australia, como veremos en el apartado siguiente, se recoge desde mediados de la década de los ochenta en un documento específico titulado: *Women's Budget Statement* que acompaña periódicamente a los Presupuestos y constituye un claro ejemplo a seguir en la elaboración de los presupuestos sensibles al género. Debe ser resaltado, igualmente, que en los presupuestos australianos también incluyen una cuantificación de la aportación de las mujeres como contribuyentes en la imposición sobre la renta, pudiéndose percibir, a través de los datos ofrecidos, que del año fiscal 1985-86 al 1990-1 incrementan en 3 puntos porcentuales su aportación que pasa de representar el 28% al 31 % del total recaudado por este tributo.

Australia. Un ejemplo a seguir de cómo podría iniciarse la inclusión de los impuestos en unos presupuestos sensibles al género

Cada año en el *Women's Budget Statement* se hace hincapié en el impacto de la macroeconomía sobre las mujeres con continuas llamadas de atención sobre ello, como en el año 1987:

“Macro-economic policies have a major impact on the living standards of all Australians through policies which determine the overall level of Government spending or the level of interest rates. It is difficult to determine a specific impact on women as there are no accurate means by which to measure the relative burdens and benefits of macroeconomics decisions on the basis of gender.

Y se alude a la incidencia de los impuestos sobre las mujeres. Afirmación que es totalmente válida para el caso español debiéndose tener en cuenta dos aspectos bien diferenciados: el primero, que las mujeres se benefician más de la progresividad de la imposición personal sobre la renta por lo que cualquier reducción en la misma redundará negativamente sobre ellas y, en segundo lugar, que se aplican en menor medida que los hombres, los beneficios fiscales tal y como estaban diseñados en Australia, por consiguiente su disminución o reducción les afectará, siempre, en menor medida que a los hombres

“Nevertheless, women as lower average wage earners pay less average income tax than men due to our progressive tax rates scales and tend to benefit less from tax concessions”

Respecto al Segundo punto, se reconoce que las medidas iniciadas en 1985 tendentes a:

“ a reduction or closing off of other tax concessions and avoidance mechanisms[...] to broaden the income tax base, such as the introduction of the fringe benefits tax and the capital gains tax “will impact largely on higher income earners and therefore more on women than men”

Más adelante, se considera que pese a la falta de estudios y datos existe un impacto de género que debe ser estudiado en profundidad. Aunque, es posible llevar a cabo aproximaciones rigurosas teniendo en cuenta las diferentes posiciones ocupadas por mujeres y hombres en el mercado de trabajo:

“ The differential impact of the tax changes on men and women is difficult to assess or measure. Moreover, there are

no data available at this stage to determine the impact of the recent tax reforms on women. Moreover, there are not data available at this stage to determine the impact of the recent tax reforms on women. However, to the extent that women on average receive lower incomes and have less access to fringe benefits than men their relative position as taxpayers could be expected to have improved as a result of these measures to improve the equity of the tax system”

En el *Women’s Budget Statement* de 1988-89 se considera la importancia de las políticas de conciliación de la vida familiar y laboral:

Nevertheless women indirectly benefit from taxation incentives for employment to provide work-based child care facilities; the impact of the Conciliation and Arbitration Commission’s March 1987 decision whereby any award of new or improved superannuation will phased in two stages; and from the activities of the Child Support Agency and Prices Surveillance Authority”¹⁴.

Por tanto, la incidencia los impuestos sobre las mujeres se incluye desde la década de los ochenta en el *Women’s Budget Statement* de los Presupuestos australiano y, en ocasiones, se subraya el impacto de la modificación de los tipos marginales. Por ejemplo, en el *Women’s Budget Statement* de 1989, al repasar los contenidos de la Agenda Nacional para las Mujeres, iniciada en 1988 por el Primer Ministro para mejorar la situación de las mujeres, mediante diferentes políticas en el apartado correspondiente a Seguridad Económica e Independencia, considera que la reducción de los tipos marginales inferiores de la tarifa impositiva va a

¹⁴ The Parliament of the Commonwealth of Australia. *Women’s Budget Statement 1987-88*, parliamentary Paper, number 402/1987

afectar a una mayor proporción de mujeres por situarse en el mercado laboral en los niveles retributivos más bajos:

“The tax cuts announced in the Statement particularly benefitted women workers. The reduction in the lowest tax rates were most advantage to those on low pay, most of whom are women” p.8

Mientras que la disminución de la presión fiscal y de los tipos impositivos más altos afectará favorablemente y, en mayor medida, a los varones. Algo a similar a lo que ha ocurrido España con las algunas reformas fiscales, llevadas a cabo desde 1998, como veremos en un apartado posterior.

En el presupuesto de 1988-1989 el *Women's Budget Statement* alude explícitamente al impacto de género de las medidas impositivas anunciadas en mayo de 1988, que, entre otras cosas, intentaban mejorar la eficiencia del sistema fiscal

- personal tax cuts to be made in 1989-90. These personal tax cuts have not been decided in detail as their scale and design will depend on the size and timing of future wage rises;
- changes to the taxation arrangements applying to superannuation, putting them on a sounder long-term basis, while retaining the substantial
- concessions currently provided; and an increase in the maximum pensioner *rebate* from \$250 to \$430 and the

removal of the liability to pay provisional tax from persons entitled to pensioner *rebate*

En el presupuesto de 1990-91 se insiste en los cambios llevado a cabo en el intento de establecer un sistema fiscal neutral desde la perspectiva de género y a ello se alude expresamente:

This process will ensure that in most tax situations people will be treated in a similar manner regardless of sex, marital status or pregnancy” (p. 210)

En esta mención al estado civil creemos que se aborda una cuestión espinosa que en España todavía genera importantes discriminaciones, como consecuencia del mantenimiento de la declaración opcional conjunta (para más información sobre este tema véase el apartado final de bibliografía).

Aportación de las mujeres al sostenimiento de las cargas públicas.
Cuantificación de su aportación como contribuyentes en la imposición sobre la renta en Australia.

Una aportación muy interesante, a tener en cuenta en el análisis de los presupuestos sensibles al género, es el esfuerzo realizado por Australia para cuantificar los pagos de las mujeres como contribuyentes directas en la imposición sobre la renta. Esta aportación femenina a las cargas del sector público se incluye en el documento *Women’s Budget Statement* de 1987-88 que acompaña los Presupuestos de diferentes años, como pone de manifiesto el cuadro inserto a continuación:

In the 1985-6 income year (the last test for which details are available) Australia's 2867 500 million women taxpayers paid 28 per cent of individual income tax, compared with almost 72

par cent for men

Interestingly, however, women paid 37 per cent of provisional tax but only 24 par cent of non provisional income tax. Married women provided more income tax revenue than single women although this difference is much less marked than for men.

Of taxable individuals, Women paid about 21 per cent on average of their incomes in tax, while men paid about 26 per cent of their incomes in tax. This difference is a function of the lower incomes of women on average and the progressive rate scale.

INCOME TAX PAYABLE AS A PROPORTION OF TAXABLE INCOME FOR INDIVIDUAL IN 1985-86

	Female			Male		
	Single	Married	Total	Single	Married	Total
Less than 21	16	16	16	17	21	17
21-30	21	21	21	23	23	23
31-40	23	21	22	27	27	27
41-50	23	22	22	28	29	29
51-60	23	22	22	27	28	28
61-65	21	22	21	25	25	25
65 an over	19	21	19	22	23	23
Total	21	22	21	24	27	27
% of total income tax	12	16	28	20	51	72

In the 1986-87 income year (the la test for which details

are available) Australia's 3.024 million women taxpayers paid 29 per cent of individual income tax, compared with almost 71 per cent for men

Interestingly, however, women paid 41 per cent of provisional tax but only 27 per cent of income tax deducted directly from wages and salaries. This difference reflects the practice of attributing non-wage and *salary* income to wives to take advantage of lower marginal tax rates.

Of taxable individuals, Women paid about 22 per cent on average of their incomes in tax, while men paid about 26 per cent of their incomes in tax. This difference is a function of the lower incomes of women on average and the progressive rate scale.

Women's Budget Statement, 1988-89

Income Tax Payable as a Proportion of Taxable Income for Individuals in 1986-87

	Female			Male		
	Single	Married	Total	Single	Married	Total
Less than 21	15	16	15	16	21	16
21-30	21	21	21	23	24	23
31-40	23	21	22	27	27	27
41-50	23	22	23	29	29	29
51-60	24	22	23	28	28	28
61-65	22	22	22	26	26	26
65 and over	19	21	20	22	24	24
Total	21	22	22	25	27	27
% of total	13	16	29	21	50	71

income tax

El Presupuesto 1992-93 pone de relieve que las mujeres contribuyentes constituyen el 43% del total de contribuyentes y aportan un 31% y que las mujeres casadas constituyen el 60% del total de mujeres:

“In the 1990-91 income tax year there were approximately 3'4 millions women taxpayers. Women constitute 43 per cent of all tax payers and pay 31 per cent of total income tax. Married women constitute 60 per cent of all women tax payers and pay slightly more income tax on average than single women”.

Y presenta el siguiente cuadro:

INCOME YEAR 1990-91

	<u>Female</u>	<u>Male</u>	<u>Total</u>
Single:			
Number of taxpayers	1137152	1652305	2789457
Taxable income \$m	27872	39148	67020
Net tax \$m	5460	8666	14126
Married:			
Number of taxpayers	2018808	2792075	4810883
Taxable income \$m	41916	88437	130353
Net tax \$m	8101	22012	30113
Total:			
Number of taxpayers	3155960	4444380	7600340
	69788	127585	197373

Taxable income \$m

Net tax \$m	13561	30678	44239
-------------	-------	-------	-------

Fuente: Women's Budget Statement 1992-93, p. 296

Los datos recogidos anteriormente permiten observar el aumento de **3** puntos porcentuales de la recaudación tributaria en la imposición sobre la renta en la aportación femenina en los años reseñados, obtenidos en los años fiscales 1985-86 y 1990-91 respectivamente para cuantificar los pagos de las mujeres como contribuyentes directas en la imposición sobre la renta los documentos existentes en la Sede de la Commonwealth de Londres y en el Instituto de Altos Estudios de la Commonwealth, aunque no nos ha sido posible completar esta serie en años sucesivos ya que los documentos originales conservados en estos archivos llegan sólo hasta 1999, pero tampoco a través de los que el Ministerio de Hacienda edita en su página Web para años posteriores, a los que hemos podido acceder vía Internet.

Antes de concluir este apartado dedicado a la aportación femenina como contribuyentes en la imposición sobre la renta, debe reseñarse que en España, hasta fechas muy recientes, resultaba imposible llevar a cabo su cuantificación como consecuencia de la no inclusión de una casilla en la declaración de la renta referida al sexo. Desde 2003 esta laguna quedó colmada por lo que es posible disponer en la actualidad de los datos procedentes de la Dirección General de Tributos para la elaboración un cuadro similar al australiano que debería incluirse en los Presupuestos generales del estado Español y que se ha propuesto como uno de los objetivos a realizar por este equipo investigador dentro del Plan Nacional de I + de D del año en curso para desarrollar en el próximo.

Consideraciones sobre la tributación indirecta desde la perspectiva de género en los presupuestos australianos.

En uno de los documentos presupuestarios consultados, se incluye una valoración del impacto de la tributación indirecta en determinados productos de uso femenino. En concreto se apunta a los cosméticos y productos de perfumería que se consideran de uso diario. El análisis de género contempla con extrañeza el diferente tipo de gravamen al que las cremas depilatorias, de uso femenino, quedan gravadas respecto a la espuma de afeitar, de uso masculino:

“ toileteries, perfumes and cosmetics attracted sales tax of 30 per cent. It could be argued that such treatment of these goods had a disproportionate and discriminator effect on women, For instance, some items used predominantly by men (notably shaving creams and after shave lotions) are taxed at the rate of 20 per cent whilst products which could be said to be "equivalent" but which are used predominantly by women (ie, depilatory creams) were taxed at the 30 per cent rate. Cosmetics and perfumes generally are not regarded by most people as luxury items but as goods that are used on a daily basis. Consequently, there was a strong case for taxing goods such as shampoo and professional deodorant at the same rate as other everyday items such as toilet soap and toothpaste, ie, 20 per cent. These anomalies have now been resolved by removing toiletry, perfume and cosmetics items from the 30 per cent sales tax rate category and taxing them at the general rate of 20 per cent”.

Hay que reseñar que en España, pocos años más tarde (año 2002), se produjo, en esta misma línea, un interesante debate parlamentario sobre el

IVA en artículos sanitarios de la higiene femenina. En el debate se rechazó, por la representante del partido en el Gobierno, la rebaja solicitada de los tipos impositivos de tampones y compresas, para ello alegó razones de equilibrio presupuestario. Posteriormente el Gobierno rectificó su postura y redujo el tipo impositivo de estos productos en la Ley de acompañamiento de los Presupuestos Generales del Estado de 2003, titulada Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social de 30 de diciembre de 2002 en el que el artículo 4, apartado 6ª decía textualmente:

“No se incluyen en este número (en el que se indican los productos al tipo reducido del 7%) los cosméticos ni los productos de higiene personal, a excepción de compresas, tampones y protegeslips”.

El caso canadiense. Análisis desde la perspectiva de género de los últimos cambios en la imposición sobre la renta:

En este país existen diversos estudios desde la perspectiva de género de las últimas reformas fiscales, aunque el Presupuesto General Alternativo los cita, pero no los incluye. El presupuesto alternativo, Alternative Federal Budget (AFB) en 1998 incluye además del presupuesto y las intervenciones en una mesa redonda de prestigiosos economistas una serie de estudios incorporados

“ an análisis of the provincialization of social policy making; a path-breaking paper on incorporating gender considerations into budgets; an analysis of how to get to balanced budgets and how to maintain them; a background paper on taxation issues; and an examination of environment issues and how to deepen the environmental dimension of the AFB” p.2

El estudio sobre la manera de incorporar la perspectiva de género en los presupuestos lo realizaron conjuntamente, como se dijo en páginas anteriores, dos prestigiosas economistas: Isabella Bakker y Diane Elson y se titula: *Towards Engendering Budgets*. En el mismo, se juzgan de forma muy severa los recortes impositivos y aminoración de la progresividad impositiva en Canadá:

“The clamor for tax cuts is part of an ideology of privatization which sees a diminished role for governments. Several assumptions underpin tax cuts. A great deal of faith, for example, is placed in market forces and their ability to generate and distribute wealth in an adequate manner through the consumption and investment decisions of individual persons and firms. It signals, as Lisa Phillipps suggest (1996), a downgrading of the traditional post-war emphasis on distributive equity within tax policy”.

En efecto, en una publicación de la Universidad de Toronto, Lisa Phillipps considera que la reducción de la progresividad impositiva afecta positivamente a un escasísimo número de mujeres en comparación con los hombres. (Lisa Philips, p. 55 y sigs)

Moreover, the federal plan will deliver far greater tax savings to men than to women. In explaining this outcome it is helpful first to focus on those tax filers with less than \$30,000 income, roughly the cut-off point for the n per cent bracket under the pre-tax-cut system. In 1997 this group comprised 68 per cent of all tax filers (Canada Customs and Revenue Agency 2000, Basic Table 6). Over 58 per cent of the people in this under-\$30,000 group were women (Ibid.). Breaking this group

down further, Table 1 shows that women were overrepresented among those earning \$10,000 or less (63 per cent), and also among those with incomes between \$10,000 and \$20,000 (58.6 per cent). Tax filers in the \$20,000-\$30,000 range were quite evenly split by gender, but in all income groups over \$30,000 men's predominate. Furthermore in all income groups, whether over or under \$30,000, men's average income exceeds that of women. Federal income tax cuts will favour men over women both because the most valuable cuts are targeted to those earning over \$30,000, who are mostly men, and because women earn less than men in each income group, including the very top group of those earning over \$100,000. Class and gender biases intersect in the federal tax-cut plan, in that high-income women will benefit less than high-income men, but far more than lower income women.

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

Perhaps the most regressive federal tax cut to date is the reduction of the capital gains inclusion rate from three-quarters to one-half, a change that is more obscure than the straightforward reduction of tax rates. Capital gains are essentially the profits earned when capital property such as real estate or corporate shares is sold for more than its original cost, and they are received overwhelmingly by a tiny group of high income taxpayers. In 1997, 59.6 per cent of all capital gains were reported by the 1.8 per cent of taxpayers with incomes of \$100,000 and up (Canada Customs and

Revenue Agency 2000, Basic Table 6, Basic Table 9). [...] less than 19 per cent of this elite group are women. It is not surprising then that men reported almost 63 per cent of all taxable capital gains in 1997 (Ibid, Basic Table 4). Certainly, some lower- and middle-income taxpayers receive capital gains and will benefit from the reduced inclusion rate, but their benefits will be far more modest. For example, within the female-dominated group earning \$20,000 or less, only 5.4 per cent of taxpayers reported any taxable capital gains in 1997, and the amounts they reported comprised only 6.5 per cent of the total taxable capital gains reported (Ibid., Basic Table 2).

En esta línea se podría argumentar que la reforma anunciada por Rodríguez Zapatero para cambiar la imposición de capital tendrán una repercusión positiva sobre las mujeres en cuanto a su posición relativa como contribuyentes, aunque todavía no dispongamos de datos en España, para poder constatar empíricamente esta afirmación, por la forma en que se declaran hasta el momento las ganancias procedentes del capital.

Sobre la disminución de la presión fiscal, Lisa Philipps considera que toda aminoración de la progresividad va a generar, además de escasísimos beneficios para algunas mujeres un serio quebranto para la mayoría por la reducción del gasto en servicios y transferencias que lleva implícito:

“However, it must be recognised that reducing progressivity of the system would also diminish the resources available for state-funded transfers and services that could more directly

promote to economic autonomy of a much wider class of women, including the more marginalised”¹⁵

Análisis del Impacto de género del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas sobre las mujeres asalariadas en España.

“Given fiscal pressures such as deficit reduction, it also undermines the state’s ability to provide minimum levels of social security for those faring badly in the market or those who work in the care economy. It remains at best unclear, given remaining gender-based economic disadvantages, to what extent women will benefit from the increased consumption power supposedly generated by tax cuts”¹⁶

Introducción y características generales del tributo en España

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.

¹⁵ in Brenda Cossman and Judi Fudge : Tax Law and Social Reproduction in Privatisation, Law and the Challenge to Feminism. University of Toronto Press, 2002

¹⁶ Isabella Bakker and Diane Elson: “Toward Engendering Budgets” in Alternative Federal Budgets Papers 1998 . Canada , 1998

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”¹⁷

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 [...]”¹⁸. 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”¹⁹.

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”²⁰ 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

¹⁷ artículo 1º de la Ley 44/1978 (el subrayado es nuestro)

¹⁸ art. 4º. 2 (el subrayado es nuestro)

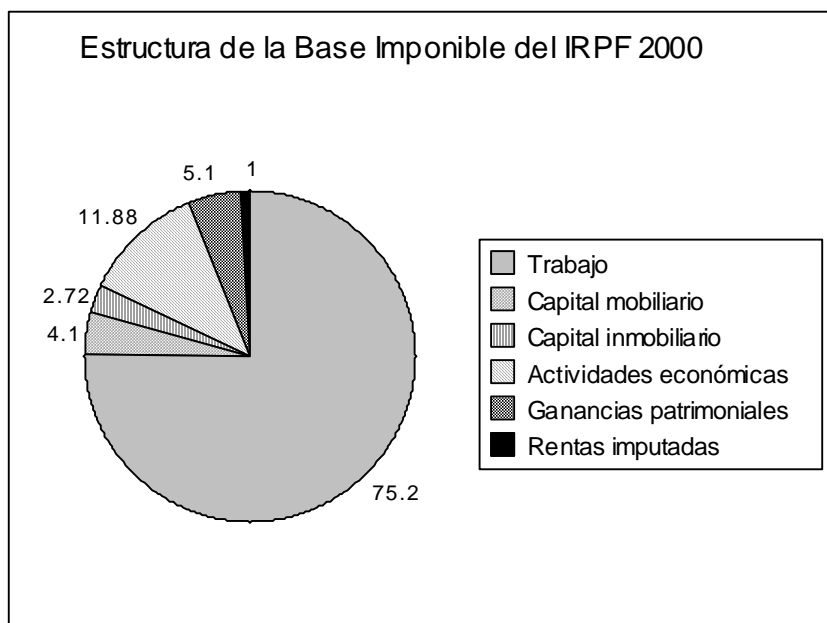
¹⁹ art. 7º. 1.3 (el subrayado es nuestro)

²⁰ artículo 5º 1. 1ª Ley 44/1978

miembros de la unidad familiar. Por tanto, sigue vigente en nuestros días la tributación familiar que afecta a un elevado número de contribuyentes, y la proporción de declaraciones conjuntas sigue siendo elevada, superior al 35%, es decir a una de cada tres declaraciones presentadas. Respecto a quienes declaran, cabe subrayar que la gran mayoría obtienen rendimientos de trabajo dependiente y/o rendimientos de capital,

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.

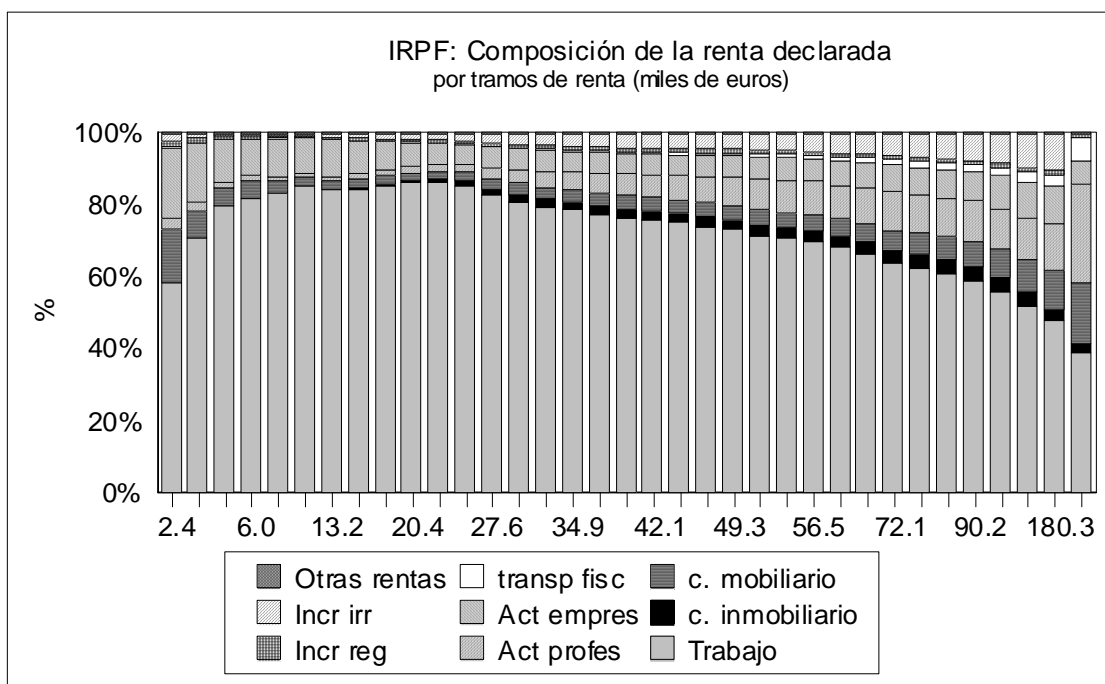
El reflejo de la supremacía de las rentas laborales sobre otras fuentes de ingresos se plasma en el gráfico siguiente que desglosa la totalidad de las rentas declaradas:



(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, pues 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.

Análisis del impacto de las modificaciones en el IRPF sobre las asalariadas en España (Territorio Fiscal Común)

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 estimaciones²¹.

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 general. Las últimas estadísticas fiscales publicadas²², desagregadas parcialmente por sexo,

²¹ 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.

²² 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

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 explícita el cuadro adjunto.

Salarios medios por sectores institucionales y sexo (miles)

	1994			1996		
	salario medio anual mujeres	salario medio anual varones	% muj/var	salario medio anual mujeres	salario medio anual varones	% muj/var
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%
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%

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.

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 de 86,7% al 78,9% durante estos años.

Desde el punto de vista teórico, la distinta incidencia del impuesto personal sobre la renta entre mujeres y hombres, necesita ser analizada con profundidad mediante una constatación empírica rigurosa, aunque ello no resulte tarea fácil, como consecuencia de la falta de estadísticas fiscales desagregadas por sexo que permitan mostrar esta discriminación. Los únicos datos publicados son los proporcionados por el Instituto de Estudios Fiscales en la serie "*Empleo, salarios y pensiones en las fuentes tributarias*", que abarcan el período 1992 a 1996 y permiten cierto análisis desde la perspectiva de género

En España, los/las empleadores/as –tanto personas físicas como jurídicas– deben retener mensual o trimestralmente un porcentaje del salario de sus trabajadores y trabajadoras e ingresarlos a cuenta del IRPF en la Agencia Tributaria. Anualmente han de informar sobre la cuantía del salario y de las retenciones efectuadas de 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 los salarios mediante la elaboración de un Censo Tributario de Retenidos (CTR) que constituye una fuente estadística fundamental para el estudio de la distribución personal de los salarios al

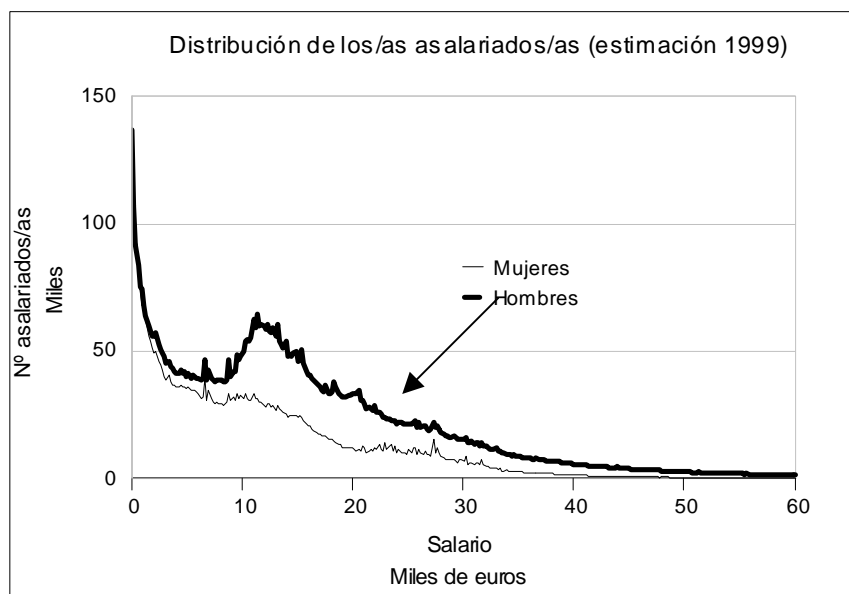
permitir un análisis por Comunidades Autónomas, provincias y municipios, conforme a la actividad, personalidad, dimensión y el carácter público o privado de la entidad retenedora con el único inconveniente de presentar la exclusión del País Vasco y Navarra por quedar estas dos Comunidades al margen del ámbito geográfico de la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT).

La explotación estadística de esta fuente es fundamental para completar el conocimiento de la distribución de los salarios que en la actualidad se tiene. El único inconveniente que pueden presentar estos datos es que se circunscriben exclusivamente a los contribuyentes afectados por las normas fiscales comunes, por lo que queda al margen la población sujeta por las normas forales del País Vasco y Navarra. El espacio geográfico que abarcan se denomina "Territorio Fiscal Común" y comprende la totalidad del Estado Español, con la excepción de las Comunidades Autónomas del País Vasco y Navarra.

Es un hecho incuestionable que estas estadísticas complementan 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 de más de la cuarta parte de la masa salarial total. Además, cabe recordar que en otros países estos datos constituyen 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 trabajo desempeñado y las condiciones del mismo.

Para prolongar esta serie en el tiempo, se ha considerado la distribución de los asalariados y asalariadas en el Territorio Fiscal Común presentada en

las estadísticas fiscales de 1996, último año de la serie, y 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). Su 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.

Distribución de asalariados y asalariadas

<u>Tramos en miles €</u>		<u>Nº mujeres</u>	<u>Nº hombres</u>
0	a 6 000	1 687 241	1 861 743
6 000	a 12 000	1 040 359	1 545 332
12 000	a 24 000	1 166 761	2 508 687
24 000	a 36 000	457 283	1 005 824
36 000	a 48 000	89 388	349 870
48 000	a 60 000	28 248	145 558
más	de 60 000	20 963	161 570
		4 490 243	7 578 584

Total

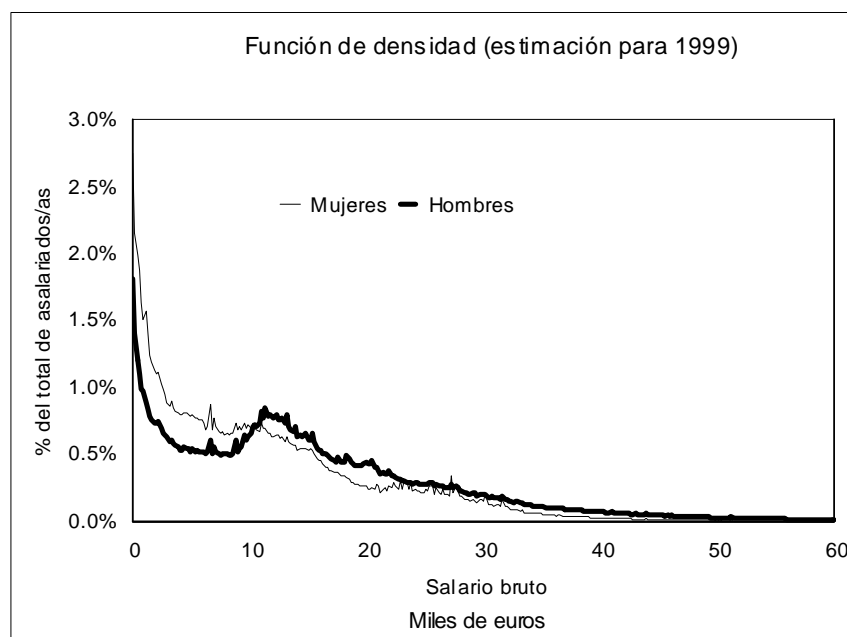
Fuente: elaboración propia a partir de *Empleo, salarios y pensiones en las fuentes tributarias 1996*. Instituto de Estudios Fiscales 1998

En primer lugar, hay que destacar la gran desproporción existente entre el número de trabajadoras y trabajadores, pues las primeras representan únicamente el 37,2% del total, frente al 62,8% de los hombres, lo que supone que existe casi el doble de varones que de mujeres en el mercado laboral correspondiente al Territorio Fiscal Común. El gráfico anterior pone de relieve una distribución muy asimétrica a favor de los hombres, con la única excepción (no se aprecia en el gráfico debido al tamaño de la escala utilizada) del grupo de asalariados y asalariadas que obtienen remuneraciones salariales comprendidas entre 450 y 600 euros anuales, que patentiza 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 se podría imputar a una remuneración percibida por un empleo a tiempo completo, desempeñado 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 agrícola y/o turística, etc., llevada a cabo²³. 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

²³ 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).

perceptores/as son varones (tramo que no resulta visible en el gráfico anterior).

Esta distribución asimétrica de los salarios, desde la perspectiva de género, 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.

<u>Tramos en miles €</u>	<u>Mujeres</u>	<u>Hombres</u>
0 a 6 000	37.6%	24.6%
6 000 a 12 000	23.2%	20.4%
12 000 a 24 000	26.0%	33.1%
24 000 a 36 000	10.2%	13.3%

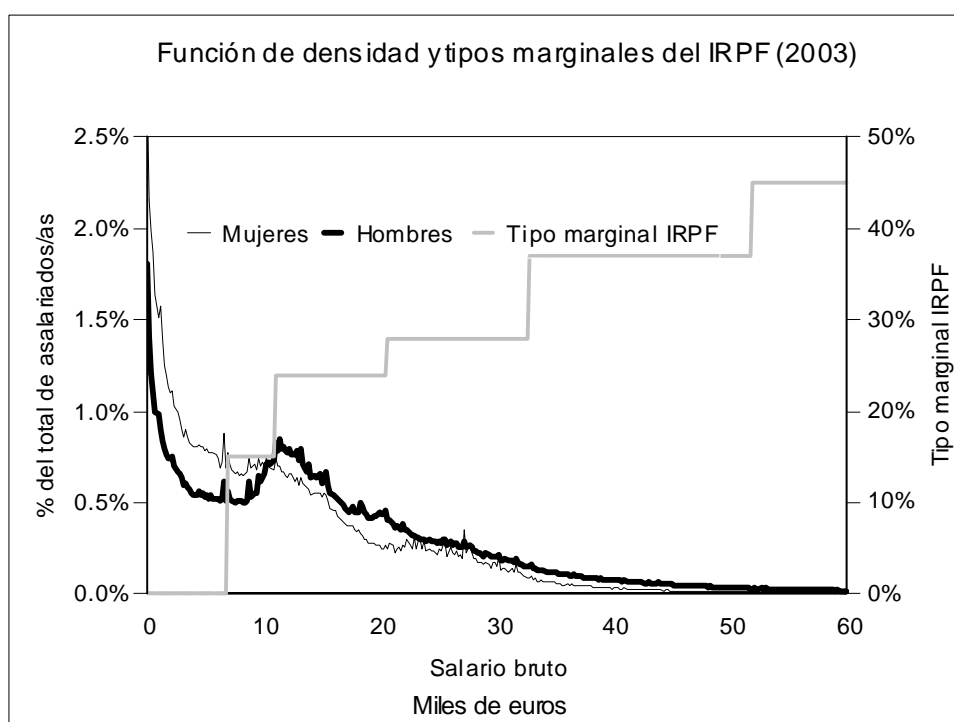
36 000 a	48 000	2.0%	4.6%
48 000 a	60 000	0.6%	1.9%
Más de	60 000	0.5%	2.1%
Total		100.0%	100.0%

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 indicado²⁴. Para niveles 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, por el contrario, si éste descendiere, sentirán una disminución de la presión fiscal en su renta laboral neta disponible.

²⁴ 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.

La superposición del gráfico representativo de los tipos marginales que configuran la escala de gravámen del IRPF con el correspondiente a la función de densidad anterior, permite tener una visión completa del impacto de estos tipos impositivos sobre mujeres y hombres. El gráfico siguiente muestra la proporción de hombres y mujeres que quedan afectados por los distintos tipos marginales –aplicado al caso de la tarifa actualmente vigente en España-, donde se observa cómo las mujeres son proporcionalmente mayoritarias en los tipos marginales inferiores del 0% y del 15%, respectivamente, mientras que los hombres superan a las mujeres en todos los demás.



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

Esta metodología permite realizar un análisis de las últimas reformas del IRPF desde la perspectiva de género con el fin de conocer el impacto sobre las mujeres trabajadoras en comparación con sus compañeros varones como veremos en el apartado siguiente

Impacto de género de las últimas cambios en el IRPF.

Hasta el momento, es incuestionable que las modificaciones de las tarifas del IRPF, desde su diseño original en 1979 hasta nuestros días, se han realizado al margen de su impacto de género. Sin duda se han contemplado sus efectos recaudatorios y la distribución de la carga tributaria que generaba entre los distintos contribuyentes, pero considerados éstos, como meros sujetos asexuados pues la fiscalidad se suponía neutral.

Los tipos marginales han sido objeto de continuos cambios a lo largo de la historia del IRPF, como muestra el cuadro siguiente que indica los años y los tipos marginales mínimo y máximo aplicables:

<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)

No debe ser pasado por alto otro aspecto fundamental y es que hasta 1988 la tributación en España era conjunta, de forma obligatoria, por lo que se puede afirmar que el impacto de los tipos impositivos inferiores sobre las mujeres casadas resultaba poco perceptible al quedar las esposas sujetas al tipo marginal del perceptor principal, que abrumadoramente coincidía

con el marido. Por tanto, el efecto en la variación del tipo marginal inferior recaía exclusivamente sobre las empleadas solteras, divorciadas y/o viudas.

En el cuadro anterior se observa un descenso importante, en 1985, del marginal inferior que fué acompañado de la aplicación del primer tramo de la escala (de 200.000 a 500.000), lo que indudablemente tuvo que redundar en una aminoración de la fiscalidad de los/as contribuyentes con rentas reducidas, que como hemos indicado, afectaría directamente a las empleadas solteras, divorciadas o viudas. Por el contrario, en 1988 -primer ejercicio al que se le aplica la Sentencia del Tribunal Constitucional por la que se declara inconstitucional la tributación conjunta obligatoria²⁵-, el primer tipo marginal asciende al 25% (que implica un aumento de 17 puntos porcentuales respecto al año anterior), a la par que asciende en 10 puntos el tipo marginal máximo, situándose en el 56%. Esta subida en los tipos extremos se debió al temor ante una posible pérdida de recaudación que la introducción de la tributación opcional podía suponer. El tipo mínimo del 25% se mantuvo hasta 1992, ejercicio en el que se redujo al 20%, y este porcentaje se mantuvo inalterado hasta 1999, año en el que se aplicó la reforma del IRPF de 1998, elaborada por el Gobierno del Partido Popular²⁶ que se mantiene en la actualidad con ligeras modificaciones, entre las que cabe destacar la reducción del marginal mínimo al 15%, aplicable para el año 2003²⁷.

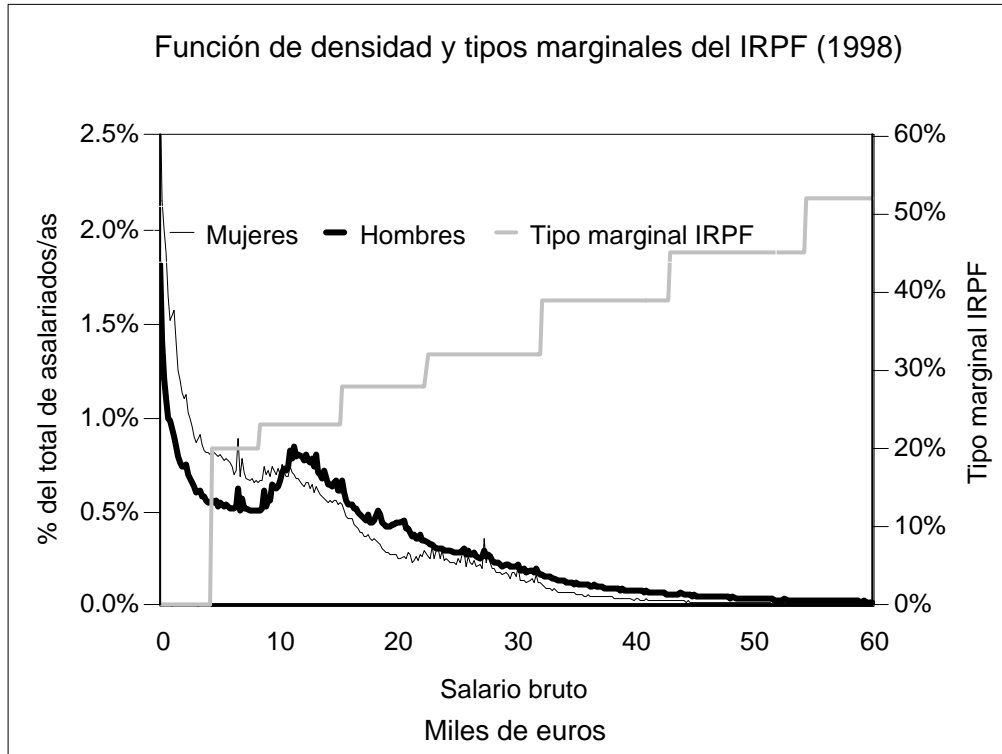
Con anterioridad a la reforma de 1998, se seguía aplicando el IRPF concebido por la Ley 18/1991, que adaptó el Impuesto a la Sentencia del Tribunal Constitucional, cuya escala de gravámen presentaba un primer marginal del 20%, lo que supuso una reducción de cinco puntos porcentuales. Si sobre el gráfico de la función de densidad de trabajadores y trabajadoras superponemos el correspondiente a los tipos marginales

²⁵ Sentencia de 20 de febrero de 1989.

²⁶ Ley 40/1998

²⁷ Ley 46/2002

vigentes en el IRPF de 1998, se puede apreciar el impacto de los mismos sobre la población femenina y masculina:



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

Cuya cuantificación se muestra en el cuadro adjunto:

Distribución de asalariados y asalariadas afectados por los tipos marginales del IRPF en 1998

<u>Tipo marginal</u>	<u>Mujeres</u>	<u>Hombres</u>	<u>% mujeres</u>	<u>% hombres</u>
0.00%	1 367 935	1 494 466	30.5%	19.7%
20.00%	732 210	884 129	16.3%	11.7%
23.00%	1 105 211	1 988 831	24.6%	26.2%
28.00%	578 904	1 337 124	12.9%	17.6%
32.00%	496 970	1 006 899	11.1%	13.3%

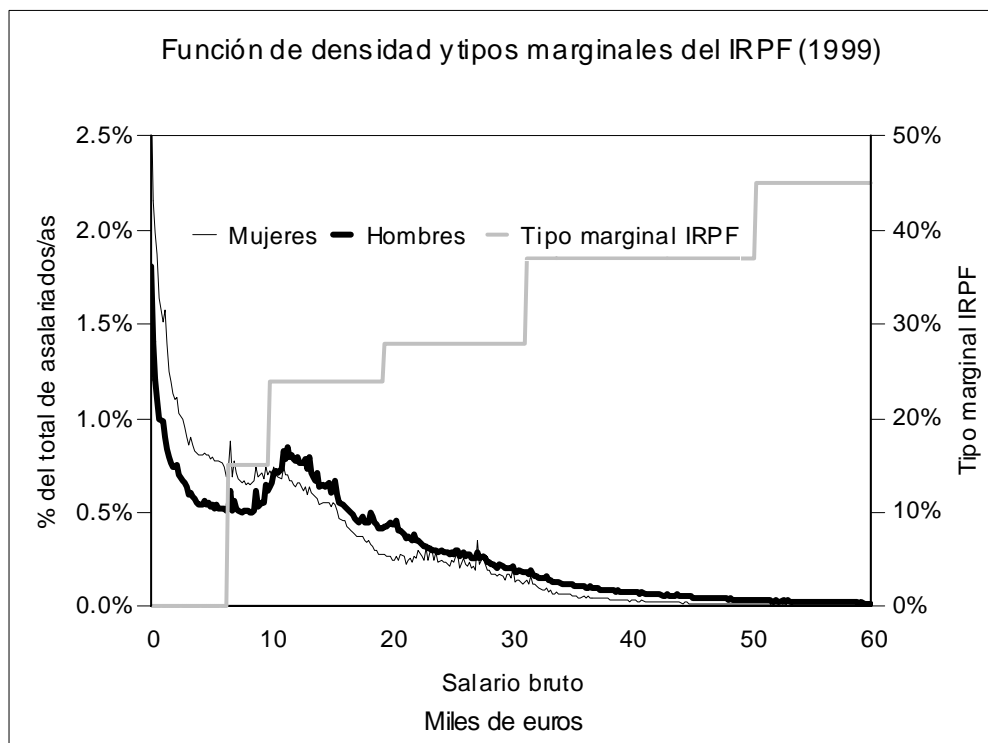
39.00%	134 785	449 394	3.0%	5.9%
45.00%	43 373	202 164	1.0%	2.7%
52.00%	16 870	97 503	0.4%	1.3%
56.00%	13 985	118 074	0.3%	1.6%
Total	4 490 243	7 578 584	100%	100%

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

El cuadro muestra que con la tarifa de 1998 el 30,5% de las trabajadoras no estarían sujetas a tipo marginal alguno, frente al 19,7% de los hombres; y el tramo siguiente, en el que el tipo marginal del 20%, afecta al 16,3% de las mujeres y al 11,7% de los hombres. Es decir, los dos primeros tipos marginales, en su conjunto, afectan casi a la mitad de las mujeres (el 46,8%) y únicamente a la tercera parte de los hombres (el 31,4%).

Como se ha indicado anteriormente, la Ley 40/1998 (cuya entrada en vigor fue el 1 de enero de 1999) reformó en profundidad el IRPF rompiendo el esquema básico del impuesto mantenido durante los veinte años anteriores, al convertir las deducciones personales y familiares en reducciones en base (medida considerada regresiva al proporcionar una reducción del impuesto creciente con la renta), al sustituir el "tramo con tipo cero" de la escala de gravamen por una reducción en la base imponible denominada "mínimo personal" (asimismo regresiva al tener un efecto creciente con la renta), al discriminar a las familias monoparentales frente a las biparentales, al suprimir de la deducción a favor de las madres con hijos menores de tres años que trabajasen fuera del hogar (medida que ha sido rectificada en la reforma de la Ley 46/2002), etc. Pero también se ha que resaltar que la reforma de la Ley 40/1998 mejoró la fiscalidad de las mujeres, en tanto que la tarifa redujo el primer tipo marginal en dos puntos

porcentuales, situándola en el 18%, aumentando en un punto el siguiente (que pasó del 23% a 24%). Aunque los contribuyentes más beneficiados resultaron ser los de mayores rentas al reducir de forma drástica el marginal máximo, que del 56% pasó al 48%. El gráfico siguiente recoge los tipos marginales del IRPF de la Ley 40/1998 y la función de densidad de los trabajadores y trabajadoras del año 1999.



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.

Distribución de asalariados y asalariadas afectados por los tipos marginales del IRPF en 1999

Tipo

<u>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%

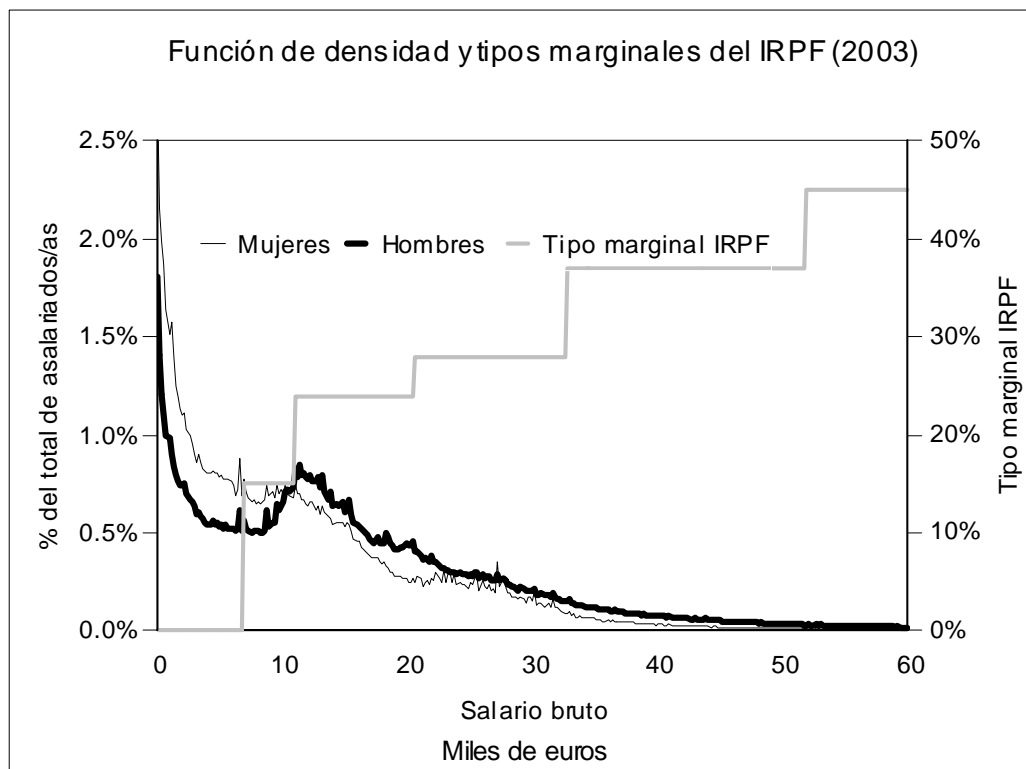
Fuente: elaboración propia a partir de "*Empleo, salarios y pensiones en las fuentes tributarias, 1996*". Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1998.

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 España²⁸, 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. Es incuestionable que toda reforma impositiva en la línea de 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 por la Ley 46/2002 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, como refleja el gráfico siguiente:

²⁸ De acuerdo con los datos obtenidos para el TFC.



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

Distribución de asalariados y asalariadas afectados por los tipos marginales del IRPF en 2003

<u>Tipo marginal</u>	<u>Nº Mujeres</u>	<u>Nº Hombres</u>	<u>% mujeres</u>	<u>% hombres</u>
0.00%	1 854 787	2 065 404	41.3%	27.3%
15.00%	687 538	974 704	15.3%	12.9%
24.00%	1 125 570	2 380 584	25.1%	31.4%
28.00%	626 602	1 326 387	14.0%	17.5%
37.00%	158 628	583 953	3.5%	7.7%
45.00%	37 118	247 552	0.8%	3.3%

Total 4 490 243 7 578 584 100.0% 100.0%

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

La reducción de los tipos impositivos de los dos primeros tramos de la tarifa y otras medidas complementarias, como el aumento del mínimo personal, ha provocado, de acuerdo con nuestras estimaciones, que un 41,3% de mujeres trabajadoras queden exentas del impuesto y un 15,3% sujetas sólo a un tipo marginal del 15,3%, lo que supone un aligeramiento de su carga tributaria respecto a su situación anterior.

Profundización en el análisis del impacto de género de la imposición personal sobre la renta. El índice de representación femenina (IRF)

Si aplicamos el concepto de la tasa de feminización, al igual que el índice de representación femenina (IRF) a esta distribución de la carga impositiva, podemos obtener, en primer lugar, la proporción de mujeres que hay en cada tramo con relación al total de hombres y mujeres y, en segundo, la relación entre las tasas de feminización de un tramo dado y la tasa de feminización del conjunto al que pertenece dicho segmento. Si el valor del índice es mayor que la unidad, existe sobre-representación femenina, y por ende se da segregación. En el caso de que dicho índice tome un valor menor que la unidad reflejaría sub-representación femenina en el tramo o sector que se esté considerando. Solamente en el caso de que este indicador tome el valor uno será cuando exista integración, ya que entonces las mujeres estarían representadas en la proporción adecuada²⁹. Para el año 1998 tendríamos la siguiente distribución de las tasas de

²⁹ Amalia Peinado: *La discriminación de la mujer en el mercado de trabajo español*.

feminización e índice de representación femenina en los diferentes tramos del IRPF:

Tipos marginales, distribución de trabajadores/as, tasas feminización e Índice de Representación Femenina en el IRPF de 1998

<u>Tipo marginal</u>	<u>Mujeres</u>	<u>Hombres</u>	<u>Tasa feminización</u>	<u>I.R.F.</u>
0.00%	1 367 935	1 494 466	47.8%	1.28
20.00%	732 210	884 129	45.3%	1.22
23.00%	1 105 211	1 988 831	35.7%	0.96
28.00%	578 904	1 337 124	30.2%	0.81
32.00%	496 970	1 006 899	33.0%	0.89
39.00%	134 785	449 394	23.1%	0.62
45.00%	43 373	202 164	17.7%	0.47
52.00%	16 870	97 503	14.7%	0.40
56.00%	13 985	118 074	10.6%	0.28
total	4 490 243	7 578 584	37.2%	

(Fuente: elaboración propia)

El cuadro anterior explicita de forma clara que en 1998 las mujeres están subrepresentadas a partir del tercer tramo y que esta subrepresentación aumenta a medida que crecen los tipos marginales, alcanzando índices bajísimos en los tramos superiores, indicando que hay una reducidísima proporción de mujeres sujetas a los tipos marginales más elevados, consecuencia de que muy pocas mujeres obtienen salarios elevados. Por el contrario, en los dos primeros tramos, el índice es superior a la unidad, lo que representa que existe una clara segregación.

En 1999, con el nuevo IRPF se observa que la distribución de mujeres y hombres mejora la tasa de feminización y el índice de representación femenina (IRF) en los tramos segundo y tercero, como muestra el cuadro siguiente:

Tipos marginales, distribución de trabajadores/as, tasas de feminización e Índice de Representación Femenina en el IRPF de 1999

<u>Tipo marginal</u>	<u>Mujeres</u>	<u>Hombres</u>	<u>Tasa de feminización</u>	<u>I.R.F.</u>
0.00%	1 751 756	1 940 072	47.4%	1.28
18.00%	568 464	735 791	43.6%	1.17
24.00%	1 167 901	2 273 049	33.9%	0.91
28.30%	724 226	1 607 492	31.1%	0.83
37.20%	215 942	656 986	24.7%	0.66
45.00%	51 370	271 779	15.9%	0.43
48.00%	10 584	93 415	10.2%	0.27
total	4 490 243	7 578 584	37.2%	

(Fuente: elaboración propia)

Al igual que en el caso anterior, se mantiene la subrepresentación de las mujeres en los tramos de tipos marginales elevados y persiste el predominio de las mujeres en los reducidos (salarios bajos).

Con la última reforma del IRPF vigente desde el 1 de enero de 2003, las tasas de feminización y los índices de representación femenina (IRF) de la distribución por tramos quedarán de la siguiente manera:

Tipos marginales, distribución de trabajadores/as, tasas de feminización

e Índice de Representación Femenina en el IRPF de 2003

<u>Tipo marginal</u>	<u>Mujeres</u>	<u>Hombres</u>	<u>Tasa Feminización</u>	<u>I.R.F.</u>
0.00%	1 854 787	2 065 404	47.3%	1.27
15.00%	687 538	974 704	41.4%	1.11
24.00%	1 125 570	2 380 584	32.1%	0.86
28.00%	626 602	1 326 387	32.1%	0.86
37.00%	158 628	583 953	21.4%	0.57
45.00%	37 118	247 552	13.0%	0.35
	4 490 243	7 578 584	37.2%	

(Fuente: elaboración propia)

De acuerdo con la información suministrada en el cuadro se puede observar que el IRF ha descendido ligeramente respecto a las tarifas de 1998 y 1999, pasando de 1,28 en estos dos últimos años a 1,27 de 2003, lo que representa una discreta disminución en la preponderancia de mujeres situadas en este tramo. También en el segundo tramo del tipo marginal (del 20%, 18% y 15%, respectivamente, en 1998, 1999 y 2003) se

aprecia una reducción del índice que partiendo de 1,22 se sitúa en 1,17 en 1999 y desciende a 1,11 en 2003.

ANALISIS DE LOS GASTOS FISCALES DESDE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO

Introducción

El objetivo de los impuestos es proveer al sector público de los recursos económicos necesarios para cubrir sus necesidades. No obstante, en la mayoría de los países este objetivo va más allá de la mera recaudación pues se utiliza al sistema fiscal como medio para llevar a cabo estrategias económicas o sociales tales como impulsar el desarrollo económico, promover el ahorro o la protección social. Esto se realiza a través de los gastos fiscales que son reducciones de impuestos dirigidos a determinados contribuyentes para fomentar en ellos ciertos comportamientos.

El Presupuesto de Gastos Fiscales (denominado Presupuesto de Beneficios Fiscales a partir del año 2002) se elabora en España desde 1979 para dar cumplimiento al mandato constitucional recogido en el artículo 132.2 de nuestra Carta Magna:

“Los Presupuestos Generales del Estado tendrán carácter anual, incluirán la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal y en ellos se consignará el importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado”

Por tanto, el objetivo del Presupuesto de Gastos Fiscales es cuantificar los beneficios fiscales que afectan a los tributos y ha venido siendo definido como “la expresión cifrada de la disminución de ingresos tributarios que, previsiblemente, se producirá en un ejercicio como consecuencia de la

concesión de beneficios fiscales orientados al logro de determinados objetivos de política económica y social”³⁰.

Su inclusión en los Presupuestos Generales obedece a su propia naturaleza, dado que se trata de la cuantificación de los ingresos que se dejan de percibir como consecuencia de los beneficios fiscales recogidos en los tributos. Presentan, por tanto, una doble importancia: en primer lugar por la magnitud de los recursos financieros que se dejan de percibir y, en segundo lugar, por su utilización como herramienta de política social y económica (así por ejemplo, la política de “protección de la familia” llevada fundamentalmente a cabo a través del denominado “mínimo” familiar del IRPF).

El Presupuesto de Gastos Fiscales facilita información detallada sobre las concesiones, beneficios o incentivos proporcionados a los contribuyentes a través de los impuestos. Estas rebajas impositivas se denominan “gastos fiscales” que, al igual que los gastos directos, afectan al Presupuesto. Por el contrario, se diferencian en que una vez aprobados forman parte de las leyes tributarias, por lo que su efecto económico y/o social permanece en el tiempo hasta que son modificados o suprimidos, por lo que no quedan sujetos al control anual de los gastos directos. Los gastos directos se aprueban para un período anual (mediante la Ley de Presupuestos, de duración anual), mientras que los gastos fiscales tienen una duración plurianual y son aprobados por las leyes propias de cada tributo. El Presupuesto de Gastos Fiscales trata de facilitar información y transparencia sobre los programas propiciados a través del sistema fiscal.

Concepto de Gasto Fiscal

³⁰ *Memoria de la Administración Tributaria 1999*. Ministerio de Hacienda. Madrid 2000, pág 275

El sistema impositivo, como instrumento de Política Económica, debe de proporcionar recursos económicos al Estado para poder llevar a cabo su actividad. Pero también es utilizado en la consecución de otros objetivos distintos de la recaudación tales como sociales, económicos, etc. Ello se consigue bien aumentando los impuestos y destinando estos nuevos ingresos a mayores gastos directos, o bien reduciendo los impuestos en áreas y contribuyentes seleccionados para promover en ellos incentivos de carácter económico y/o social.

Un gasto fiscal es una reducción de impuestos que proporciona un beneficio a un grupo, área o contribuyente específico. También se puede hablar de gasto fiscal negativo cuando las modificaciones en los impuestos suponen un aumento de la carga tributaria en lugar de un beneficio. En España, la totalidad de los gastos fiscales son positivos.

Un gasto fiscal puede estar materializado a través de una exención, una reducción de la base imponible, una deducción en cuota, una bonificación o cualquier otra forma de disminución de la carga tributaria.

El gasto fiscal puede ser considerado como un sustituto del gasto directo, que proporciona el mismo tipo de beneficio a través del sistema impositivo y que afecta al presupuesto.

Los gastos fiscales producen una redistribución de la carga tributaria entre los contribuyentes al beneficiarse alguno de ellos de una disminución de impuestos mientras que el resto del colectivo no. Además, su cuantificación proporciona una visión más completa de la actividad del sector público si se analizan junto con los gastos directos.

En el caso de España, el Presupuesto de Beneficios Fiscales es aprobado anualmente como parte integrante de los Presupuestos Generales del Estado que en la práctica parlamentaria se traduce en una carencia de

análisis y discusión que se prolonga más allá de su ejecución y de su control posterior por parte del Tribunal de Cuentas. Ello es consecuencia de la ausencia de regulación legal de los gastos fiscales, como se pone de manifiesto en la Ley General Presupuestaria que tan sólo los menciona en el artículo 33 sin entrar en detalle alguno³¹. La realidad es que los gastos fiscales no acaparan la atención que debieran por su importancia cuantitativa y por los objetivos para lo que han sido creados.

La información transparente sobre gastos fiscales ayuda al diseño y evaluación del sistema fiscal en aras a conseguir los tres principios fundamentales que rigen el sistema fiscal de eficiencia, equidad y simplicidad así como conocer el comportamiento de los contribuyentes ante los incentivos fiscales, sus efectos y las distorsiones producidas.

Según el criterio de la OCDE, para conceptuar como gasto fiscal una reducción de impuestos se requiere, en primer lugar, definir la estructura del impuesto y, en segundo lugar, establecer las alteraciones de la normativa aplicable del impuesto respecto a tal estructura. Es decir, una vez definida una “referencia”, o estructura básica, aplicable a todos los contribuyentes, se estudian las alteraciones que la normativa del impuesto introduce respecto de la “referencia”. Así por ejemplo, en el IRPF español el gravamen del 15% de los incrementos de patrimonio realizados en un período superior a un año constituye un gasto fiscal pues la norma da un

³¹ La Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, estipula que los Presupuestos Generales del Estado determinarán (artículo 33.2):

[...]

c) Los gastos e ingresos y las operaciones de inversión y financieras a realizar

[...]

d) Los objetivos a alcanzar en el ejercicio por cada uno de los gestores responsables de los programas con los recursos que el respectivo presupuesto les asigna.

e) La estimación de los **beneficios fiscales** que afecten a los tributos del Estado.

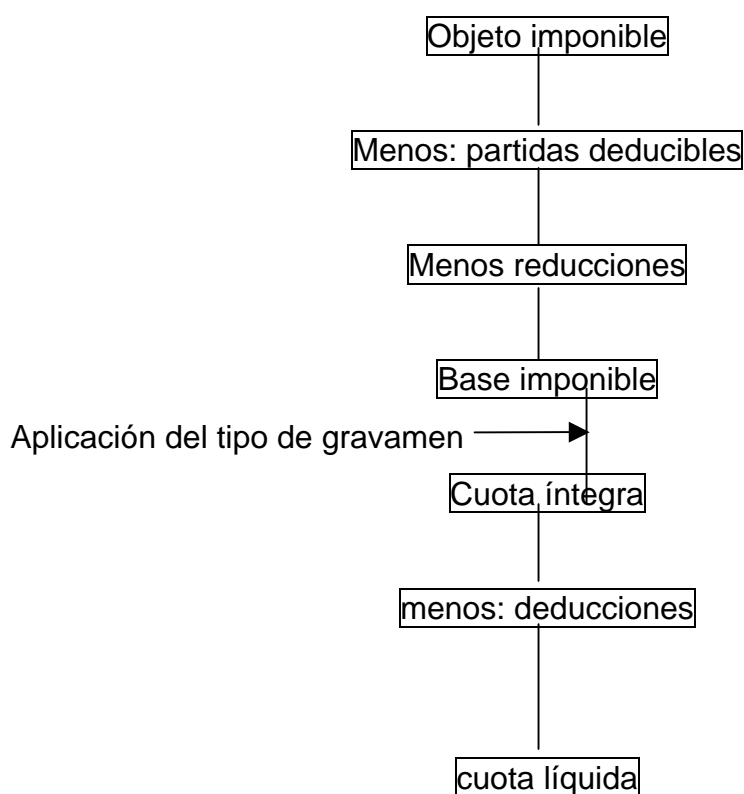
f) Las operaciones financieras de los fondos carentes de personalidad jurídica cuya dotación se efectúe mayoritariamente desde los Presupuestos Generales del Estado

trato de favor a estas rentas. La “referencia” o estructura básica es que las rentas están sujetas a una escala de gravamen progresiva y la excepción consiste en excluir a éstos incrementos de patrimonio.

Como estructura del impuesto se considera el objeto y el hecho imponible, el tipo (o escala de gravamen), las convenciones contables aplicables, los pagos a cuenta, retenciones y pagos fraccionados, etc.

Gráfico 1

Estructura de liquidación de los impuestos



(Fuente: elaboración propia)

La característica intrínseca a los gastos fiscales es que estas desviaciones de la estructura del impuesto han de beneficiar a una determinada actividad o grupo de contribuyentes y ha de perseguir un objetivo particular

fácilmente identificable y que pueda ser alcanzado con otros instrumentos. Además, ha de ser posible que al modificar el sistema fiscal se elimine esta desviación de la estructura.

De esta manera, en nuestro Impuesto sobre la Renta la “referencia” comprendería:

- Una base imponible que abarque todas las rentas netas, es decir, el ingreso nominal disminuido en los gastos necesarios para su obtención.
- Una escala de gravamen compuesta por diferentes tipos marginales aplicables a los correspondientes tramos de base imponible.
- Una unidad contributiva (el individuo, de acuerdo con la Sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de febrero de 1989).
- Una unidad temporal (el ejercicio fiscal, coincidente con el año natural)

Existen gran variedad de alteraciones de la estructura de “referencia” que dan lugar a gastos fiscales. De ellas, las más usuales son las siguientes:

- Exenciones: cuando la propia norma del tributo exonera de gravamen a ciertos objetos tributarios sujetos al impuesto (ejemplo: Las prestaciones públicas extraordinarias por actos de terrorismo están exentas en el IRPF a pesar de constituir renta del sujeto pasivo).
- Reducciones: cuantías minoradas del objeto imponible (ejemplo: las reducciones por descendientes menores de tres años)
- Deducciones: cuantías que minoran la cuota íntegra del impuesto (ejemplo: la deducción por adquisición de vivienda habitual en el IRPF)

- Crédito de impuestos: Deducciones de la cuota íntegra que exceden de la cuota íntegra. Este exceso da derecho bien a deducirlo en ejercicios posteriores, bien a trasladarlo a otro contribuyente o bien a solicitar su reembolso (esta última modalidad no se aplica en el sistema fiscal español, por el momento).
- Bonificaciones: reducciones del tipo impositivo aplicable a ciertos grupos de contribuyentes o actividades (por ejemplo, en el IRPF el tipo impositivo especial aplicable a los incrementos patrimoniales realizados en más de un año).
- Traslación del pago del impuesto: el devengo del impuesto (y, por tanto, el pago del impuesto) se pospone en el tiempo.

Como resumen, se puede concluir que existe un gasto fiscal, según el criterio de la OCDE, cuando:

1. Un determinado hecho imponible o parámetro aplicable al impuesto se desvía de la estructura del mismo.
2. Que esta alteración de la estructura beneficia a una determinada actividad o grupo de contribuyentes
3. Que persigue un objetivo particular fácilmente identificable
4. Que el objetivo perseguido puede ser alcanzado con otros instrumentos, en especial con gasto directo.
5. Que el beneficio fiscal puede ser eliminado fácilmente del sistema fiscal

Cuantificación de los gastos fiscales

Una vez definido el concepto de gasto fiscal, es necesaria su cuantificación. Existen tres formas de hacerlo: la primera consiste en calcular la recaudación que se deja de percibir como consecuencia del gasto fiscal (revenue forgone method); la segunda mide el aumento recaudatorio que se produciría si el gasto fiscal fuera abolido del sistema

fiscal (revenue gain method); la tercera estima el gasto directo que sería necesario para producir un beneficio equivalente al gasto fiscal (outlay equivalence approach o también llamado direct cost method)

La diferencia entre los dos primeros radica en que uno representa un coste “ex post” y el otro “ex ante” que requiere hacer estimaciones sobre el comportamiento de los contribuyentes ante su eventual supresión. Todos los países de la UE que ofrecen el presupuesto de gastos fiscales siguen en la actualidad el primer método, o “pérdida de ingresos” que se dejan de percibir debido a que los otros métodos presentan grandes dificultades para su estimación, especialmente el tercero.

Todo lo anterior indica que las comparaciones cross-country deben realizarse con precaución y cuando se llevan a cabo pueden conducir a conclusiones erróneas pues los criterios, los métodos de cálculo y las estimaciones no son homogéneas para todos los países. No obstante, el análisis de los gastos fiscales es necesario para conocer el esfuerzo realizado por cada sistema fiscal y sirve para arrojar luz sobre los recursos que realmente se destinan a objetivos de carácter social desde la perspectiva de género. Puede ocurrir que los gastos fiscales que deseemos analizar son considerados como parte de la “estructura del impuesto” y, por tanto, no se especifiquen en los Presupuestos Generales, como es el caso de la actual reducción por hijos a cargo del IRPF. A pesar de esta gran dificultad, la Agencia Tributaria posee estos datos o al menos tiene los instrumentos necesarios para su análisis por lo que en la práctica es posible cuantificar la magnitud de la mayoría de los incentivos concedidos por el sistema fiscal español.

El caso español

Durante los últimos años, las dos reformas fiscales de 1989-91 y 1998, han introducido importantes cambios en la estructura del impuesto sobre la renta, lo que ha supuesto una ruptura en las series estadísticas fiscales y, por tanto, sobre los gastos fiscales. Así, tras la reforma del IRPF de 1998 se pierde información muy valiosa por considerarse que cambia la estructura básica (o “referencia”) del impuesto, desapareciendo con ello relevantes gastos fiscales. Entre ellos, destaca la deducción a favor de los descendientes menores (muy significativa desde el punto de vista de género) que al transformarse en una reducción de la base imponible es considerada como parte de la estructura del impuesto y se deja de cuantificar su magnitud³².

A pesar de ello, las estadísticas fiscales publicadas presentan información muy detallada de las deducciones fiscales, que permite suplir parcialmente esta pérdida de datos y complementar el análisis de la política social realizada a través de los gastos fiscales en nuestro país.

Es necesario tener en consideración que el presupuesto de gastos fiscales abarca únicamente al subsector Estado por lo que quedan excluidos los gastos fiscales correspondientes a los impuestos cedidos a las Comunidades Autónomas y la totalidad de los generados en País Vasco y Navarra, que gozan de una total autonomía fiscal (el resto de las Comunidades Autónomas conforman el denominado Territorio Fiscal Común). Por ello, cualquier estudio de los beneficios fiscales a nivel de Comunidad Autónoma y del Estado Español debe de tener en cuenta esta peculiar complejidad.

³² No compartimos esta postura adoptada desde 1999 por el Ministerio de Hacienda, pues la reducción citada no afecta a la totalidad de los/as contribuyentes, sólo a aquellos/as que tengan hijos/as (o nietos/as dependientes) menores de edad. Un caso parecido ocurre en Francia con el “cociente familiar”, en cuyo impuesto sobre la renta de las personas físicas la utilización de un coeficiente superior al 2 (por ejemplo, coeficiente 2,5 correspondiente a un matrimonio con un/a hijo/a) es considerado como gasto fiscal

Desde el punto de vista cuantitativo, el Presupuesto de Gastos Fiscales español, de acuerdo con las directrices trazadas por la OCDE anteriormente enumeradas recoge únicamente aquellos incentivos o rebajas fiscales que cumplen las siguientes condiciones:

- 1.- Que se trate de una desviación intencionada respecto a una base estructural.
- 2.- Que por razones de Política Fiscal, estos incentivos se integren en el ordenamiento tributario y que beneficien a un colectivo, entidad o actividad económica.
- 3.- Que, a través de la normativa tributaria, sea posible alterar el sistema fiscal para eliminar el Gasto Fiscal o cambiar su configuración.
- 4.- Que no se deba a convenciones técnicas, contables o ligadas a Convenios fiscales internacionales.
- 5.- Que se calcule con criterio de caja, al ser éste el criterio utilizado en el Presupuesto de Ingresos, de forma que ambos se complementen. Además, no se estima la existencia de gastos fiscales en los pagos a cuenta, reconociendo y cuantificando su existencia en la presentación de la declaración anual.
- 6.- Que no se incluyan los gastos fiscales negativos.
- 7.- Que los aplazamientos y fraccionamientos de pago de deudas tributarias no tienen la consideración de gasto fiscal pero sí los diferimientos impositivos transitorios.
- 8.- Que no se considere gasto fiscal en la imposición directa la compensación de bases negativas de períodos impositivos anteriores.

La estimación del gasto fiscal en IRPF y en el Impuesto de Sociedades se hace mediante el uso de una simulación integral, la cual estima de forma simultánea todos los beneficios fiscales del impuesto, salvo algunos que, por razones diversas, no pueden incorporarse a la microsimulación según el Ministerio de Hacienda. Este procedimiento elimina el problema de los efectos derivados de la interrelación entre gastos fiscales (efectos cruzados).

El uso de los gastos fiscales como instrumento complementario de política social

En muchos países occidentales las necesidades sociales inherentes al cuidado de personas se tratan de cubrir con gastos fiscales del impuesto personal, relegando el gasto público para este fin a cuantías que podríamos calificar de testimoniales. Tal es el caso de España, donde tradicionalmente la cobertura de esta necesidad social se ha realizado mediante deducciones del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (actualmente transformadas en reducciones de la base imponible) en detrimento del gasto directo que supone tan sólo el 0,5% del PIB (frente al 3,7% de Dinamarca o el 3,4% de Suecia).

En esta circunstancia, deviene lógica la elección de un sujeto pasivo real y no reducido a mero agente económico maximizador/a de ganancias, movido/a por intereses egoístas, encerrado/a en sí mismo/a y aislado/a de otras personas que nos llevaría irremisiblemente a un modelo de tributación ajeno a las relaciones sociales de convivencia realmente existentes. Para ello es válido el concepto de “persona en relación” de J. Nelson o sujeto pasivo con personas que cuida o de las que recibe cuidados y servicios que encaja de forma adecuada con la realidad sociológica que nos circunda, en la que mujeres y hombres nos

encontramos inmersos. Se trataría, en definitiva, de evitar la adopción de modelos, diseñados sobre el estereotipo del “homo economicus” en los que el sujeto pasivo se identifica inexorablemente con un varón, trabajador, soltero, de clase media, sin cargas familiares o casado y por tanto con esposa responsable de la casa y de los hijos.

Es incuestionable que el uso de gastos fiscales como instrumento de política social ha sido avalado e incentivado por organismos internacionales, como la Organización Internacional de Trabajo (OIT) en el Convenio número 156, adoptado en el año 1981, y en la Recomendación asociada número 165, subrayando que los problemas de los trabajadores con responsabilidades familiares son aspectos más amplios que afectan a la sociedad y que, por tanto, se han de reflejar en las políticas nacionales. Esta Recomendación, en su apartado VI sobre Seguridad Social, aboga por la utilización de instrumentos propios de la política fiscal, es decir gastos sociales y gastos fiscales, como herramientas adecuadas en el ámbito de las políticas públicas:

“Debería poderse acordar a los trabajadores con responsabilidades familiares, cuando ello sea necesario, prestaciones de seguridad social, una desgravación fiscal u otras medidas apropiadas compatibles con la política nacional”

En la aplicación de esta recomendación, los instrumentos fiscales empleados, reducciones y deducciones en la mayor parte de los casos, se utilizan con un carácter meramente testimonial pues no resuelven el problema en su verdadera magnitud y además sólo son aplicables por aquellos ciudadanos y ciudadanas o núcleos familiares con capacidad económica suficiente por la que tributan en renta, beneficiando exclusivamente a los/las contribuyentes vía beneficios fiscales en detrimento de los/las que no lo son. Además, la aminoración de ingresos

públicos que todas las deducciones o beneficios fiscales conllevan dificulta la consecución de unos servicios sociales de guardería y cuidado de personas enfermas y mayores imprescindibles para aquellos/as ciudadanos/as con escasos recursos económicos como medio de compatibilizar tareas de cuidado y empleo, objetivo prioritario de las políticas de igualdad de oportunidades y conciliación de la vida profesional y familiar entre mujeres y hombres.

Al considerar la alternativa ofrecida por el gasto público para llevar a cabo determinadas prestaciones sociales se suscita la polémica entre gastos fiscales versus gastos sociales que adquiere de este modo carta de naturaleza con la conveniencia de que los gastos inherentes al cuidado de hijos, ancianos y enfermos sean deducibles en su totalidad o por el contrario que el sector público se encargue de facilitar los servicios de atención necesarios y/o realizar transferencias monetarias.

Por tanto, si es el gasto público el encargado de realizar las actividades de cuidado de las personas de distinta edad carece de sentido que el impuesto personal sobre la renta contemple situaciones de dependencia familiares en relación con el sujeto pasivo. Del mismo modo, conforme se avanza en el concepto de individualización de derechos fiscales y sociales estas deducciones pierden sentido y desaparecen de la imposición sobre la renta. Por ejemplo, en Suecia y Dinamarca no existen deducciones por hijos/as debido a que la ayuda se facilita vía gasto público, facilitando a las madres o padres los servicios de guardería y transferencias adecuados, como Birte Siim señala para el caso de Dinamarca:

“El creciente consenso político en los años ochenta sobre la importancia del principio universal de apoyo a los menores de edad y a las familias al margen del nivel de renta y del estatus matrimonial, y el aumento del número de plazas en las guarderías, puede ser interpretado como la convergencia de

derecha e izquierda en política familiar y de cuidado de menores. Históricamente, la lógica de la política social del Partido Social Democrático ha sido conseguir la igualdad entre los niños/as de diferentes tipos de familias, incluyendo las de elevados niveles económicos, mediante transferencias universales que reemplacen las deducciones fiscales por hijos/as.”³³

Como apuntan J. Lewis y Gertrude Amstrom³⁴, tanto la fiscalidad como la existencia de servicios de guardería son elementos indispensables que se conjugan en el intento de facilitar la conciliación de la vida familiar y laboral, e igualmente, Cathal O’Donogue y Holly Sutherland³⁵ ponen de manifiesto la necesidad de combinar la imposición con el gasto, fundamentalmente cuando una proporción importante de la población no es contribuyente, por lo que el régimen fiscal sólo podrá beneficiar a quienes realicen declaración de la renta quedando los restantes al margen y fuera de los beneficios fiscales establecidos por razón de cuidado de familiares. Por ello preconizan para conseguir una mayor equidad horizontal:

“La concesión de transferencias a familias con rentas bajas debe de ir acompañado de otras medidas de integración entre impuestos y beneficios sociales. El reembolso de deducciones³⁶ podría ser un medio de conseguir esta integración.”

³³ Birte Siim: “Dilemmas of Citizenship in Demark: Lone Mothers Between Work and Care” in *Lone Mothers in European Welfare Regimes*, Jane Lewis (ed). 1997

³⁴ Jane Lewis and Gertrude Amstrom; “Equality, difference and the state welfare; Labor market and family policies in Sweden en *Feminist Studies*, spring 1992, Vol 18 Issue 1

³⁵ Cathal O’Donogue and Holly Sutherland: *Accounting for the Family: The Treatment of Marriage and Children in European Income Tax Sústems*, September 1998

³⁶ Debe de interpretarse como crédito de impuestos

Por todo ello, es menester conocer la magnitud de la recaudación por imposición sobre la renta para ser conscientes de las posibilidades reales de redistribución horizontal a través del sistema impositivo. España, en comparación con otros países de la Unión Europea, muestra una gran diferencia respecto a algunos países nórdicos como Dinamarca, Suecia y Finlandia con una recaudación por este tributo superior al 15% del PIB, llegando en el caso danés a superar la cuarta parte del mismo (25'9 %). Por consiguiente las posibilidades de actuación a través del mismo en nuestro país resultan bastante limitadas.

Cathal O'Donogue y Holly Sutherland llaman igualmente la atención sobre la necesidad de que tanto el sistema impositivo como los beneficios sociales se encuentren realmente integrados para evitar que actúen contrarrestándose y consideran indispensable para ello tener una mirada puesta en ambas partes para no ofrecer una visión sesgada de la realidad:

“Nuestro enfoque en el impuesto sobre la renta facilita solo una visión parcial de los instrumentos utilizados en la Unión Europea para apoyo de las familias o redistribución recursos hacia los/las niños/as”

Debiendo resaltar que en el caso español hasta el presente ambas políticas se han adoptado de forma insuficiente. Desde la perspectiva del gasto, el Sector Público no facilita los servicios adecuados para la atención de personas dependientes y, por otra parte, el régimen fiscal tampoco permite deducciones adecuadas a la totalidad de dichos gastos.

Gastos fiscales versus gastos directos

Vemos que los presupuestos de gastos fiscales constituyen una herramienta imprescindible para realizar un análisis completo de las

políticas de género, social y de igualdad de oportunidades. El seguimiento de estas políticas y la consecución de sus objetivos han de verse desde la doble perspectiva de los gastos directos y los gastos fiscales y su estudio deviene necesario para coordinar las políticas fiscal y social.

Su utilización como herramienta de política económica y social ha sido duramente criticada por ciertos sectores de la sociedad como consecuencia de dos de sus más destacadas características: la posible dispersión del beneficiario y el ámbito restringido del beneficio. Una de las características propias del gasto fiscal es que la exoneración del impuesto ha de beneficiar a un grupo determinado de contribuyentes (personas, entidades, etc.) en aras de conseguir ciertos objetivos de política económica y social, pero en su aplicación pueden resultar beneficiados de forma directa o indirecta personas distintas a las que se quiere incidir. El caso típico lo constituye el gasto fiscal de ayuda para la adquisición de vivienda en el que el beneficiario de la medida fiscal no sólo resulta ser el adquirente de la vivienda sino también la industria de la construcción, las entidades de financiación y los intermediarios. ¿Hasta qué punto se ha deseado que estos últimos se beneficien de la medida fiscal? ¿No resulta más eficaz ayudar directamente a los compradores de viviendas u ofertar viviendas públicas a los estratos de la sociedad económicamente más débiles?

La segunda característica es el reducido ámbito de actuación de los gastos fiscales pues benefician exclusivamente a los contribuyentes, es decir a las personas que pagan impuestos, dejando al margen a todos/as aquellos/as que por su escasa renta no tienen obligación de declarar. Creemos que esto resulta absolutamente injustificable en cierto tipo de deducciones, concretamente las de especial contenido social como la antigua deducción por “gastos de custodia de hijos menores de tres años” o la actual “deducción por maternidad” creadas para compensar los gastos de custodia de los hijos cuando los padres trabajan fuera del domicilio familiar.

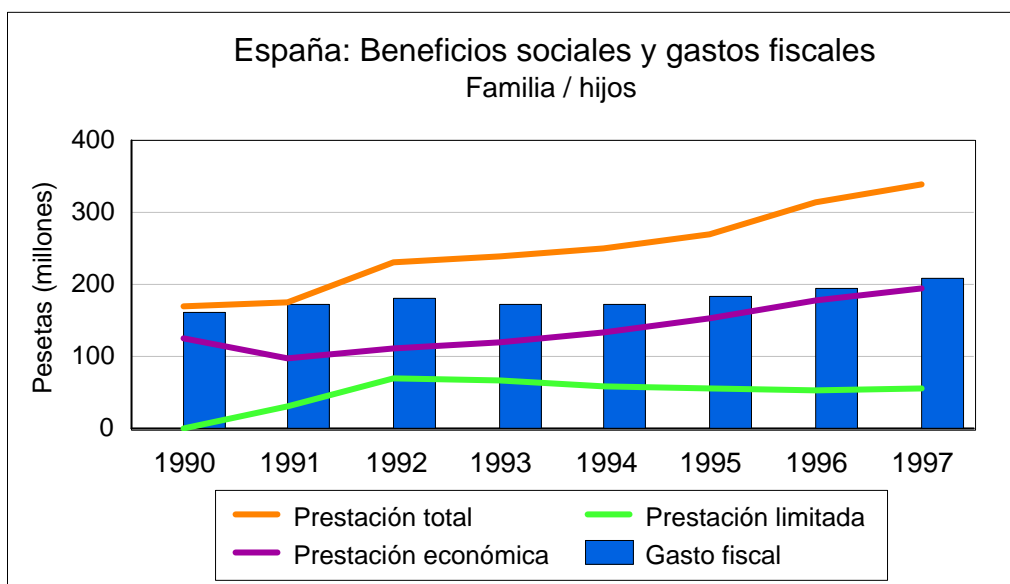
Cabe plantearse la pregunta ¿qué ayuda reciben en España las familias de escasos recursos para la custodia de sus hijos dada la falta de provisión de guarderías públicas? En nuestra opinión, este tipo de gastos fiscales, en especial cuando están ligados al ingreso (“means tested”), deben de ser sustituidos por gastos directos pues permiten incidir directamente en las personas que necesitan más ayuda. A falta de la publicación de datos sobre la deducción por maternidad³⁷, para ilustrar la falta de equidad social en el ámbito de aplicación de los gastos fiscales volvamos a tomar el ejemplo de los “gastos de custodia de hijos menores de tres años” de España que, según los datos del Ministerio de Hacienda, se han beneficiado 116.400 niños menores de tres años, en 1995, de una población censal de 141.527. Se calcula que el impuesto personal abarca en la actualidad al 82.6% de la población española -porcentaje que ha ido creciendo año tras año desde 1979 que era del 45.3% - de lo que se deduce que cualquier gasto fiscal cubre, como máximo, sólo a este porcentaje de la población dejando al margen al 17.4% restante que a su vez coincide con los que detentan una menor capacidad económica.

A pesar que el presupuesto de gastos fiscales forma parte de los Presupuestos del Estado y, por tanto, se elabora anualmente y es aprobado en el Parlamento junto con el resto de las cuentas presupuestarias, sus partidas no suelen ser objeto de debates, únicamente cuando se trata de reformar el sistema fiscal.

Hasta 1998 la deducción por hijos del IRPF ha consistido en una cuantía fija que ha dado lugar a un importante gasto fiscal, cuya evolución en el período 1990-1997 ha sido la que se ofrece en el gráfico siguiente, que lo compara con el gasto directo destinado al mismo fin:

³⁷ establecida por artículo 34 de la Ley 46/2002, de 18 de diciembre, en vigor desde 1 de enero de 2003.

Evolución de las transferencias y de los gastos fiscales en concepto de menores a cargo



(Fuente: elaboración propia a partir de Social Protection Expenditure and Receipts (Data 1980-1997). Eurostat, Brussels 2000 y Dirección General de Tributos. Ministerio de Economía y Hacienda)

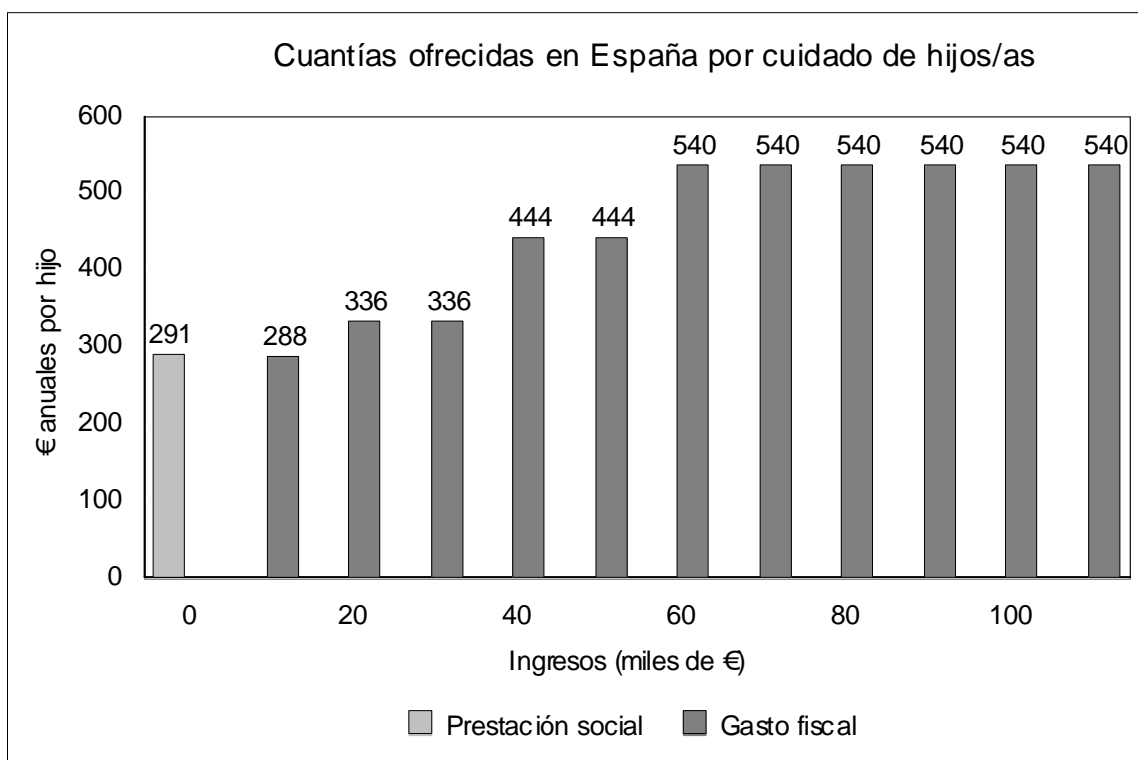
Se visualiza cómo el gasto fiscal ha superado siempre el importe de las transferencias, lo que demuestra que gran parte de la política familiar se realiza a través del sistema impositivo. Si la comparación la hacemos con la prestación familiar por menores a su cargo, que en España, en el año 2004, es de 291,00€ anuales por cada hijo/a³⁸, nos damos cuenta que el gasto fiscal destinado al cuidado de hijos e hijas puede alcanzar casi el doble del beneficio social.

La reforma fiscal de la Ley 40/1998 introdujo importantes modificaciones en la estructura del impuesto personal, siendo la más significativa, desde el punto de vista de género, la transformación de las deducciones familiares y personales en reducciones en cuota, lo que significa que la existencia de personas a cargo (niños/as, enfermos/as, mayores...) modula el impuesto y forma parte inseparable de su estructura. De forma consciente, la

³⁸ Guía Laboral 2004

reducción de la progresividad se ha conseguido mediante tipos marginales impositivos inferiores a los anteriores e introduciendo unos mínimos exentos cuya cuantía está en función del tipo de familia, número de personas dependientes y edad.

El gráfico siguiente visualiza el efecto regresivo de la reducción de la base imponible por cada hijo/a menor de edad, que ha venido a sustituir el antiguo gasto fiscal de la deducción por hijo/a:



(Fuente: elaboración propia)

La columna gris claro representa la prestación por hijo/a a cargo y la gris oscura el gasto fiscal. Se observa que la ayuda por hijo/a resulta más elevada cuanto mayor sea la renta de la persona que ejerza la patria potestad, lo que pone de manifiesto la regresividad del gasto fiscal.

También se observa que la prestación por hijo/a a cargo únicamente la perciben las personas con nulas o escasas rentas.

Desafortunadamente, el Presupuesto de Beneficios Fiscales no considera esta reducción por hijo/a como gasto fiscal por considerarlo como parte de la estructura del impuesto, con lo que se pierde información fundamental para poder evaluar en el futuro el impacto de las medidas fiscales de apoyo a las familias y a las personas dependientes, entre otras. De todas formas, estudios realizados en 1998 para evaluar el alcance de la reforma del impuesto estimaron en 2.777 millones de euros (I. Ferrari, 1998) el gasto fiscal por este concepto, lo que supone duplicar el gasto fiscal de la deducción por hijo/a de 1998 (1.620 millones de euros)³⁹. Si a esta cuantía le añadimos otros 184 millones de euros de deducción adicional por la edad de los hijos/as, registrada en el presupuesto de gastos fiscales, se alcanza un montante muy importante de recursos para desarrollar la política social, equivalente a 0.54% del PIB, lo que permitiría duplicar el gasto directo por este concepto.

Lo más grave de ello radica en que así como la prestación familiar por hijo/a a cargo abarca a un millón seiscientos mil niños, en 1997, pertenecientes a familias con escasos ingresos, el gasto fiscal incide sobre nueve millones y medio de menores, de los que el 93% dependen de núcleos familiares con ingresos superiores a los que dan derecho a percibir la prestación. Si hacemos el ejercicio teórico de convertir las deducciones fiscales en mayores prestaciones por hijos/as, manteniendo los mismos límites de renta para su percepción, resulta que la prestación pasaría de 291 Euros a 852 Euros, lo que significa multiplicar por cuatro la ayuda a estos menores de escasos recursos.

³⁹ Estas cifras han sido calculadas para el Territorio Fiscal Común siguiendo el criterio de contabilización por devengo

Llegados a este punto, no debemos olvidar la solución adoptada en Canadá con el *Canada Child Tax Benefit* que se expone en este trabajo.

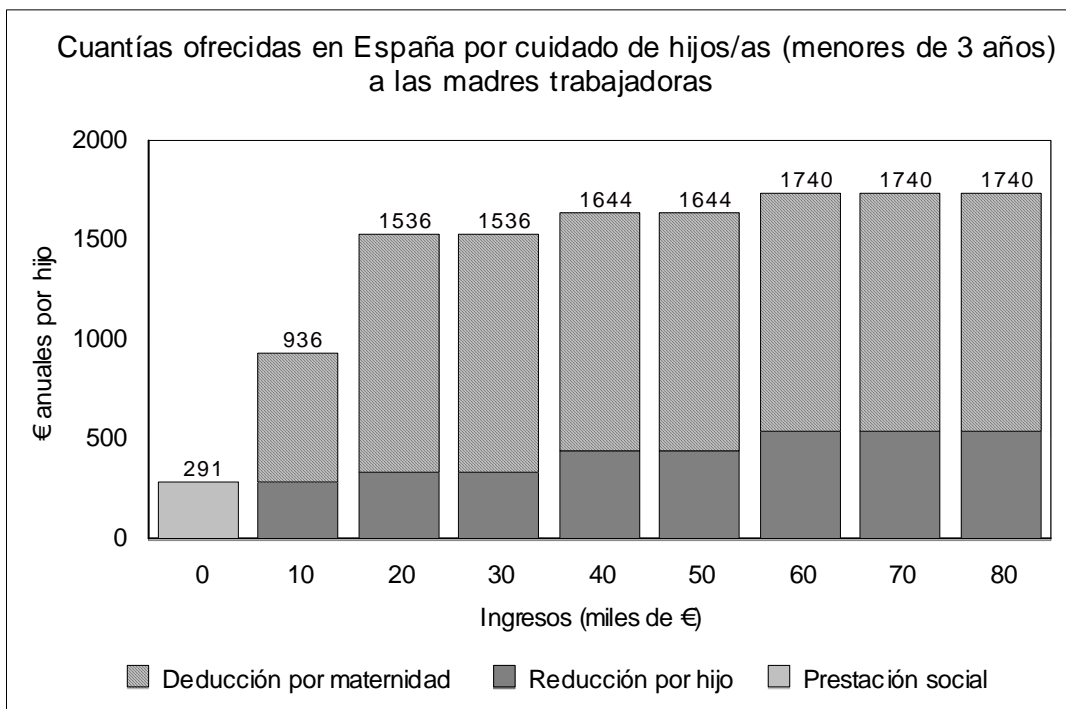
Desde principios del año 2003, las madres con hijos menores de tres años que trabajen en el mercado formal pueden deducirse hasta 1.200 euros por cada hijo/a o, si lo desean, percibirlo en metálico por adelantado⁴⁰. Pero se trata de una deducción, no de un crédito de impuestos, que se percibe únicamente si el impuesto resulta positivo, debiéndose devolver lo que no proceda:

“Cuando el importe de la deducción por maternidad no se correspondiera con el de su abono anticipado, los contribuyentes deberán regularizar tal situación en su declaración por este impuesto”⁴¹.

De esta forma, estas madres perciben cantidades crecientes con sus ingresos, que alcanzan el máximo de 1.740€ anuales cuando superan 12.500€ de ingresos, mientras que aquellas que carecen de ellos obtienen una exigua cifra y que para ello han de demostrar el estado de necesidad (véase el gráfico siguiente):

⁴⁰ Artículo 58 del Reglamento del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas: “ 1. La deducción por maternidad regulada en el artículo 67 bis de la Ley del Impuesto se aplicará proporcionalmente al número de meses en que se cumplan de forma simultánea los requisitos previstos en el apartado 1 del citado artículo, y tendrá como límite para cada hijo, las cotizaciones y cuotas totales a la Seguridad Social y mutualidades de carácter alternativo devengadas en cada período impositivo con posterioridad al nacimiento, adopción o acogimiento. [...]”

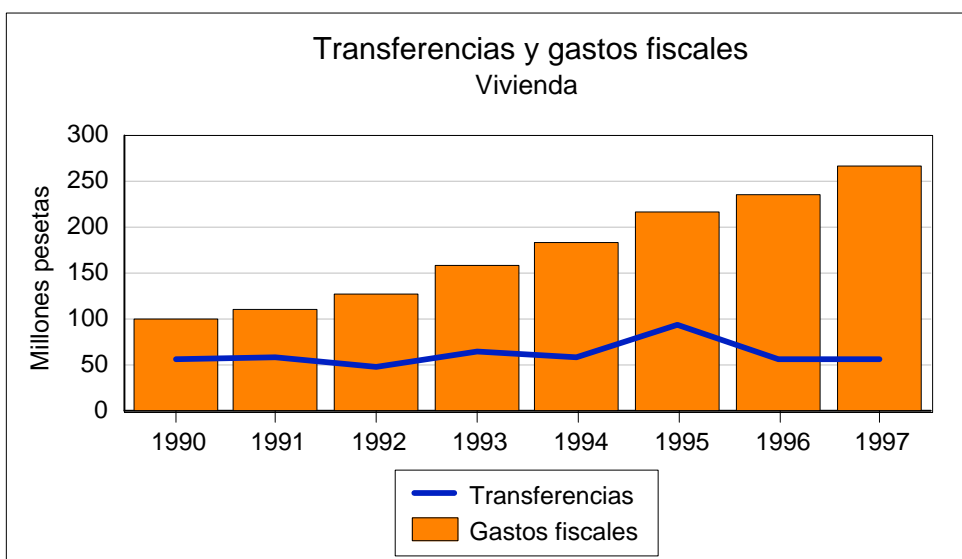
⁴¹ Artículo 58, apartado 4º del Reglamento del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas



(Fuente: elaboración propia)

Lo mismo cabe decir respecto a la ayuda al acceso de la vivienda: el gráfico siguiente ofrece la evolución del gasto fiscal correspondiente y el gasto social directo:

Evolución de las transferencias y de los gastos fiscales en concepto de ayudas al acceso a la vivienda



(Fuente: elaboración propia a partir de Social Protection Expenditure and Receipts (Data 1980-1997). Eurostat, Brussels 2000 y Dirección General de Tributos. Ministerio de Economía y Hacienda)

Se observa un crecimiento continuo del gasto fiscal a la par que el gasto directo ha sufrido un retroceso en los años 1995 a 1997, incrementando con ello la regresividad de la ayuda para el acceso a la vivienda.

Al igual que en el caso anterior, los gastos fiscales ejercen mayor incidencia en el conjunto de los ciudadanos con mayores rentas, dejando al margen a la población con menos recursos por lo que se hace necesario plantearse la conveniencia de este gasto fiscal, a pesar de que este gasto fiscal existe en la mayoría de los países de la Unión Europea.

Gracias a los datos ofrecidos por el presupuesto de gastos fiscales se puede afirmar que en España el mandato constitucional de ayuda al acceso a la vivienda se ha materializado principalmente a través del gasto fiscal.

Por último, indicar que en la reforma de 1999 se han suprimido los gastos fiscales destinados a asistencia médica y hospitalaria que, en 1998, alcanzaron la cifra de 112.000 millones de pesetas, argumentando que al ser un servicio gratuito y universal, carecía de sentido.

Coordinación entre gastos fiscales y gastos directos

Como hemos expuesto, la utilización de los gastos fiscales como herramientas de política social y económica se utiliza por algunos países, entre los que se encuentra el nuestro y en determinadas políticas coexisten con el gasto directo o la prestación de servicios públicos para su atención. Una de las mayores críticas que suscita esta forma de actuación pública es

la falta de coordinación entre ambos gastos (fiscal y directo) además de la dificultad en la percepción de los recursos totales destinados a un mismo objetivo. Ello es consecuencia de que en la elaboración de la política fiscal y social intervienen distintos centros gestores. Por tanto, en el diseño de los beneficios fiscales es necesario la coordinación de los órganos competentes en materia fiscal y los responsables de los programas afectados por el beneficio fiscal.

Hay que tener presente que en el caso español se adoptan ambas alternativas de forma insuficiente: desde la perspectiva del gasto público está claro que el Sector Público no facilita los servicios adecuados para la atención de personas a lo largo del ciclo vital y, por otra parte, el sistema fiscal no diseña deducciones adecuadas para cubrir el coste del cuidado de personas. Si observamos el nivel de cobertura de los servicios públicos de guardería para menores de dos años en relación con otros países de la Unión Europea, la comparación resulta sumamente desventajosa y ello, es indudable, que obstaculiza la incorporación de las mujeres con hijos pequeños al mercado laboral. Por ejemplo, en Dinamarca, más del 40% de los menores de dos años asistían a guarderías públicas; el 20% en Bélgica y Francia, mientras en España dicha proporción no llegaba al 2%.

**Prestaciones de servicios
de cuidado de niños de carácter público**

% de niños que asisten a lugares disponibles en servicios de carácter público para niños de (edad) (*)

<u>País (año)</u>	<u>0-3</u>	<u>3 -6</u>	<u>6 - 10 (**)</u>
Austria (1994)	3	75	6
Belgica (1993)	30	95	
Dinamarca (1994)	48	82	80
Finlandia (1994)	21	53	65
Francia (1993)	23	99	30
Alemania (1996)			
- Oeste	2.2	85.2	5.1
- Este	41.3	116.8	34.1
Grecia (1993)	3	70	6,5
Islandia (1995)	37	64	0

Irlanda (1993)	2	55	5
Italia (1991)	6	91	
Holanda (1993)	8	71	5
Noruega (1995)	31	72	31
Portugal (1993)	12	48	10
España (1993)	2	84	
Suecia (1994)	33	72	64
Reino Unido (1993)	2	60	5

Fuente: Deven, Inglis, Moss, Petrie 1997: tabla 1.1

(*) Definido como fundación pública al menos en un 75%

(**) Servicios que proporcionan cuidado y distracción a niños en edad escolar

Llama poderosamente la atención el caso alemán, reflejo de su pasado histórico que en 1996 presenta una brutal disimilitud territorial con una cobertura de un 2'2% para la parte Occidental (ex República Federal de Alemania) y de 41'3% para la Oriental (República Democrática de Alemania).

Los/las expertos/as de la red europea "Child care" abundan en la importancia prestada por los servicios de guardería para alcanzar la integración de las mujeres en el mercado de trabajo y hacen especial hincapié en la persistente carencia de estos servicios en casi todos los Estados miembros, incluso en aquellos que ofrecen una mayor cobertura, enfatizando el escaso interés mostrado por algunos países para subsanar su falta. Señalan al mismo tiempo el peligro inherente de una política social, volcada en demasía en transferencias económicas por la reducción de la oferta de trabajo femenino que conlleva y el estímulo implícito que encierra para las mujeres el que permanezcan en casa para el cuidado de sus hijos e hijas, mientras se abandona la provisión de otros servicios sociales.

Pese a la carencia en España de estos servicios, en la Comunidad de Madrid cabe subrayar que en 1998 disminuyó el número de plazas

subvencionadas de guardería en relación al año anterior, pasando de 28.783 a 26.950 en total, como muestra el cuadro adjunto:

Número de plazas en guarderías e importe por plaza subvencionada, por Comunidad Autónoma

	Número plazas		Número de plazas subvencionadas		Importe por plaza subvenc, ptas		Total subvención (Millones ptas)	
	1997	1998	1997	1998	1997	1998	1997	1998
TOTAL	43392	40650	28783	26950	71633	75950	061.8	2 046.9
ANDALUCÍA	8994	8714	6545	6221	114914	118433	752.1	736.8
ARAGÓN	2938	2833	2250	2253	17373	22379	39.1	50.4
ASTURIAS	485	485	185	185	270270	326778	50.0	60.5
BALEARES	3193	1999	960	1160	14365	17017	13.8	19.7
CANARIAS	871	815	582	669	74467	64783	43.3	43.3
CANTABRIA	616	665	616	665	29221	30075	18.0	20.0
CASTILLA-LA MANCHA	564	564	564	564	117770	120468	66.4	67.9
CASTILLA Y LEÓN	1622	1597	1402	1016	37710	56191	52.9	57.1
CATALUÑA	4664	4276	3395	3122	61959	67377	210.4	210.4
COM VALENCIANA	5286	4820	1573	1380	80070	92612	126.0	127.8
EXTREMADURA	724	859	525	638	48267	35172	25.3	22.4
GALICIA	3998	4132	1678	904	105332	155716		
MADRID	4530	4125	4007	3844	45817	47760		
MURCIA	4732	4571	4326	4148	66398	67748	287.2	281.0
NAVARRA	--	--	--	--	--	--	--	--
PAÍS VASCO	--	--	--	--	--	--	--	--
RIOJA, LA	75	95	75	81	130667	116049	9.8	9.4
CEUTA Y MELILLA	100	100	100	100	152624	157203	15.3	15.7

(Fuente: elaboración propia a partir de Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Estadística, Anuario)

Pero al tiempo que de 1997 a 1998, se redujo la oferta del número de plazas de guarderías subvencionadas (de 4.007 a 3.844), como consecuencia de mantener el mismo presupuesto de 183,5 millones de pesetas (cifra obtenida al multiplicar el número de plazas por el importe de la subvención por cada una) y aumentar los gastos de mantenimiento, el Gobierno regional de Madrid establecía, con efectos para el ejercicio fiscal de 1998, una deducción en el IRPF de 150,25 Euros (25.000 pesetas, es decir más de la mitad de la subvención anual de una plaza de guardería) por razón de nacimiento de hijo/a, cuyo gasto fiscal se estima en más de 6,3 millones de Euros (1.000 millones de pesetas) de dudosa eficacia. Si la Comunidad de Madrid estaba dispuesta a destinar esta cuantía a favor de

los padres y madres con hijos de corta edad, ¿no hubiera sido mejor subvencionar este dinero otras 20.000 plazas de guarderías adicionales o aumentar la oferta de plazas públicas? Ello pone de manifiesto que el debate entre gastos fiscales y sociales se hace necesario a la hora de diseñar las políticas públicas en aras a conseguir un mayor aprovechamiento de los recursos humanos y del objetivo de equidad de género.

Creemos que con esta forma de actuación se ejemplifica la falta de coherencia y coordinación en el ejercicio de la política económica, conjugando un instrumento fiscal con gran efecto publicitario entre los/las contribuyentes al tiempo que se reduce el número de plazas disponibles para cuidado de la infancia, con efectos palpables inmediatos en la conciliación de la vida familiar y laboral o profesional, lo que evidencia la necesidad de imbricar la política fiscal y social a través del gasto público para que ambas marchen al unísono.

No obstante, hay que poner de manifiesto que en los últimos años se viene haciendo un esfuerzo en nuestro país tras la aprobación el 8 noviembre de 2001, del “Plan Integral de Apoyo a la Familia 2001-2004” que contempla como línea estratégica la conciliación entre la vida familiar y laboral:

“Desarrollo de la Ley de Conciliación; ayuda fiscal a las familias por guarderías o contratación de personal para cuidado de hijos y ascendientes; ampliación y mejora de los servicios de atención a la primera infancia y personas dependientes (ayuda a domicilio, teleasistencia, centros de día y residencias); bonificación del 100% de la cuota empresarial a la Seguridad Social para la reincorporación laboral de la mujer después de la maternidad. En el año 2000 se crearon 786 nuevos servicios de guarderías, ludotecas, etc., en 629 municipios y en el año 2001 la cifra de estos

servicios creados se elevó a 875 en 744 municipios. En este mismo año 2001 se ha conseguido una tasa neta de escolaridad de niños de 0 a 3 años de 8,6%, distribuido en 1,7% los de 0 años, 7,4% los de un año y 17,3% los dos años. Los de tres años tienen una tasa de 88,4%”

Los gastos fiscales en los Presupuestos Generales del Estado Español

A pesar de su incorporación en nuestra Constitución, la delimitación conceptual de los Gastos Fiscales no está completamente definida pues, como ya se ha expuesto, si bien existe diversidad de doctrinas en cuanto a su concepto, mayor variedad hay en cuanto a los métodos de cálculo y estimación. En España, tras las diversas deliberaciones surgidas a raíz de la obligación de incorporar a los Presupuestos Generales una memoria explicativa de los beneficios fiscales⁴², se definieron los rasgos más significativos que debe tener toda reducción impositiva para que sea considerada como gasto fiscal, de acuerdo con la conceptualización de la OECD⁴³.

La comparación de las magnitudes presupuestarias a lo largo de estos últimos años resulta difícil, dado el profundo proceso de transferencias en el que se encuentra inmerso el Estado Español y del que el Presupuesto de Gastos Fiscales no es ajeno. Como botón de muestra, baste señalar que incluso su denominación ha cambiado pues a partir del año 2002 pasa a denominarse Presupuesto de Beneficios Fiscales que, de acuerdo con la Memoria Económica de Los Presupuestos Generales del Estado para 2002

⁴² Véase la Disposición Adicional 24ª de la Ley 41/1994, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1995

⁴³ OECD: *Tax expenditures: A review of the Issues and Country Practices*. Paris 1984

OECD: *Tax Expenditures: Recent Experiences*. Paris 1996, p. 9

“se estima más acorde con el concepto que representa y con las menciones que figuran en nuestro texto constitucional y en las normas de rango legal (artículo 48.2 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre; Disposición adicional vigésimocuarta de la Ley 41/1994, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1995)”.

No coincidimos plenamente con esta nomenclatura pues el concepto de beneficio fiscal es más amplio que el de gasto fiscal (según el convenio de la OCDE) y se puede perder, a nuestro juicio, el contenido de “gasto” que le es intrínseco.

Al igual que sucede en el presupuesto de ingresos, el Presupuesto de Gastos Fiscales de 2002 incorpora los efectos de los nuevos acuerdos de cesión de los ingresos tributarios a las Comunidades Autónomas, por lo que no resulta, ni en su importe total ni en la mayor parte de sus cifras intermedias, comparable con los procedentes de años anteriores. Para los principales impuestos directos es posible contrastarlos con los de ejercicios anteriores, pues en estos tributos el Presupuesto de Gastos Fiscales de años anteriores se hace referencia al período en que se produce la liquidación anual y no a aquel en que se afectan las retenciones u otros pagos a cuenta. En consecuencia, los importes ofrecidos para el IRPF, el Impuesto sobre Sociedades y el Impuesto sobre el Patrimonio se deben calcular conforme a los incentivos fiscales existentes durante el año 2001, incorporados en la cuota líquida declarada en 2002. En el caso específico del IRPF, ello determina que el importe estimado no pueda relacionarse con la recaudación prevista para este tributo en el presupuesto de ingresos para 2002, pues ésta sí incorpora los mayores anticipos a las Comunidades Autónomas derivados de los últimos acuerdos de cesión.

El importe estimado de los beneficios fiscales para 2002, de acuerdo con la información suministrada por los Presupuestos Generales del Estado,

asciende, en términos absolutos, a 40.041 millones de euros. El cuadro adjunto recoge el desglose por conceptos tributarios y el peso relativo de cada uno, en tanto por ciento, respecto del total del Presupuesto de Beneficios Fiscales:

Presupuesto de Beneficios Fiscales por conceptos tributarios y peso relativo

	<u>Mill Euros</u>	<u>%</u>
IMPUESTO SOBRE LA RENTA DE LAS PERSONAS FÍSICAS	15839,68	39,56
a) Minoraciones en la base imponible general	8144,26	20,34
Reducción general por rendimientos del trabajo	6930,34	17,31
Aportaciones a planes de pensiones	1208,00	3,02
Reducción por rendimientos seguros de vida	5,91	0,01
Incentivos fiscales al mecenazgo	0,00	0,00
b) Mínimos familiares por material escolar e hijos menores de 3 años	190,04	0,47
c) Gravamen único sobre la base liquidable especial	370,22	0,92
d) Deducciones en la cuota íntegra	3514,08	8,79
Inversión vivienda habitual	3349,31	8,36
Inversión empresarial, régimen general	4,57	0,01
Inversión empresarial en Canarias	7,72	0,02
Bienes corporales en Canarias	3,00	0,01
Reserva inversión en Canarias	35,07	0,09
Creación de empleo	0,02	0,00
Donativos	48,10	0,12
Proyecto Cartuja 1993	0,02	0,00
Bienes de interés cultural	1,65	0,00
Bonificación por rentas en Ceuta y Melilla	64,62	0,16
e) Tributación conjunta	2493,89	6,23
f) Rentas exentas	1106,84	2,76
Premios LAE y ONCE	791,07	1,98
Premios literarios, artísticos y científicos	0,66	0,00
Pensiones de invalidez, prestaciones por actos de terrorismo y ayudas SIDA	238,08	0,59
Indemnizaciones por despido	74,85	0,19
Prestaciones por desempleo de pago único	2,19	0,01
g) Operaciones financieras con bonificación	20,35	0,05
2 IMPUESTO SOBRE LA RENTA DE NO RESIDENTES	630,44	1,57
a) Bonos y Obligaciones del Estado	575,19	1,44
b) Letras del Tesoro	3,65	0,01
c) Bonos Matador	50,02	0,12
d) Incentivos fiscales para entidades con establecimiento permanente	1,58	0,00
3 IMPUESTO SOBRE EL PATRIMONIO	323,46	0,81
a) Exenciones	227,78	0,57
Mínimo exento	22,88	0,06
Bienes y derechos exentos afectos a actividades empresariales	4,07	0,01
Acciones y participaciones exentas	135,21	0,34
Planes de pensiones	4,92	0,01
Valores mobiliarios en manos de no residentes	37,31	0,09
Vivienda habitual	23,38	0,06
b) Otros parámetros	95,68	0,24
Ajuste cuota con IRPF	94,49	0,24
Bonificaciones en Ceuta y Melilla	1,19	0,00

**Presupuesto de Beneficios Fiscales (cont.)
por conceptos tributarios y peso relativo**

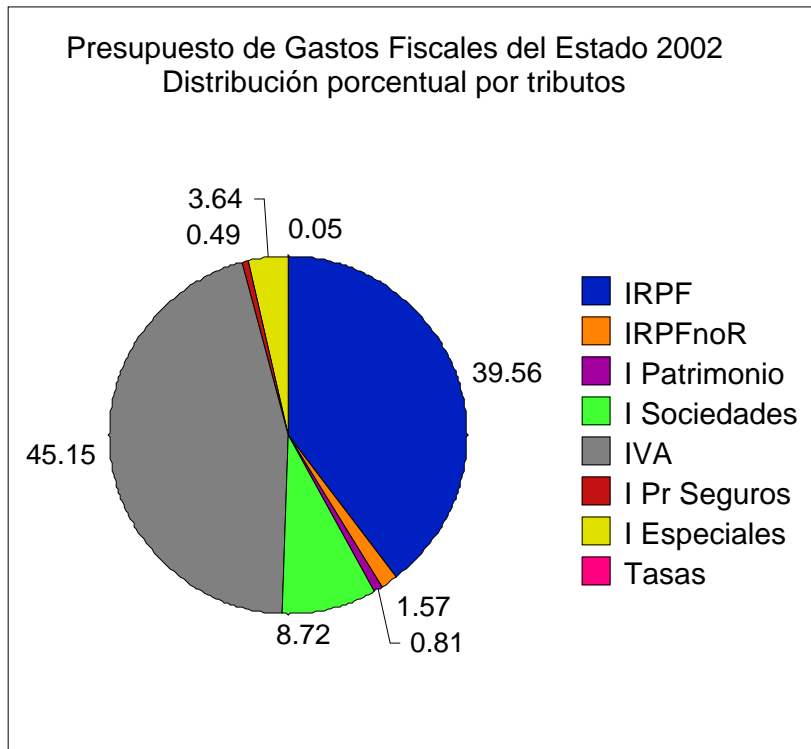
	<u>Mill Euros</u>	<u>%</u>	
IMPUESTO SOBRE SOCIEDADES	3 491,94	8,72	
a) Ajustes en la base imponible por inversiones	1312,30	3,28	
Reinversión de beneficios extraordinarios	532,66	1,33	
Libertad de amortización y amortizaciones especiales	78,87	0,20	
Reserva para inversiones en Canarias	662,74	1,66	
Inversiones en el extranjero 3	8,02	0,09	
b) Tipos especiales	902,23	2,25	
Pymes	404,48	1,01	
Sociedades de inversión	235,53	0,59	
Restantes entidades	262,23	0,65	
c) Bonificaciones en la cuota íntegra	229,43	0,57	
Cooperativas especialmente protegidas	21,60	0,05	
Entidades que operan en Ceuta y Melilla	31,98	0,08	
Exportadores de producciones cinematográficas, audiovisuales y editoriales	87,32	0,22	
Operaciones financieras	41,92	0,10	
Empresas navieras de Canarias	24,44	0,06	
Venta de bienes corporales en Canarias	22,18	0,06	
d) Deducciones en la cuota íntegra por inversiones y creación de empleo	1047,66	2,62	
Inversiones para protección del medio ambiente	20,63	0,05	
Creación de empleo para minusválidos y saldos de ejercicios anteriores a 1996	16,54	0,04	
Gastos en investigación, desarrollo e innovación tecnológica	176,99	0,44	
Producciones cinematográficas	34,31	0,09	
Bienes de interés cultural	4,68	0,01	
Empresas exportadoras	192,05	0,48	
Formación profesional	19,58	0,05	
Edición de libros	6,92	0,02	
Nuevas tecnologías de la información y comunicaciones	22,88	0,06	
Proyecto Cartuja 1993	5,48	0,01	
Inversiones en Canarias	187,04	0,47	
Saldos pendientes de incentivos a la inversión de ejercicios anteriores	360,57	0,90	
e) Deducción en la cuota líquida para el fomento de actividades de interés general	0,32	0,00	
5 IMPUESTOS DIRECTOS (1)+(2)+(3)+(4)	20285,52	50,66	
6 IMPUESTO SOBRE EL VALOR AÑADIDO	18079,04	45,15	
a) Tipo superreducido	2976,54	7,43	
b) Tipo reducido	10546,82	26,34	
c) Exenciones	4555,67	11,38	
7 IMPUESTO SOBRE PRIMAS DE SEGUROS	197,71	0,49	
a) Seguros asistencia sanitaria	155,49	0,39	
b) Seguros de enfermedad	20,32	0,05	
c) Seguros agrarios combinados	18,94	0,05	
d) Seguros de caución	2,96	0,01	

**Presupuesto de Gastos Fiscales (cont.)
por conceptos tributarios y peso relativo**

	<u>Mill Euros</u>	<u>%</u>
8 IMPUESTOS ESPECIALES	1459,46	3,64
a) Impuesto sobre Hidrocarburos	1120,97	2,80
Exenciones	618,04	1,54
Gasóleo a tipo reducido	502,92	1,26
b) Impuestos sobre el Alcohol y las Bebidas Derivadas	56,55	0,14
Exenciones	45,97	0,11
Tipos reducidos	10,58	0,03
c) Impuesto sobre Determinados Medios de Transporte	260,65	0,65
Exenciones	150,89	0,38
Reducción base imponible	12,53	0,03
Tipos reducidos	10,45	0,03
Programa PREVER	86,78	0,22
e) Impuesto sobre la Electricidad	21,29	0,05
9 TOTAL IMPUESTOS INDIRECTOS (6)+(7)+(8)	19736,21	49,29
10 TASAS	19,41	0,05
11 TOTAL BENEFICIOS FISCALES (5)+(9)+(10)	40041,14	100,00

El presupuesto de beneficios fiscales supone que el Estado ha dejado de ingresar en 2002 la cantidad de 40.041,14 millones de Euros (6.662.286 Millones de pesetas) como consecuencia de los beneficios fiscales concedidos, que, sobre el total de ingresos no financieros (108.824 Millones de Euros) representa el 36.8% de los mismos. Cuantitativamente, los más importantes corresponden a las minoraciones en el IVA (45,15%) e IRPF (39,56%) seguidos del Impuesto sobre Sociedades (8,72%) y los Impuestos Especiales (3,64%), como ilustra el gráfico adjunto:

Distribución de los beneficios fiscales del PGE 2002



(Fuente: elaboración propia a partir de los Presupuestos Generales del estado para 2002)

En el IRPF, el volumen de gastos fiscales estimados para el año 2002 es de 15.840 millones de Euros. La comparación de esta cifra con los ingresos presupuestados para el tributo en 2002 resulta muy compleja, pues en la primera no se estima la existencia de gastos fiscales en los pagos a cuenta, reconociendo y cuantificando su existencia en la presentación de la declaración anual al impuesto devengado en 2001 y declarado en 2002 e incorporar la segunda los nuevos criterios de distribución de ingresos entre el Estado y las Comunidades Autónomas que regirán a partir de 2002. Dicha comparación resultará mas fácil cuando el nuevo sistema de financiación esté plenamente instaurado.

Hasta 1997 los Presupuestos no han ofrecido una agrupación de los gastos fiscales en función de su finalidad siguiendo las políticas de Gasto. El cuadro siguiente refleja la clasificación dada en los Presupuestos Generales del Estado de los beneficios fiscales según este criterio, al

objeto de proporcionar una mejor percepción del impacto económico y social de los gastos fiscales y facilitar una mayor información sobre el gasto directo y los beneficios fiscales. Esta clasificación debe interpretarse con cautela, pues muchos incentivos tributarios persiguen una diversidad de objetivos, de forma que podrían encuadrarse en distintas políticas de gasto, dentro de las cuales se ha optado por adscribirlos únicamente a aquella a la que se encuentren más directamente asociados. Creemos que sería muy conveniente, en aras a conseguir un análisis más detallado, hacer un esfuerzo para establecer con más rigor y fiabilidad esta adscripción, pues en la actualidad sólo once grupos de la clasificación funcional de los Gastos Fiscales vienen a coincidir en nombre y finalidad con alguna de las más de veinte Políticas de Gasto. Para el resto, ha sido necesario configurar ocho grupos más.

Clasificación de los Gastos Fiscales para el año 2002 por Políticas de Gasto

Políticas de gasto	Importe	%
1. Clasificación de los PGE	21.982,57	54,90
1.1. Vivienda	5.542,74	13,84
1.2. Sanidad	1.757,45	4,39
1.3. Pensiones	1.451,01	3,62
1.4. Agricultura	2.897,73	7,24
1.5. Industria y Energía	2.348,43	5,87
1.6. Educación	952,90	2,38
1.7. Otras prestaciones sociales	165,73	0,41
1.8. Fomento del empleo	36,14	0,09
1.9. Comercio, Turismo y Pymes	5.706,69	14,25
1.10. Investigación	171,64	0,43
1.11. Otras políticas de gasto	952,10	2,38
2. Clasificación propia del PBF	18.058,57	45,10
2.1. Transportes	1.205,72	3,01
2.2. Protección a la familia	2.506,42	6,26
2.3. Política redistributiva	6.930,34	17,31
2.4. Fomento de inversiones	4.623,88	11,55
2.5. Fomento de actividades	628,60	1,57
2.6. Fomento del ahorro	611,66	1,53
2.7. Incentivos territoriales	829,61	2,07
2.8. Fomento de la cultura	722,34	1,80
TOTAL	40.041,14	100,00

(Fuente: Presupuestos Generales del Estado 2002)

Se ha de hacer especial hincapié en recordar que el Presupuesto de Beneficios Fiscales español no recoge todos los gastos fiscales concedidos por el sistema tributario, sino tan sólo los que a juicio del Ministerio de Hacienda suponen una desviación intencionada respecto de la estructura básica de cada tributo, dando una interpretación muy laxa de este concepto pues considera, por ejemplo, que las reducciones de la base imponible por la presencia de hijos/as (“mínimo familiar”) forman parte de la estructura impositiva olvidando que no afectan a todos/as los/las contribuyentes sino tan sólo a los que tienen hijos/as.

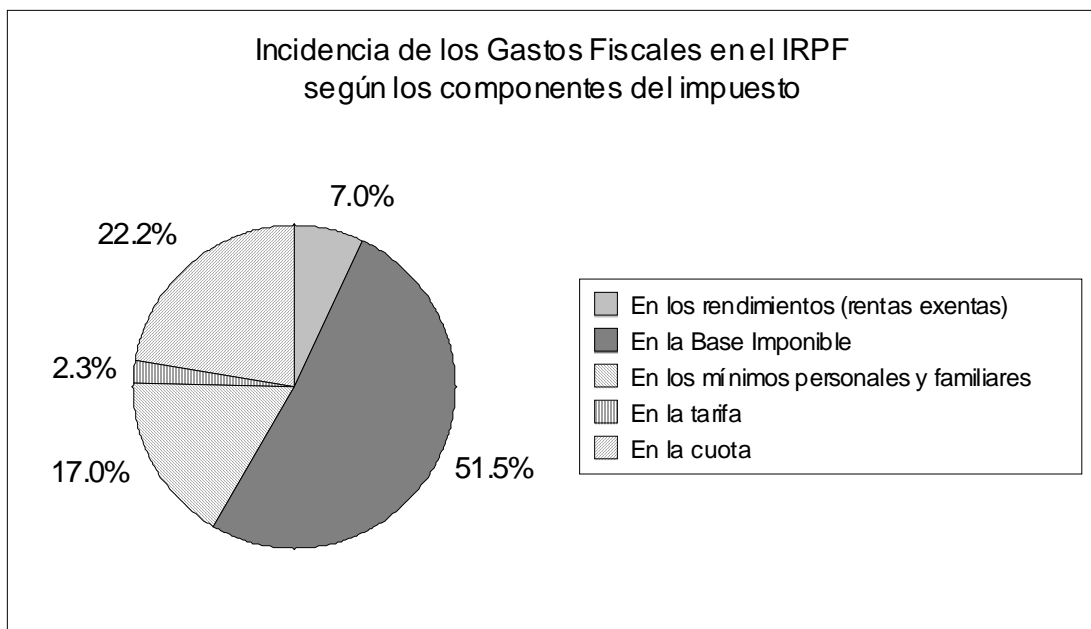
Es necesario volver a insistir que Presupuesto de Beneficios Fiscales del Estado no recoge la totalidad de los gastos fiscales del sistema impositivo español pues, por una parte, y como acabamos de ver, por la conceptualización que hace de los mismos y, en segundo lugar, porque los Presupuestos del Estado ni incluyen los tributos cedidos a las Comunidades Autónomas pertenecientes al Territorio Fiscal Común ni los tributos propios de las Comunidades Históricas.

Los gastos fiscales en el IRPF

Siendo el IRPF el impuesto de mayor incidencia social y económica de nuestro sistema fiscal es por lo que el análisis de sus gastos fiscales tiene una especial relevancia desde una perspectiva de género.

En el Presupuestos de Beneficios Fiscales para 2002 se cifra en 15.839,68 millones de euros los gastos fiscales correspondientes al IRPF. Pero si a esta estimación se le añade la cesión prevista a las Comunidades Autónomas del tramo autonómico del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, por un montante de 7.801 millones de Euros, obtendríamos que el total de gastos fiscales generados en el Territorio Fiscal Común ascenderían a 23.999 millones de euros. Estos beneficios

fiscales inciden de manera diferente en los elementos que componen la estructura del impuesto, según nos muestra el gráfico siguiente:



(Fuente: elaboración propia)

Se observa que el mayor peso de los beneficios fiscales afectan a la base imponible y, por tanto, suponen una reducción de esta. Su incidencia sobre los contribuyentes no es homogénea pues el beneficio reportado es tanto mayor cuanto más elevada sea la renta del mismo, efecto por el cual se ha tachado a estos gastos fiscales de regresivos. Su desglose, por conceptos, es el siguiente:

**Desglose del beneficio fiscal en la base imponible
(millones de Euros)**

Reducción general por rendimientos del trabajo	6930,26
Aportaciones a planes de pensiones	1208,00
Reducción por rendimientos seguros de vida	5,91

(Fuente: elaboración propia)

La partida más importante corresponde a la reducción general por rendimientos del trabajo cuya finalidad consiste en dar un trato más

ventajoso a los ingresos obtenidos por los/as trabajadores/as por cuenta ajena, haciendo hincapié en aquellos con salarios inferiores y en las personas minusválidas. Este beneficio fiscal corresponde principalmente a la reducción establecida en el artículo 18 de la Ley 40/1998 del IRPF con un máximo de 3.005,06 Euros y un mínimo de 2.253,80 Euros para los trabajadores con salarios superiores a 12.020,24 Euros, cuantías que se incrementan hasta un máximo de 175% para los/as trabajadores/as con un grado de minusvalía igual o superior al 65%. Al ser un beneficio fiscal a favor de los trabajadores y trabajadoras su incidencia sobre unos y otras no es igual pues el mercado laboral hay mayor número de hombres que de mujeres siendo estas las que, estadísticamente, reciben salarios inferiores⁴⁴. Creemos que un análisis desde la perspectiva de género de este aspecto revelaría datos importantes para la toma de decisiones relativa a la conciliación de la vida familiar y laboral.

Los beneficios fiscales de las aportaciones a los planes de pensiones y seguros de vida consisten en la traslación en el tiempo del pago del impuesto pues, si bien es verdad que las cantidades aportadas suponen una reducción de la base imponible en el ejercicio correspondiente, el reembolso de las mismas quedará gravado cuando se perciba. Estas aportaciones dan lugar a un gasto fiscal de 1.208,00 millones de Euros y 5,91 millones de Euros, respectivamente. Al igual que en el caso anterior, su efecto no es neutral desde la perspectiva de género al favorecer a mayor número de hombres que de mujeres y de depender del nivel de renta del sujeto pasivo por reducir la base imponible⁴⁵.

⁴⁴ véase Paloma de Villota: *Situación sociolaboral de las mujeres en la Comunidad de Madrid. Análisis de la desigualdad de género en España*. Tomos I y II. Dirección General de la Mujer de la Comunidad de Madrid. Madrid 2000.

⁴⁵ Para mayor información sobre este extremo, véase Villota, Paloma y Ferrari, Ignacio: *Aproximación al análisis de las figuras impositivas del sistema fiscal español desde una perspectiva de género*. Editorial Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Instituto de la Mujer (serie Estudios, núm. 80). Madrid 2003

Un efecto similar se aprecia en los beneficios fiscales concedidos por la exención de cierto tipo de rentas (premios de lotería Nacional, prestaciones públicas por incapacidad absoluta y permanente, anualidades por alimentos percibidas de los padres por decisión judicial, prestaciones por actos de terrorismo, despido, etc) que ascienden a un total de 91,56 millones de Euros y cuyo desglose recoge el cuadro siguiente:

Desglose del beneficio fiscal concedido por la exención de ciertas rentas
(millones de Euros)

Rentas exentas	1 106.84
Premios LAE y ONCE	791.07
Premios literarios. artísticos y científicos	0.66
Pensiones de invalidez. prestaciones por actos de terrorismo y ayudas SIDA	238.08
Indemnizaciones por despido	74.85
Prestaciones por desempleo de pago único	2.19

(Fuente: *Presupuestos Generales del Estado para 2002*)

La exención a los premios de lotería constituye la partida más significativa de este grupo de beneficios fiscales (791,07 Millones de Euros), muy superior al correspondiente a las pensiones de invalidez, por actos de terrorismo, ayudas SIDA, etc. (238,08 Millones de Euros) e indemnizaciones por despido (74,85 Millones de Euros).

El beneficio fiscal imputable a los mínimos personales y familiares, por un importe de 2.683,93 Millones de Euros, proceden de dos diferentes elementos constitutivos del IRPF: el primero consiste en el beneficio fiscal que gozan las familias que tributan en la modalidad conjunta y el segundo como consecuencia del incremento de 150,25 Euros y 300,51 Euros (25.000 y 50.000 pesetas respectivamente) sobre el mínimo familiar en concepto de material escolar y por cada descendiente menor de tres años a cargo del contribuyente, respectivamente:

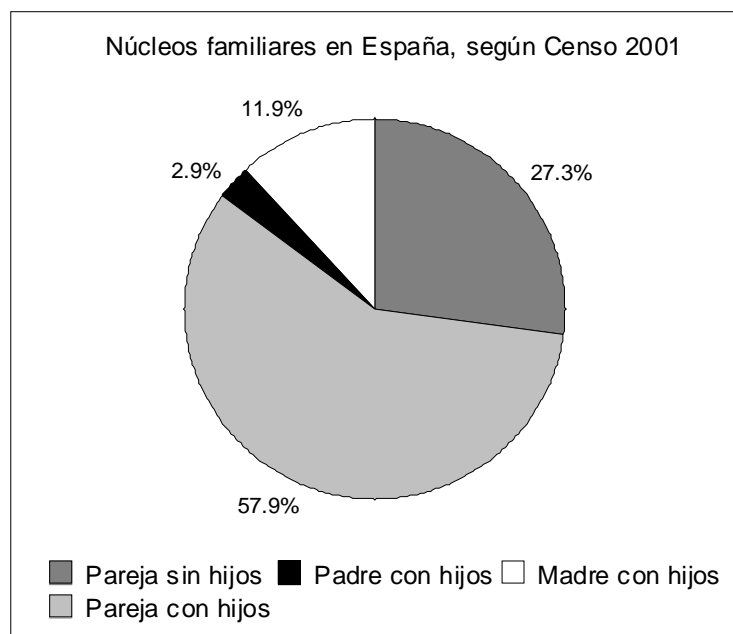
Desglose del beneficio fiscal en los mínimos personales y familiares
(millones de Euros)

Tributación conjunta	2.493,89
Mínimos familiares por material escolar e hijos menores de 3 años	190,04
Total	2.683,93

El beneficio fiscal por tributación conjunta corresponde tanto al mínimo personal de las familias biparentales, fijado en 6.611,14 Euros (1.100.000 pesetas), como de las familias monoparentales, de 5.409,11 Euros (900.000 pesetas). La discriminación que sufren estas últimas resulta a todas luces inexplicable, máxime si se tiene en cuenta que en España, actualmente, el 14,8% de los hogares está constituido por este tipo de familia. Esta situación presenta una discriminación de género ya que el 80% de estos núcleos están formados por madres solas con hijos, frente al 20% constituidos por hombres, como refleja el cuadro y gráfico adjuntos:

Núcleos familiares en España, según Censo 2001

	<u>Total</u>	<u>Pareja de derecho</u>	<u>Pareja de hecho</u>	Otro tipo de <u>Pareja de hecho</u>	<u>Núcleo que no es pareja</u>
TOTAL	11 162 722	8 947 094	295 722	268 001	1 651 905
Pareja sin hijos	3 042 832	2 744 414	200 039	98 379	0
Pareja con hijos	6 467 985	6 202 680	95 683	169 622	0
Padre con hijos	322 136	0	0	0	322 136
Madre con hijos	1 329 769	0	0	0	1 329 769



Tanto en la Ley 18/1991, reguladora del IRPF hasta 1999, como en la actual Ley 40/1998, el IRPF considera como unidad familiar la formada por el padre o la madre (separados o que no exista vínculo matrimonial) y los hijos que reúnan los requisitos legales establecidos (artículos 87.2 de la Ley 18/1991 y 68.1,1ª de la Ley 40/1998), con alusión a las familias monoparentales. La gran diferencia entre ambas leyes es que así como en la legislación anterior estas familias aplicaban la escala de tributación conjunta en absoluta igualdad con las unidades familiares biparentales, en el tratamiento dado en la Ley 40/1998 reciben un trato discriminatorio en cuanto que su mínimo personal es inferior: 900.000 pesetas en lugar de 1.100.000 pesetas. Este cambio de criterio supone un agravio comparativo para las aproximadamente 285.500 familias monoparentales que declaran en el IRPF en todo el territorio Fiscal Común pues no gozan de la misma reducción de impuestos que las familias biparentales. Con el actual régimen fiscal sobre la renta de las personas, las familias monoparentales resultan sujetas a un mayor impuesto que las familias biparentales: 14% y 8% para los niveles de 3.500.000 pesetas y 5.000.000 pesetas respectivamente.

Por tanto, se puede afirmar que la Hacienda española nunca ha contemplado adecuadamente la situación y problemática de las mujeres en la elaboración de la Política Tributaria, cuya expresión más personal la encontramos en la imposición sobre la renta, y los pocos intentos realizados hasta ahora, así como las soluciones adoptadas son insuficientes para satisfacer no sólo las demandas de parte de los contribuyentes sino también las indicaciones de la Comisión Europea. Desde nuestro punto de vista, la oportunidad brindada por la reforma de 1998 ha sido desaprovechada por el legislador al consolidar la tributación opcional y discriminar a las familias monoparentales, alejándose con ello de las directrices de la Comisión y el Parlamento europeos.

En definitiva, se trata de un caso más de discriminación indirecta contra las mujeres cabeza de familia que las autoridades deberían de corregir mediante la adopción de medidas compensatorias, bien a través del gasto directo a favor de estas familias, bien a través de alteraciones en la ley fiscal que compense la desventaja generada en la evaluación del mínimo personal.

Este beneficio fiscal, junto con el concedido por los hijos menores de 3 años y el material escolar de menores de 16 años, son los que en la clasificación por gastos del Presupuestos de Beneficios Fiscales del Estado se consideran destinados a la “protección a la familia” diferenciando la familia biparental (que recibe un mejor tratamiento fiscal a través del IRPF) y la monoparental (con un peor tratamiento). Esta desigualdad proviene de la utilización incorrecta de la política fiscal como herramienta de política familiar, social, etc. en lugar de utilizar el gasto directo en forma de transferencias o de la prestación de servicios públicos adecuados.

Pero el verdadero gasto fiscal de protección a la familia que se incurre en el IRPF no queda reflejado en las cifras del Presupuesto de Beneficios Fiscales. Nos referimos a la reducción por cuidado de hijos/as –hasta el

año 2003 denominada “mínimo familiar”- que al ser considerada como “elemento constitutivo de la estructura del impuesto” queda excluido del concepto de “beneficio fiscal” que rige en nuestros Presupuestos Generales. A pesar de no haberse publicado las cifras correspondientes a este gasto fiscal, nuestras estimaciones cifran el mismo en 2.776,68 millones de Euros⁴⁶ para todo el Territorio Fiscal Común.

De igual manera, tampoco ven la luz los gastos fiscales destinados a las personas mayores por considerarlos igualmente como parte integrante de la estructura del impuesto. Este gasto fiscal procede de dos reducciones de la base imponible: la reducción por “edad” de 800 € para todos los/as contribuyentes mayores de 65 años así como cuando algún ascendiente mayor de 65 años conviva con éste/a y no tenga rentas anuales superiores a 8.000€; y la reducción “por asistencia” similar a la anterior pero aplicable cuando la edad sea superior a 75 años⁴⁷. Nuestras estimaciones indican que el importe correspondiente a la reducción por edad asciende a 514 millones de Euros y la de “asistencia” a 256 millones de Euros.

(En esta primera aproximación no se ha entrado en el análisis de los gastos fiscales por minusvalía tanto de las personas dependientes como del propio contribuyente.)

El tipo impositivo especial (actualmente del 15%, que corresponde con el tipo marginal mínimo de la escala de gravamen) que se aplica a las ganancias patrimoniales que se pongan de manifiesto con ocasión de transmisiones de elementos patrimoniales adquiridos con más de un año de antelación a la fecha de transmisión, supone un gasto fiscal que queda reflejado en el Presupuesto de Beneficios Fiscales del Estado, asciende a 370,22 millones de Euros.

⁴⁶ La estimación se ha realizado mediante un modelo de microsimulación que liquida el impuesto con los parámetros del IRPF antes y después de la reforma de la Ley 40/1998. Las diferencias así calculadas, analizadas para cada parámetro, reflejan el impacto cuantitativo introducido por la variación de estos parámetros.

⁴⁷ artículo 40 bis y 47 ter de la Ley 40/1998 del IRPF

De los restantes beneficios fiscales aplicables a la cuota del tributo, cabe destacar por su importancia cuantitativa y cualitativa la correspondiente a la inversión en vivienda habitual, que asciende a 3349,31 millones de Euros. De menor relevancia son los destinados a otras formas de inversión y bonificaciones a favor de territorios específicos (Canarias, Ceuta y Melilla) que insertamos a continuación:

Beneficios Fiscales de las deducciones en cuota del IRPF
(Millones de Euros)

Inversión vivienda habitual	3 349.31
Inversión empresarial. régimen general	4.57
Inversión empresarial en Canarias	7.72
Bienes corporales en Canarias	3.00
Reserva inversión en Canarias	35.07
Creación de empleo	0.02
Donativos	48.10
Proyecto Cartuja 1993	0.02
Bienes de interés cultural	1.65
Bonificación por rentas en Ceuta y Melilla	64.62
Total Beneficios Fiscales en la cuota íntegra	3 514.08

(Fuente: elaboración propia)

Los beneficios fiscales por donativos de la tabla anterior corresponden únicamente a los de carácter estatal pues no se recogen los generados por las deducciones autonómicas creados al amparo de la Ley 14/1996, de cesión de tributos del estado a las Comunidades Autónomas. Como por ejemplo, citaremos que en la Comunidad de Madrid se otorga una la deducción del 10 por 100 de las cantidades donadas a fundaciones madrileñas que cumplan los requisitos de la Ley 1/1998, de 2 de marzo, de Fundaciones de la Comunidad de Madrid; otra deducción por nacimiento de hijos e hijas (de 129,57 Euros por cada uno/a), cuyo gasto fiscal se estima en 6,36 millones de Euros, y una tercera por acogimiento no remunerado de mayores de 65 años y/o minusválidos,

En resumen, la estimación realizada de los gastos fiscales del IRPF atribuidos al Estado son los siguientes:

Estimación de las partidas del Gasto Fiscal del IRPF recogidas en el Presupuesto de Beneficios Fiscales del Estado para 2002

(millones de Euros)

	<u>Mill Euros</u>	<u>%</u>
IMPUESTO SOBRE LA RENTA DE LAS PERSONAS FÍSICAS	15 839.68	39.56
Minoraciones en la base imponible general	8 144.26	20.34
Reducción general por rendimientos del trabajo	6 930.34	17.31
Aportaciones a planes de pensiones	1 208.00	3.02
Reducción por rendimientos seguros de vida	5.91	0.01
Incentivos fiscales al mecenazgo	0.00	0.00
Mínimos familiares por material escolar e hijos/as menores de 3 años	190.04	0.47
Gravamen único sobre la base liquidable especial	370.22	0.92
Deducciones en la cuota íntegra	3 514.08	8.79
Inversión vivienda habitual (1)	3 349.31	8.36
Inversión empresarial. régimen general	4.57	0.01
Inversión empresarial en Canarias	7.72	0.02
Bienes corporales en Canarias	3.00	0.01
Reserva inversión en Canarias	35.07	0.09
Creación de empleo	0.02	0.00
Donativos	48.10	0.12
Proyecto Cartuja 1993	0.02	0.00
Bienes de interés cultural	1.65	0.00
Bonificación por rentas en Ceuta y Melilla	64.62	0.16
Tributación conjunta	2 493.89	6.23
Rentas exentas	1 106.84	2.76
Premios LAE y ONCE	791.07	1.98
Premios literarios. artísticos y científicos	0.66	0.00
Pensiones de invalidez, prestaciones por actos terrorismo y ayudas SIDA	238.08	0.59
Indemnizaciones por despido	74.85	0.19
Prestaciones por desempleo de pago único	2.19	0.01
Operaciones financieras con bonificación	20.35	0.05

(Fuente: elaboración propia)

La cuantía global de los gastos fiscales del IRPF asciende a 15 839,68 millones de Euros, que representa la cuantía que se deja de percibir como consecuencia de la política social y económica llevada a cabo a través del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. Este importante volumen de recursos no recaudados plantea la pregunta de hasta qué punto no resulta ser más eficaz el uso del gasto directo para conseguir estos objetivos y supone reabrir el debate gastos fiscales versus gastos directos.

No queremos cerrar este apartado sin hacer referencia a la supresión por la Ley 40/1998, de reforma del IRPF, de la deducción por “gastos de enfermedad” justificada por el Gobierno con el argumento de ser la salud un servicio gratuito y universal por lo que no se requiere fomentar la medicina privada. Es, por tanto, una medida coherente con una política de sustitución de gastos fiscales por servicios públicos que choca frontalmente con otras políticas de privatización llevadas a cabo, como la jubilación (beneficios fiscales a los planes de pensiones), protección a la familia (reducciones y deducciones fiscales por hijos/as), etc.

Gastos Fiscales en el Impuesto sobre la Renta de no Residentes

El Impuesto sobre la Renta de no Residentes (IRNR) se exige a toda persona (física o jurídica) no residente que obtenga rentas en España. En este impuesto se contemplan principalmente los gastos fiscales generados por la exención del impuesto sobre los intereses de la deuda emitida por el Estado (Bonos, Obligaciones y Letras del Tesoro) percibidos por no residentes, que junto con la exención de los bonos “matador”⁴⁸, asciende

⁴⁸ Los bonos matador son valores emitidos en España por personas físicas o jurídicas no residentes sin mediación de establecimiento permanente (OM 18/12/1992). El mercado de bonos matador tiene su origen en la OM 3/2/1987, que regulaba las emisiones, negociación y cotización en España de valores denominados en pesetas emitidos por organismos internacionales de los que España era miembro; posteriormente, se amplía a otros emisores como agencias y empresas públicas y se constituye en mercado organizado (AIAF). La emisión

en total a 628,86 millones de euros. A esto hay que añadir los incentivos fiscales que perciben los establecimientos permanentes en España de personas jurídicas extranjeras, sujetos pasivos del Impuesto sobre Sociedades, que ascienden a 1,58 millones de euros (véase cuadro siguiente).

	<u>€ Millones</u>
IMPUESTO SOBRE LA RENTA DE NO RESIDENTES	630.44
Bonos y Obligaciones del Estado	575.19
Letras del Tesoro	3.65
Bonos Matador	50.02
Incentivos fiscales para entidades con establecimiento permanente	1.58

(Fuente: Presupuestos Generales del Estado para 2002)

Al ser un tributo cuya gestión y recaudación corresponde íntegramente al Estado, las cifras anteriores corresponden al Territorio Fiscal Común pues las Comunidades Autónomas no participan de él.

Gastos Fiscales en el Impuesto sobre el Patrimonio

El Impuesto sobre el Patrimonio es un tributo de “carácter directo y naturaleza personal que grava el patrimonio neto de las personas físicas”⁴⁹ lo que conlleva, al igual que el IRPF, un marcado carácter de género.

En el año 2002, el Impuesto sobre el Patrimonio se encontraba cedido a las Comunidades Autónomas, a excepción de la de Madrid, cuya cesión se haría al año siguiente, 2003, por el Real Decreto 601/2003, de 23 de mayo. Como consecuencia, el Presupuesto de Beneficios Fiscales de 2002

requiere autorización de la Dirección General de Tributos del Ministerio de Hacienda.

Si el inversor titular en un no residente, sin establecimiento permanente en España, los rendimientos no están sujetos a impuestos personales en territorio español.

⁴⁹ Artículo 1 de la Ley 19/1991, de 6 de junio, del Impuesto sobre el Patrimonio

recoge únicamente los concedidos a los/as contribuyentes no residentes en España, así como a los/as de Madrid, Ceuta y Melilla cuyo monto nos sirve como referencia de la importancia de cada gasto fiscal (véase el cuadro siguiente).

	€
Millones	
IMPUESTO SOBRE EL PATRIMONIO	323.46
Exenciones	227.78
Mínimo exento	22.88
Bienes y derechos exentos afectos a actividades empresariales	4.07
Acciones y participaciones exentas	135.21
Planes de pensiones	4.92
Valores mobiliarios en manos de no residentes	37.31
Vivienda habitual	23.38
Otros parámetros	95.68
Ajuste cuota con IRPF	94.49
Bonificaciones en Ceuta y Melilla	1.19

(Fuente: Presupuestos Generales del Estado para 2002)

Si se tiene en cuenta que la recaudación por el Estado representa aproximadamente la tercera parte de la cuota devengada por el impuesto en todo el Territorio Fiscal Común⁵⁰, es posible afirmar que los gastos fiscales del sean tres veces más de los reseñados en el cuadro anterior.

Gastos Fiscales en el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones

Respecto al Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, hemos de denunciar la ausencia total de información sobre su comportamiento y, por consiguiente, de sus gastos fiscales. Situación más calamitosa al tratarse

⁵⁰ Si se tiene en cuenta que la cuota devengada por el impuesto del ejercicio 2000 (recaudada en 2001) en todo el Territorio Fiscal Común asciende a 998,50 millones de euros, mientras que la recaudada en 2001 a favor del Estado es de 338,38 millones de euros, se deduce que esta última representa el 33,39% del total (338,38 / 998,50)

de un impuesto directo y personal que puede facilitar su uso como instrumento de política fiscal por las Comunidades, máxime si se tiene en cuenta que la nueva ley de financiación de la Comunidades Autónomas deja en manos de sus gestores amplias competencias normativas, tales como crear reducciones en la base imponible siempre que respondan a circunstancias de carácter económico o social propias de la Comunidad Autónoma y mejoren las establecidas por el Estado, modificando la tarifa del impuesto, las cuantías y coeficientes del patrimonio preexistente o mediante deducciones y bonificaciones de la cuota.

Lo mismo cabe apuntar para el Impuesto sobre transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, que desde su cesión a las Comunidades Autónomas resulta imposible analizar los más básicos parámetros de su evolución y gestión. Las posibilidades que ofrece la cesión de competencias sobre este tributo lo convierte, especialmente en su modalidad de Transmisiones Patrimoniales, en un instrumento de suma utilidad en la elaboración de la política social, especialmente en materia de política de vivienda. La carencia de información hasta el presente, insistimos, ha hecho imposible su seguimiento y análisis.

Los gastos fiscales en los países de la Unión Europea

Como se ha puesto de manifiesto, los gastos fiscales empleados - reducciones y deducciones en la mayor parte de los casos- se utilizan con un carácter meramente testimonial pues no resuelven el problema en su verdadera magnitud y además sólo son aplicables por aquellos ciudadanos y ciudadanas o núcleos familiares con capacidad económica suficiente por la que tributan en renta, beneficiando exclusivamente a los/las contribuyentes vía beneficios fiscales en detrimento de los/las que no lo

son. Además la aminoración de ingresos públicos que todas las deducciones o beneficios fiscales conllevan dificulta la consecución de unos servicios sociales de guardería y cuidado de personas enfermas y mayores imprescindibles para aquellas personas con escasos recursos económicos como medio de compatibilizar tareas de cuidado y empleo, objetivo prioritario de las políticas de igualdad de oportunidades y conciliación de la vida profesional y familiar entre mujeres y hombres.

Es menester conocer en cada país la magnitud de la recaudación por imposición sobre la renta para ser conscientes de las posibilidades reales de redistribución horizontal a través del sistema impositivo. España con una recaudación por este tributo del 6,6%, del PIB, muestra una gran diferencia respecto a algunos países nórdicos como Dinamarca, Suecia y Finlandia, llegando en el caso danés a superar la cuarta parte del mismo 25'9 % (véase el cuadro adjunto), por consiguiente las posibilidades de actuación a través del mismo resultan bastante limitadas.

Recaudación en porcentaje del PIB, 2000

	Ingresos <u>IRPF</u>
Austria	9.6
Bélgica	14.1
Dinamarca	25.7
Finlandia	14.4
Francia	8.2
Alemania	9.6
Grecia	5.1
Irlanda	9.6
Italia	10.8
Luxemburgo	7.6
Holanda	6.2
Portugal	6.0
España	6.6
Suecia	19.3

(Fuente: OECD, Revenue Statistics 1965-2001. Paris 2002)

Cathal O'Donogue y Holly Sutherland llaman igualmente la atención sobre la necesidad de que tanto el sistema impositivo como los beneficios sociales se encuentren realmente integrados para evitar que actúen contrarrestándose y consideran indispensable para ello tener una mirada puesta en ambas partes para no ofrecer una visión sesgada de la realidad:

“Nuestro enfoque en el impuesto sobre la renta facilita solo una visión parcial de los instrumentos utilizados en la Unión Europea para apoyo de las familias o redistribución recursos hacia los/las niños/as”⁵¹

Debiendo resaltar que en el caso español hasta el presente ambas políticas se han adoptado de forma insuficiente⁵². Desde la perspectiva del gasto, el Sector Público no facilita los servicios adecuados para la atención de personas dependientes y, por otra parte, el régimen fiscal tampoco permite deducciones adecuadas a la totalidad de dichos gastos. Así, tenemos el caso de España en donde las deducciones que (simbólicamente) se establecieron en el impuesto personal en 1992 en concepto de guardería y de cuidado de hijos eran insuficientes, llegándose a eliminar durante el período 1999 a 2003⁵³.

Deviene imprescindible, por tanto, el análisis del régimen fiscal de un país y la política social expresada en las partidas presupuestarias, siendo

⁵¹ Opus.cit.p.9

⁵² Véase la problemática entre maternidad y empleo en Paloma de Villota *Carrera profesional versus maternidad: dilema de las académicas, en Invisibilidad y Presencia*. (Carmela Sanz Rueda, coordinadora) pp. 173 a 210. Dirección General de la Mujer. Comunidad de Madrid. Madrid, 1995.

⁵³ Suprimidos por la Ley 40/1998, del IRPF, e reintroducidos por la Ley 46/2002, de reforma del IRPF

interdependientes no sólo en relación a los incentivos respecto a la oferta de trabajo sino en conexión con otros aspectos fundamentales de política social. Considerando, en definitiva, que el sistema fiscal es sólo una cara de la moneda en la que el análisis del gasto sería el reverso, como apuntan Cathal O'Donogue y Holly Sutherland:

“Esto es un reflejo de la visión de una sola parte del sistema de impuestos y beneficios sociales... todos los países de la UE utilizan las transferencias sociales como instrumento principal. No obstante, los países mediterráneos, con beneficios por hijos y prestaciones asistenciales muy limitados, enfocan principalmente esta redistribución a través del sistema fiscal como consecuencia de múltiples razones históricas y legales. Por ejemplo, Alemania aplica deducciones por hijos al reconocerse constitucionalmente un mínimo de subsistencia exento de tributación”⁵⁴.

Por tanto, para analizar la realidad de la política social de un país es necesario conjugar el esfuerzo realizado a través del gasto público directo con el ejercido a través del sistema fiscal. Pero así como el primero es relativamente fácil de percibir y cuantificar, el segundo no resulta ser tan transparente, tanto desde el punto de vista de su cuantificación como de su eficacia: por ejemplo, la deducción fiscal concedida a los contribuyentes para la adquisición de la vivienda beneficia no sólo a éstos sino también a la industria de la construcción y al sistema financiero, desvirtuando el fin del gasto fiscal.

Resulta muy difícil hacer comparaciones de gastos fiscales entre países pues difieren unos de otros en su conceptualización y en la metodología usada para su cuantificación. A esto hay que añadir que no todos los

⁵⁴ Opus cit, p.22

países elaboran un presupuesto de gastos fiscales: en Austria, Bélgica, Francia, Alemania, Portugal y España existe un mandato legal que exige su presentación, mientras que en el resto no. De estos, no todos lo exigen con periodicidad anual pues en Alemania se presenta cada dos años y en Italia y Holanda con carácter esporádico. En Bélgica, Finlandia, Francia, Portugal y España forman parte de los Presupuestos del Estado mientras que en los demás países de la Unión Europea constituyen documentos subsidiarios o independientes.

Todo ello hace que las comparaciones cross-country deben ser analizadas con precaución y muchas veces pueden conducir a conclusiones inexactas. No obstante, deviene fundamental adentrarse en el análisis de los gastos fiscales para poder conocer el esfuerzo realizado por cada país a través del sistema fiscal y arrojar luz sobre los recursos que realmente se destinan a objetivos de carácter social. Puede ocurrir que no se alcance consultando los documentos que registran los gastos fiscales siguiendo los criterios establecidos por la OCDE pues nos podemos encontrar que los que deseamos analizar son considerados como parte de la “estructura del impuesto” y, por tanto, no son recogidos en el documento, como ocurre con las reducciones y deducciones por hijos a cargo, presentes en la mayoría de los sistemas fiscales de Europa: en España se consideran parte de la estructura mientras que en otros países no. A pesar de esta gran dificultad, los gobiernos poseen estos datos o al menos tienen los instrumentos necesarios para su conocimiento, por lo que en la práctica es posible calcular la magnitud de la mayoría de las desgravaciones concedidas en el sistema fiscal.

Ante la imposibilidad de hacer comparaciones cross-country por las dificultades inherentes que conlleva, a continuación vamos a exponer la situación de los distintos documentos que recogen los gastos fiscales en los países miembros de la Unión Europea.

Austria

En Austria, el documento anual que recoge los gastos fiscales abarca únicamente los imputables al Gobierno Federal dejando al margen los correspondientes a los Länder, por lo que para tener una visión global de éstos hace necesario tener en cuenta esta circunstancia. Las deducciones de carácter social y de ayuda para el bienestar de los individuos y las familias son consideradas como parte de la estructura del impuesto y no como gastos fiscales por lo que no vienen recogidas en documento. Además, la presentación del mismo abarca tanto la imposición directa como la indirecta y no se distingue entre las distintas figuras impositivas, lo que dificulta su análisis. Así por ejemplo, bajo el epígrafe "*favourable treatment of non-courrent employees income*" se recoge tanto el gasto fiscal de los trabajadores como el de los empleadores por lo que se hace necesario llevar a cabo cálculos suplementarias para poder distinguir las cantidades destinadas a cada beneficiario.

Bélgica

La información sobre los gastos fiscales ofrecida en Bélgica es muy detallada al rebasar la exclusiva cobertura de los gastos fiscales y extenderse a todas las exenciones, deducciones y reducciones que afectan al ingreso del Estado. Por el contrario, no se recogen los generados fuera del ámbito estatal. El informe sobre gastos fiscales se presenta anualmente como un anexo al presupuesto del Estado y es ampliamente debatido tanto en el Parlamento como en las negocia.

En 1992 se dejaron de recaudar 129.149 millones BF en gastos fiscales destinados a protección social, de los que 63.312 millones BF correspondían a nacimientos y ayuda familiar, y 48.933 millones BF beneficiaron a pensionistas (OECD 1996). El total supone el 1.8% del PIB y el 6.8% de los beneficios sociales de ese año y si comparamos el gasto fiscal por nacimiento de hijo/a y familia con el gasto directo de 169.117 millones BF representa que el esfuerzo presupuestario total realizado a

favor de las familias y los menores es de 232.429 millones BF, es decir un 37% superior al gasto directo.

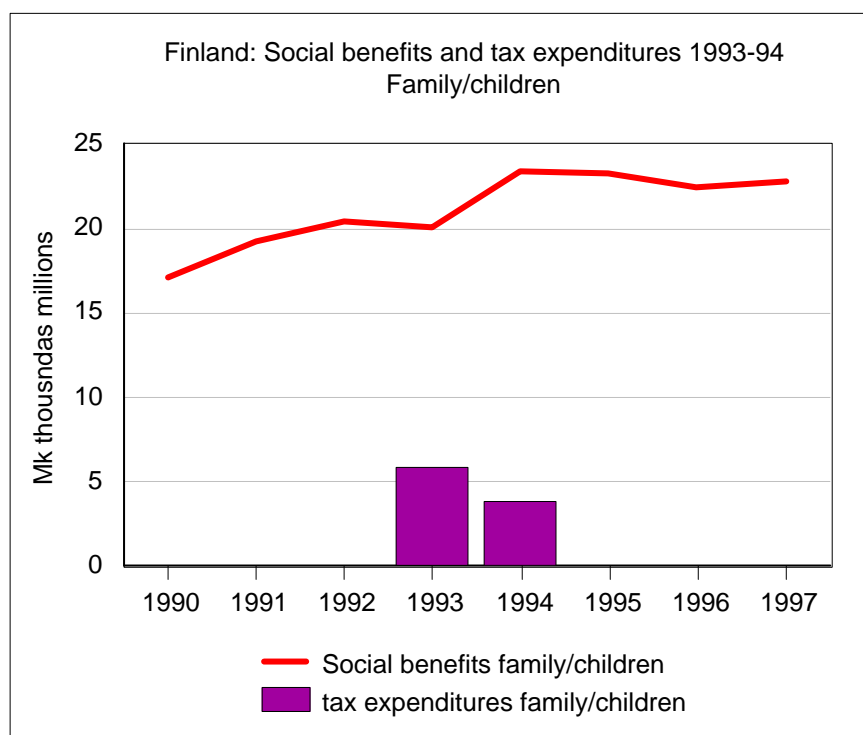
Finlandia

El informe finés abarca la tributación central y local y se utiliza como fuente adicional de información para los presupuestos del Estado aunque no forma parte de ellos y como herramienta para evaluar el estado financiero del gobierno del país dotándolo de mayor grado de transparencia. En la reforma fiscal de 1989-1992 el sistema de deducciones ha sido modificado y los gastos fiscales se presentan siguiendo la misma clasificación funcional que los presupuestos, divididos, a su vez, por categorías de impuestos, por lo que su utilización no resulta problemática. En 1994, tras la reforma fiscal, muchos gastos fiscales fueron sustituidos por gastos directos, de tal forma que el montante de los gastos fiscales se redujo considerablemente. En este año, el gasto fiscal atribuido a la función seguridad social (que no incluye salud ni vivienda) ascendió a 16.450⁵⁵ millones Mk, siendo las partidas más significativas las correspondientes a pensiones en la imposición municipal (4.370 millones Mk), cuidado de niños/as (3.800 millones Mk), deducción *employees' statutory pension premiums* (3.200 millones Mk) y seguro y fondo para el desempleo (1.950 millones Mk). Por su parte, la función salud no tiene gasto fiscal asociado mientras que vivienda ascendió a 9.440 millones Mk. Si cruzamos estos datos con los gastos directos en beneficios sociales (171.611 millones Mk) resulta que los gastos fiscales de similar objetivo social representan el 15% de los directos.

Basándonos en los datos aportados por el presupuesto de gastos fiscales referentes a las deducciones de carácter familiar e hijos se puede visualizar que la reforma fiscal finesa de esos años se ha realizado en el

⁵⁵ esta cuantía hay que considerarla con precaución pues la adición de sus componentes puede estar sujeta a errores dado que encierra datos elaborados por distintas administraciones (central y local) que utilizan métodos de cálculo diferentes.

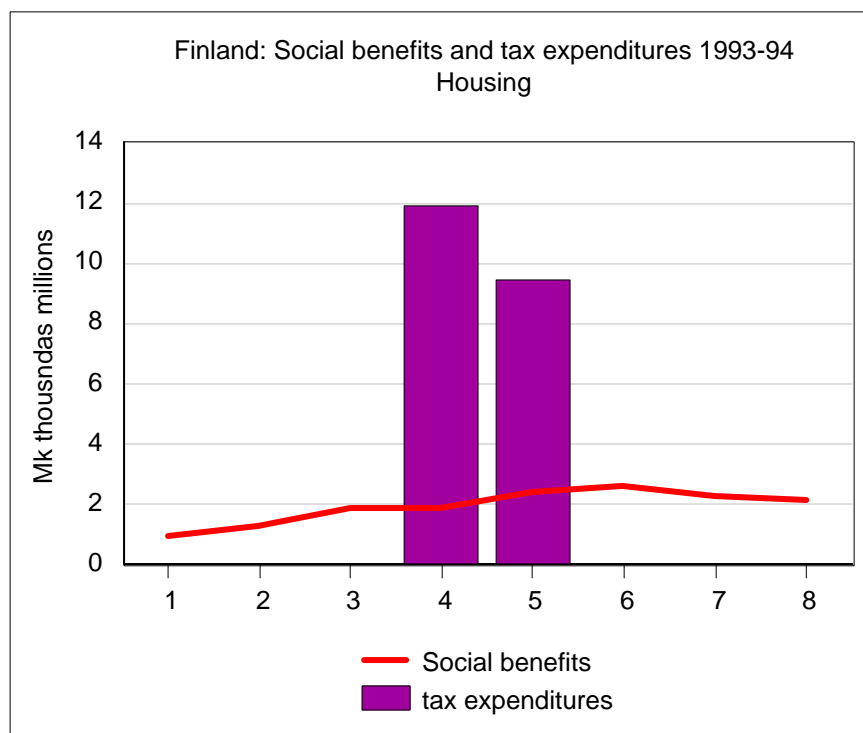
sentido de sustituir los gastos fiscales por un mayor gasto directo. El gráfico siguiente



(Source: Own calculations based on Eurostat Social protection expenditure and receipts. Data 1980-1997, Luxembourg 2000 (p. 160) and OECD Tax expenditures. Recent Experiences, Paris 1996 (p. 54)

ilustra cómo disminuyen los gastos fiscales de 1993 a 1994 a la par que aumentan los gastos sociales. También se aprecia que la cuantía del gasto directo es muy superior a la proporcionada por el gasto fiscal, cosa que no ocurre lo mismo con el beneficio social vivienda, como se visualiza en el gráfico siguiente⁵⁶:

⁵⁶ No se han computado los gastos fiscales de la imposición indirecta



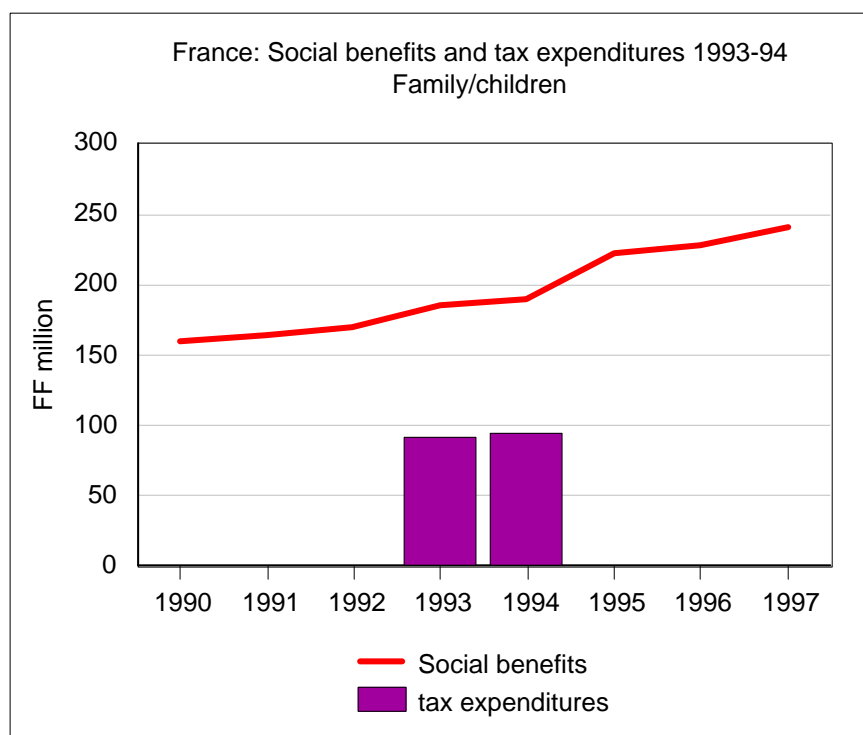
(Fuente: elaboración propia a partir de Eurostat Social protection expenditure and receipts. Data 1980-1997, Luxembourg 2000 (p. 162) y OECD Tax expenditures. Recent Experiences, Paris 1996 (p. 55))

Se puede afirmar que en Finlandia, al igual que en otros muchos países, la política de fomento al acceso de la vivienda se realiza a través del gasto fiscal fundamentalmente, que al beneficiar no solo a las personas que adquieren su vivienda sino también a otros sujetos económicos como son las empresas de construcción y las entidades financieras, resulta menos efectivo cuando se desea un objetivo concreto o incidir en un sector poblacional determinado.

Francia

En Francia el informe sobre gastos fiscales abarca la totalidad de los impuestos de ámbito estatal y se presenta bajo tres formas distintas: por la naturaleza del impuesto que lo genera, el objetivo perseguido y por la tipología del beneficiario (personas físicas, jurídicas...). El concepto de gasto fiscal es recogido en la legislación francesa que lo define como toda

pérdida de recaudación producida por una reducción de impuestos a favor del contribuyente en comparación con la imposición que hubiera resultado de la aplicación de los principios generales de la norma tributaria correspondiente. La adaptación de este concepto al peculiar sistema del “cociente familiar” francés se traduce en considerar como gasto fiscal la cuantía que se hubiera recaudado si no se tiene en consideración el tamaño de la familia, es decir mantener un coeficiente único del 2. Ello permite conocer la cuantía que el estado deja de recaudar como consecuencia de las circunstancias familiares de la unidad fiscal. De esta forma, el informe sobre gastos fiscales de 1994 estima en 68.000 millones FF la pérdida por este concepto (reducción por tamaño de la familia), que la podemos identificar con el beneficio a favor de las familias, así como todas aquellas relacionadas con la presencia de hijos/as que ascienden, en su conjunto, a 23.370 millones FF y la reducción por “empleada/o en el hogar” alcanza 3.150 millones FF.



(Source: Own calculations based on Eurostat Social protection expenditure and receipts. Data 1980-1997, Luxembourg 2000 (p. 104) and OECD Tax expenditures. Recent Experiences, Paris 1996 (p. 61)

En el gráfico anterior se representan el gasto directo y el gasto fiscal por ayuda de de hijos/as para poner de manifiesto la magnitud de estos últimos, que vienen a representar el 50% de los gastos directos, magnitud que en su conjunto supone el 3.9% del PIB. Por su parte, el gasto fiscal destinado a la adquisición de vivienda asciende a 24.060 millones FF lo que representa el 36% de los gastos directos destinados al acceso a la vivienda.

Alemania

En Alemania, el gobierno federal está obligado a presentar un amplio informe que recoja los subsidios directos y concesiones impositivas con periodicidad bianual, que es debatido en el Bundestag y el Bundesrat. Se estructura siguiendo las figuras impositivas del sistema fiscal y por sectores industriales, clasificándose según el objetivo a obtener: mantenimiento, ajuste, productividad, crecimiento... Desde el punto de vista de nuestro análisis, las ayudas fiscales para las familias, como son el splitting para los matrimonios y las deducciones por hijos/as, se consideran como parte integrante de la estructura del sistema lo que, como hemos señalado, no son considerados como gastos fiscales, lo que no permite evaluar el efecto de estas reducciones de impuestos sobre la población afectada.

Irlanda

En Irlanda, el informe conteniendo el coste de los beneficios fiscales se presenta anualmente aunque no forma parte de los Presupuestos. Recoge únicamente los datos referentes a los impuestos sobre la renta de las personas físicas y jurídicas y se clasifican de acuerdo con la estructura del impuesto: exenciones, reducciones, deducciones, etc. Al incluir los dos impuestos bajo las mismas rúbricas, en algunos casos es prácticamente imposible identificar al beneficiario del gasto fiscal y, en otras ocasiones, al

pertenecer a la propia estructura del impuesto su consideración como gasto debe de ser tomada con cautela.

No obstante, consideramos que es un documento muy válido para evaluar los efectos del impuesto en la política social. Así por ejemplo, nos desvela que la pérdida recaudatoria producida por *one parent family allowance* (beneficio fiscal a favor de las familias monoparentales) se estima en 54,1⁵⁷ millones de libras, cuantía que no debe de olvidarse a la hora de estudiar las ayudas recibidas por las familias monoparentales. En otros conceptos contenidos en el informe se recogen, sin duda alguna, cantidades cuyo concepto es paralelo a los gastos directos, como la exención para el bienestar de los niños/as (58.4 £millones), minusválidos/ast (19.8 £millones), desempleo (36.8 £millones) o maternidad (3.9 £millones). De esta manera, se puede afirmar que las/los perceptores/as del *family and child cash benefits* (de carácter periódico) disfrutaron de 58.4 £millions adicionales procedentes del *children tax allowance*, lo que supone un aumento real del 20%, en el ejercicio de referencia. De igual manera, el *unemployment cash benefit* se incrementó en un 14% adicional como consecuencia de la deducción de impuestos.

Italia

En Italia, en 1991, la ley exige enumerar y cuantificar los gastos fiscales con el fin de llevar a cabo una reducción de los mismos, pues están catalogados más de 700. Este documento no ha sido publicado, por lo que no es posible hacer su evaluación.

Holanda

En Holanda, la cuantificación de los gastos fiscales se realiza de manera esporádica y no forman parte de los documentos presupuestarios aunque en los últimos años ciertas deducciones se siguen con cierta regularidad con el fin de conocer los efectos de una medida concreta. Entre ellos se

⁵⁷ en el ejercicio fiscal 1991-92 (OECD 1996)

encuentran las aportaciones a fondos privados de pensiones, la amortización acelerada para inversiones en medio ambiente, etc. Resulta interesante hacer notar que los documentos publicados se refieren exclusivamente a los gastos fiscales generados por los rendimientos de trabajo en el impuesto personal y en las contribuciones pagadas a la seguridad social, pero esta calificación no permite un análisis desde el punto de vista de género. A título de ejemplo mencionaremos que los dos gastos fiscales más elevados corresponden a *self-employed person's deduction* (a favor de los/as trabajadores/as autónomas) por un importe, en 1994, de 545 millones Gld, y el correspondiente a contribuciones a la seguridad social (*social insurance contributions*) por 475 millones Gld, ambos en el impuesto personal.

Portugal

En los Presupuestos del Estado en Portugal es obligatorio incluir los gastos fiscales como documento de discusión parlamentaria y como vehículo de análisis de las medidas fiscales adoptadas. Se presentan clasificados por impuestos y por tipo de beneficio y se cuantifican en escudos y como porcentaje de la recaudación prevista por el impuesto. A pesar de la clasificación por tipo de beneficio, la propia conceptualización del gasto fiscal no permite hacer análisis desde la perspectiva de género al considerar las minoraciones impositivas de carácter personal y familiar (por ejemplo, las deducciones por personas dependientes y matrimonio) como parte de la estructura del impuesto. A título de información diremos que los cinco conceptos de beneficios recogidos en el documento de gastos fiscales son: minusválidos/as, ahorro para la jubilación, adquisición de vivienda y take-over bids, cuyo conjunto viene a representar el 3.1% de la recaudación del impuesto personal.

Reino Unido

A pesar que en el Reino Unido no existe ningún mandato de obligatorio cumplimiento, anualmente se presenta un documento que recoge los gastos fiscales que es utilizado tanto para la elaboración del presupuesto como para discusión y estudio del sistema fiscal. Se presenta en tres formatos distintos: *“tax expenditures”*, *“structural reliefs”* y *“reliefs with tax expenditure and structural components”*. Para el análisis desde una perspectiva de género, hemos de recurrir a este último pues es el que contempla *“married couple’s allowance”*, *“one parent allowance”*, *“exemption for child benefit”*, *“attendance allowance”*, etc. En el ejercicio fiscal 1994-95 el conjunto de gastos fiscales que relacionados con la familia y las personas dependientes ascendieron a 4.350 millones £ lo que representa una disminución de 1.150 millones £ respecto del ejercicio anterior. Comparando estas cifras con los beneficios sociales a favor de los hijos, nos encontramos que representan el 25.6% de estos, porcentaje nada desdeñable. Otro importante gasto fiscal lo constituyen los beneficios relacionados con la vivienda, siendo el más importante la deducción de los intereses en la adquisición de la propia vivienda por un importe total de 53.845 millones £. En contraste, beneficio social destinado a vivienda, que en ese mismo ejercicio ascendió a 13.302 millones £, se dedicó íntegramente a viviendas sociales lo que indica que el gasto fiscal sigue el criterio de la mayoría de los países de fomentar la vivienda a todos los ciudadanos y ciudadanas con especial hincapié en los/as más necesitados/as.

Vemos que los presupuestos de gastos fiscales constituyen una herramienta imprescindible para realizar un análisis completo de las políticas de género, social y de igualdad de oportunidades. El seguimiento de estas políticas y la consecución de sus objetivos han de verse desde la doble perspectiva de los gastos directos y los gastos fiscales y su estudio deviene necesario para coordinar las políticas fiscal y social. No obstante, existen importantes dificultades a la hora de analizar los gastos fiscales. En primer lugar, la dificultad de disponer de estos documentos pues, como

hemos visto, no todos los países lo elaboran y muchos de los que lo hacen no publican sus resultados por utilizarlo como un instrumento interno en la política fiscal. En segundo lugar, en la mayoría de los presupuestos, no se ofrece una clasificación de los gastos que permita el análisis de género y/o de política social o carecen del desglose necesario o no recogen la totalidad de los mismos. En tercer lugar, la existencia de estos presupuestos es relativamente reciente en la mayoría de los países, lo que no proporciona series estadísticas lo suficientemente largas para hacer una evolución de los gastos. Por último, el análisis de los gastos fiscales exige el conocimiento profundo del sistema fiscal, así como el concepto en el que se basa su definición y los cambios habidos en la estructura de los impuestos como consecuencia de reformas fiscales.

Un ejemplo de buenas prácticas: Canadá

El Gobierno canadiense tiene claro que toda concesión impositiva, revista la forma que revista (exenciones, reducciones, deducciones, bonificaciones...), ha de ser explicitada y cuantificada por tratarse de una alternativa al gasto directo en la consecución de los objetivos políticos, cuyo coste recaudatorio y efectos han de ser conocidos y analizados. El informe sobre gastos fiscales se confecciona con un criterio amplio identificando a éstos como toda forma de desviaciones de la estructura básica del sistema fiscal:

“The broadest of the available options is to identify tax expenditures as all deviations from a benchmark tax system, and this is the approach used in this document. This option provides as much information as possible to the reader,

without getting into a controversy as to whether or not an item is a tax expenditure.”⁵⁸

El criterio seguido en Canadá para identificar los gastos fiscales se basa en considerar únicamente a los principales elementos estructurales de cada figura tributaria como parte de la estructura de referencia: renta gravable, exenciones, base imponible, tipos impositivos y cuota íntegra. Definida la estructura de referencia de esta forma, todo “aliciente fiscal” es tratado como un gasto fiscal lo que permite facilitar información sobre una amplia gama de medidas fiscales que persiguen fines ajenos a la recaudación. De esta forma se identifican aquellos “alicientes fiscales” que generalmente no son considerados técnicamente como gastos fiscales, a pesar que reducen la recaudación del impuesto en cuestión, y se recogen en el documento canadiense bajo la denominación de “*memorandums items*” con el fin de proporcionar información adicional. Estos “*memorandums items*” proceden de:

1. Medidas que son consideradas como parte de la estructura del impuesto y que el informe sobre gastos fiscales no los considera como tales. Tal es el caso de la deducción por dividendos, que reduce la doble imposición de los ingresos obtenidos por las sociedades y distribuidos a las personas físicas mediante el reparto de dividendos.
2. Medidas sobre las que existe discusión sobre su naturaleza de gasto fiscal, como en el caso español la actual reducción por cuidado de hijos e hijas o la reducción por edad.
3. Medidas que la ausencia de datos no permiten la separación del componente del gasto fiscal de la estructura de referencia

⁵⁸ Department of Finances: *Tax Expenditures: Notes to the Estimates/Projections*, 2000. Ottawa, 2000

del impuesto. Un ejemplo de ello se encuentra en el tratamiento especial que recibe el sueldo de los funcionarios destinados en el extranjero (que forma parte de la estructura de referencia del impuesto) que una parte del mismo está exento al considerarlo como una compensación por los mayores gastos incurridos en su destino (que constituye un gasto fiscal).

(En el anexo documental de este apartado se ofrecen los conceptos y cantidades estimadas del “memorandum items”)

De esta forma, el informe canadiense sobre gastos fiscales correspondiente al año 2003 recoge 241 gastos fiscales y “memorandum items” de los que 124 corresponden al impuesto personal, 81 al impuesto sobre sociedades y 36 al impuesto sobre ventas.

Los gastos fiscales del impuesto personal sobre la renta se presentan agrupados por categorías funcionales, cuyos conceptos y cuantías se reflejan en el cuadro siguiente:

Gastos fiscales del impuesto personal (federal) de Canadá, 2003

Cultura y recreo	67
Educación	290
Empleo	448
Familia	1310
Agricultura y pesca	235
Financiación provincial	3065
Inversión y actividades económicas	2020
Salud	1875
Mantenimiento de rentas y jubilación	45716
Pequeños negocios	485
Otros	4719
Memorandum items	36748

(Fuente: elaboración propia a partir de Department of Finances Canadá:
Tax expenditures and evaluations, 2003. Ottawa, 2003)

En cada presupuesto anual se presenta una relación de los gastos fiscales que han sido suprimidos junto con un informe de su justificación. Así mismo, se reseñan detalladamente los nuevos gastos fiscales que se dan de alta en el sistema fiscal, indicando el objetivo que persigue, su cuantificación y su proyección para los cinco años siguientes. En esta buena práctica echamos de menos un informe sobre el impacto de género del beneficio.

A los informes sobre gastos fiscales elaborados por el Gobierno Federal se añaden los propios de cada Provincia que recogen los concedidos por el sistema tributario local. Digno de destacar es el publicado por el Gobierno de Québec por su exhaustiva información y grado de detalle aunque carece, como en el caso federal, de un análisis del impacto de género.

Conclusiones de los Gastos Fiscales

En la elección de los gastos fiscales como herramienta de política social hay que ser consciente de las ventajas e inconvenientes que presentan. Así, a modo de resumen, indicamos los más sobresalientes:

- El gasto fiscal beneficia únicamente a la población con ingresos suficientes para declarar, dejando al margen a los sectores con escasa capacidad de renta.
- El uso de reducciones en la base imponible resulta, desde el punto de vista de la equidad social regresivo pues su efecto depende del tipo marginal del contribuyente.

- El gasto fiscal beneficia al contribuyente sujeto al impuesto en lugar de beneficiar a la persona para el que está diseñado (por ejemplo, en las familias con el hombre como único perceptor de ingresos, éste es el beneficiario de la deducción por nacimiento del hijo/, éste en lugar de la madre).
- Los efectos de los gastos fiscales resultan mucho más difíciles de conocer que los gastos directos cuyo impacto de género puede determinarse con mayor facilidad.
- El coste de los gastos fiscales presenta mayores dificultades de control que los programas de gasto presupuestario.
- El gasto fiscal no alcanza el objetivo de política social para el que ha sido diseñado con la misma precisión que el gasto directo e incluso puede beneficiar a sectores de población que no requieren ese tipo de ayuda.

Tal es el caso del gasto fiscal destinado a la adquisición de vivienda que, evidentemente, beneficia a los compradores pero también a las promotoras y a las instituciones financieras. Así mismo, incide en todos los contribuyentes que se acogen al gasto fiscal incluyendo a quienes por su nivel de renta no precisan ayuda pública.

- El seguimiento y gestión del gasto fiscal presenta un coste muy inferior al del gasto directo, prácticamente nulo.
- El gasto fiscal aporta al sistema fiscal complejidad y le resta transparencia.

A pesar de los inconvenientes citados, su uso forma una parte de la actuación en materia de política social y económica en nuestro país.

Creemos, no obstante, que la nueva ley de financiación de las Comunidades Autónomas abre nuevas posibilidades de actuación que han de aprovechar las diferentes Comunidades, de acuerdo con su sensibilidad e interés en profundizar en la equidad de género, para mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos y ciudadanas y reconocer los trabajos de atención y cuidado de las personas realizados en el seno de las Comunidades.

Propuestas en materia de beneficios fiscales

En vista del análisis anterior y de las posibilidades de actuación en materia fiscal, se proponen las siguientes actuaciones:

De carácter general

- Evitar la utilización incorrecta de la política fiscal como herramienta de política familiar, social, etc. y centrarse en utilizar el gasto en forma de transferencias o prestaciones de servicios públicos cuando se desee actuar a favor de la población más necesitada o de grupos escogidos de acuerdo al nivel de renta, etc.. para irlo extendiendo paulatinamente como un derecho universal al ciudadano a lo largo del ciclo vital, semejante a la salud y educación de las personas (recuérdese el *Canada Child Tax Benefit*).
- Abrir el necesario debate de gastos fiscales versus gastos directos involucrando en el mismo a responsables del Gobierno del Estado y de

las Comunidades autónomas para conseguir los objetivos propuestos en los Presupuestos y en la Política Económica en general.

- Seguir en la línea de sustituir gastos fiscales por gastos directos y/o servicios públicos universales tal y como ha ocurrido con la salud.
- Coordinar el diseño de los beneficios fiscales con los programas de gasto afines. Ello requiere la presencia de los responsables de la gestión del gasto y de la política fiscal en la toma de decisiones al respecto.
- Incluir en los Presupuestos de Beneficios Fiscales del Estado un listado completo y cuantificado de la totalidad de los gastos fiscales del sistema fiscal español incluyendo los correspondientes a los tributos cedidos a las Comunidades Autónomas (recuérdese los *memorandums ítems* de Canadá).
- Incluir en los Presupuestos de Beneficios Fiscales del Estado un análisis de los gastos fiscales desde la perspectiva de género, al igual que debe de hacerse en el Capítulo de Gastos.
- Impulsar el análisis desde la perspectiva de género de los/as declarantes de rendimientos de trabajo, necesario para revelar datos importantes para la toma de decisiones relativa a la conciliación de la vida familiar y laboral.
- Desagregar las estadísticas fiscales por el sexo de los contribuyentes para así poder visualizar el esfuerzo fiscal realizado por las mujeres como contribuyentes y generadoras de recursos públicos y no como meras beneficiarias de ayudas públicas

- Conocer el coste global de la consecución de las políticas sociales y de conciliación de la vida familiar y laboral, lo que exige conocer tanto el gasto fiscal como el gasto directo, componentes ambos del esfuerzo total realizado.
- Necesidad de llevar a cabo una inversión en capital humano (educación y salud) entendiendo como tal los gastos en educación infantil desde el primer año de vida

De carácter específico

IRPF

- Supresión de la tributación conjunta de los miembros de la unidad familiar, con el fin de conseguir la individualización fiscal en el IRPF y en el Impuesto sobre el Patrimonio.
- Disminución del tipo marginal mínimo (en la actualidad el tipo es del 15% considerando conjuntamente el estatal y el autonómico) y reducción del mínimo exento. Esta modificación permitirá una redistribución de la carga tributaria entre los contribuyentes beneficiando a los/as de menores ingresos y, por tanto, a las mujeres .

Con esta medida se pretende facilitar el acceso al mercado de trabajo de las personas que o bien acceden por primera vez o deseen reincorporarse evitando el perverso efecto de la “trampas de la pobreza, del desempleo y del trabajo a tiempo parcial”.

Afectará muy especialmente a las mujeres casadas y a las mujeres que configuran familias monoparentales. Por otra parte, teniendo en cuenta la desigualdad salarial entre mujeres y hombres esta medida

beneficiaría fundamentalmente a las mujeres al generar derechos sociales individuales.

El coste de la medida es elevado y se estima en 60 millones de euros por cada punto porcentual.

- Aumentar la actual deducción por maternidad de 1.200 euros por cada hijo menor de tres años a todas las madres estén o no en el mercado laboral.

En todo caso, esta medida se acompañará de una transferencia directa a todas las madres que reuniendo las condiciones anteriores no tengan la obligación de tributar en el IRPF por no alcanzar los rendimientos mínimos exigidos al efecto.

Con esta deducción se pretende alcanzar un doble objetivo: facilitar la conciliación de la vida laboral y familiar de todas las madres trabajadoras (por cuenta ajena y propia) e incentivar a las mujeres que trabajan en el mercado informal a emerger al mercado laboral legal. Estas últimas mujeres se beneficiarán, además, de ser titulares de derechos sociales directos, como el de jubilación.

- Crear una nueva deducción en la cuota por importe de 600 euros por cada hijo menor de tres años para quienes contraten legalmente a otra persona para el cuidado del/los menor/es.

Esta medida va encaminada a facilitar el acceso o retorno al mercado laboral de aquellas madres que lo deseen y que no pueden acogerse a las deducciones anteriores. Además, fomentará la contratación legal de personal de servicio doméstico, con la repercusión que ello tiene en la población inmigrante femenina.

Su coste es difícil de cuantificar con la información estadística de que se dispone pues se desconoce el número de mujeres que se acogerían a la medida.

- Aumento del 5% en la deducción por adquisición o rehabilitación de vivienda a todos aquellos contribuyentes que reúnan las condiciones del artículo 68, apartado 1. 2ª (titulares de familias monoparentales) y que no tengan rentas superiores a 21.000 euros anuales.

Con ello se pretende fomentar el acceso a una vivienda digna a las madres y padres de familias monoparentales con recursos insuficientes. Como se ha visto anteriormente, esta medida favorece de manera especial a las mujeres, dado que el 86,6% de estos hogares están constituidos por mujeres solas con hijos/as.

Su cuantificación no es viable, dada la escasa información estadística disponible.

- Supresión de las deducciones autonómicas por nacimiento de hijos/as. El ahorro producido por la medida se puede emplear en ampliar la oferta de guarderías públicas para niños y niñas menores de un año.

Sustitución de la deducción por acogimiento no remunerado de mayores de 65 años por una prestación del servicio público adecuado. Se podría contemplar la concesión de transferencias para las personas que cuidan pero puede desincentivar la incorporación de las mujeres al empleo.

Su cuantificación no es viable con los datos disponibles en la actualidad.

Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones

- En las sucesiones “mortis causa” se debería aumentar las reducciones de la base imponible a favor de personas con minusvalías y de menores de edad.
- En la transmisión de la vivienda habitual, ampliar el límite de aplicación del valor de la vivienda a efectos de la bonificación, que se propone sea del 100%.

Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados

En las cesiones de bienes inmuebles a cambio de una pensión vitalicia realizada por mujeres solas (solteras, viudas, divorciadas o separadas) mayores de 40 años, el tipo impositivo aplicable a la transmisión será del 0%.

Tributos sobre el juego

- Se propone aumentar la fiscalidad sobre el juego con el fin de sufragar gastos directos relacionados con los programas de conciliación de la vida laboral y familiar.

ANÁLISIS DEL GASTO SOCIAL DESDE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO

La protección a la infancia en Canadá

En 1998, Canadá inició una gran reforma del sistema de protección de la infancia –cuya consecución está prevista en 2004- a través del denominado National Child Benefit cuyo objetivo no se ciñe únicamente al bienestar de los niños y niñas sino también busca la seguridad en la obtención de los ingresos de las familias⁵⁹. Tradicionalmente, el sistema de protección canadiense ha perseguido un doble objetivo: equidad horizontal y erradicación de la pobreza. Estos dos objetivos interrelacionados asumen que la sociedad está interesada y obligada a ayudar a los padres al mantenimiento de los niños y niñas al considerarlos como un “bien común” y una “inversión”. En la persecución de estos objetivos, el sistema canadiense, sin llegar a ser de carácter universal, ha logrado llegar a la gran mayoría de la población cubriendo al 80 por ciento del total de familias y al 95 por ciento de aquellas que tienen niños y niñas.

En su evolución, ha pasado por cinco fases diferentes a lo largo del tiempo. La primera, situada durante las dos grandes guerras, ha sido calificada de “regresiva”⁶⁰ pues la ayuda a los menores se proporcionaba exclusivamente a través de reducciones impositivas que suponían un ahorro en el impuesto personal -creciente con la renta de las familias- y que excluía a las familias pobres y con ingresos reducidos que no presentaban declaración de impuestos, al igual que ocurre en España en la actualidad.

⁵⁹ Battle, Ken and Mendelson, Michael (eds.): *Benefit for Children: A Four Country Study*. The Caledon Institute for Social Policy. Ottawa, 2001, (p. 95)

⁶⁰ Ibidem, p. 97

En 1945 se instaura la segunda fase denominada “universalidad discrecional”, caracterizada por la introducción del “Family Allowance”, un beneficio universal, a la par que se mantenía la reducción en el impuesto personal. Con ello se logró alcanzar a las familias más pobres pero perduraba la regresividad del gasto fiscal.

Durante los años setenta se inicia la tercera fase, o “universalidad progresiva”, en la cual se triplica el importe del beneficio universal, se corrige con la inflación y se sujeta al impuesto personal. El nuevo programa de administración de estos beneficios, basado en la renta familiar declarada y en la implantación de un crédito de impuestos reembolsable, posibilitó una mayor ayuda a las familias más necesitadas a la par que se redujo en las de clase media y se suprimía en las altas.

La cuarta fase, “discrecionalidad progresiva”, fue iniciada en la década de los años ochenta y culminó en 1993 con la implantación de un único programa, el Child Tax Benefit, que aumentó considerablemente los pagos a favor a las familias trabajadoras con menores salarios, mantuvo los beneficios a otras familias de ingresos reducidos y los redujo considerablemente en el resto de las familias.

Por último, en 1998, comienza la quinta etapa que será finalizada en 2004, la cual persigue ampliar la reforma absorbiendo la administración federal el sistema provincial de beneficios a favor de los niños y niñas con el fin de fortalecer la consecución de los objetivos de equidad horizontal y lucha contra la pobreza.

Los principales programas canadienses son el sistema federal -Canada Child Tax Benefit-, evaluado a través del nivel de renta familiar, y otros dos, de ámbito provincial, de asistencia social basados en la “demostración de la necesidad”. La reforma consiste en ir absorbiendo a estos últimos dentro del sistema federal a la vez que se asegura iguales beneficios para las

familias de escasos recursos sean o no trabajadoras. Aparte de este programa, los distintos gobiernos canadienses, tanto federal como provinciales y locales, ofrecen otros programas adicionales que incluyen a los niños y niñas como beneficiarios.

En Canadá, desde comienzos de la década de los setenta, la reforma del Estado del Bienestar ha estado centrada en el concepto de renta mínima anual garantizada (RMAG) -guaranteed annual income (GAI)⁶¹, en terminología anglosajona- considerada como el ingreso mínimo anual necesario para llevar una vida digna y que depende de la configuración del hogar, la edad de sus miembros y el nivel de renta. Su discusión se ha venido centrando, desde entonces, en dos orientaciones diferentes: para unos, el propósito de la renta mínima garantizada es fomentar el acceso al mercado laboral y la reducción del coste y complejidad de los sistemas de impuestos y transferencias sociales actualmente vigentes⁶². Para otros, su objetivo es conseguir un nivel de ingreso adecuado cuya obtención no resulte un estigma para quien lo solicite, al margen del mercado laboral y con carácter universal. La puesta en práctica del primero pasa por el impuesto negativo sobre la renta –negative income tax (NIT)-, y el segundo exige el establecimiento de una “ayuda demográfica universal” –universal demogrant (UD)-. El impuesto negativo sobre la renta consiste en la recepción de una cuantía determinada por aquellas personas cuya renta no alcanza un nivel mínimo deseable, importe que se reduce a medida que la renta aumenta, de tal modo que la población puede dividirse en tres grupos: los que reciben la totalidad del beneficio, los que lo reciben

⁶¹ Government of Canada: *Improving Social Security in Canada. Guaranteed Annual Income: A Supplementary Paper*. Cat. No. MP90-2/15-1995.
www.canadiansocialresearch.net/ssrgai.htm

⁶² Para mayor información al respecto véase Villota, P. y Ferrari, I.: *The impact of the tax/benefit system on women's work*. Comisión Europea, DGV, 2001
http://europa.eu.int/comm/employment_social/equ_opp/women_work.pdf

parcialmente y los que no lo reciben⁶³. Por su parte, la “ayuda demográfica universal” ofrece un pago a todos los ciudadanos, independiente del nivel de ingresos, cuyo propósito es la erradicación de la pobreza y conseguir un mejor reparto de los beneficios económicos de la sociedad⁶⁴. En este sistema, los/as ciudadanos/as reciben una cuantía suficiente para cubrir sus necesidades, libre de impuestos, y la de su familia, mientras que el resto de sus ingresos se gravan en su impuesto personal, por lo que la renta disponible será la suma de la “ayuda demográfica universal” y la renta después de impuestos. Evidentemente, la “ayuda demográfica universal” supone un mayor coste presupuestario que ha de ser cubierto por una mayor presión fiscal. En 1998, Canadá optó por este último modelo aunque con ciertos retoques como es la exclusión del sistema de las familias de alto poder adquisitivo.

La aplicación práctica de la “ayuda demográfica universal” es muy similar a un impuesto negativo sobre la renta, como muestra el cuadro siguiente que refleja, para diferentes niveles de renta) la cuota pagada (o percibida) por una familia biparental con un único perceptor y dos hijos/as menores, así como su renta disponible.

Cuota del impuesto personal para un matrimonio con dos hijos/as (un único perceptor), 1999
(en CAD, dólares canadienses)

<u>Ingreso</u>	<u>Cuota</u>	<u>renta disponible</u>
13500	-4571	18071
15000	-4403	19403
20000	-3608	23608
25000	-2008	27008

⁶³ Véase Paloma de 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.

⁶⁴ Una de las primeras descripciones teóricas del “universal demogrant” la ofrece el economista estadounidense Robert Theobald en *Free Men and Free Markets*, New Cork. Anchor Books, 1965

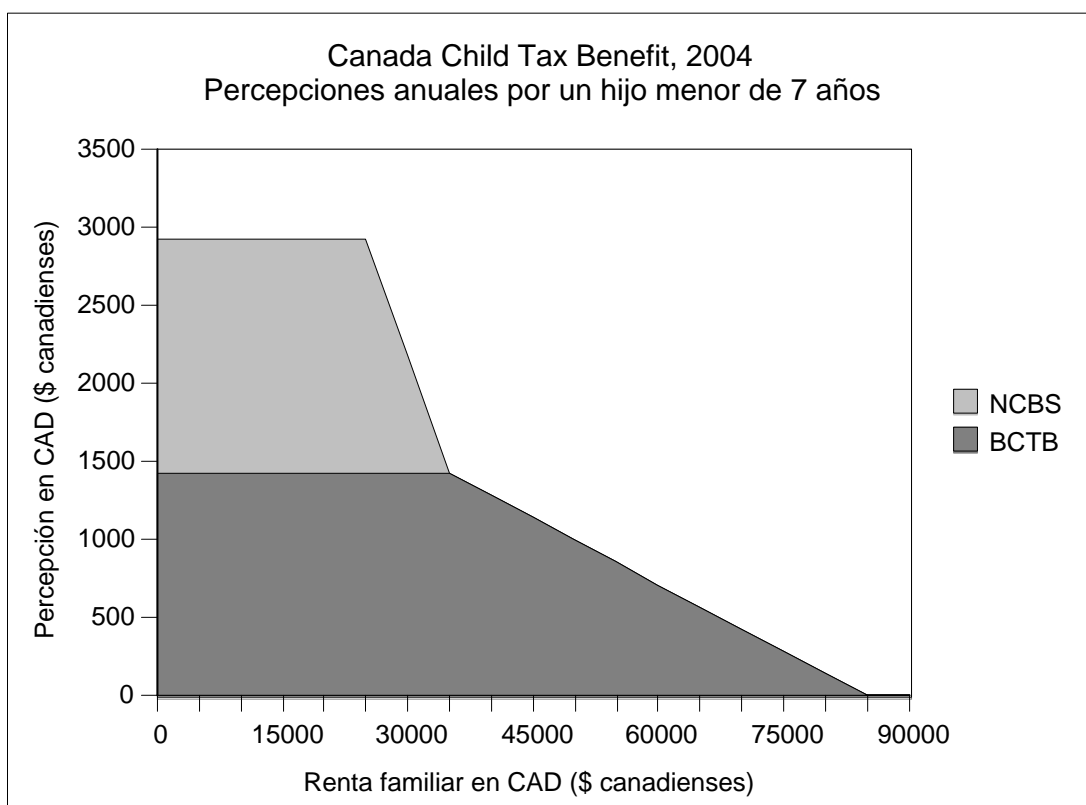
30000	-47	30047
35000	1697	33303
40000	3364	36636
45000	4914	40086
50000	6464	43536
55000	8014	46986
60000	9589	50411
65000	9589	55411
70000	11289	58711
75000	14781	60219
100000	22393	77607

(Fuente: Department Finances Canada: The Budget Plan 1999. Ottawa 1999, p. 137)

En el cuadro anterior se aprecia cómo este tipo de familias perciben del gobierno federal pagos por importes decrecientes con el fin de asegurar una renta disponible mínima. Cuando los ingresos de la familia alcanzan los 35.000 CAD, ésta deja de percibir el Canada Child Tax Benefit y su renta queda sujeta al impuesto personal.

El Canada Child Tax Benefit tiene una compleja estructura constituida por dos componentes cuyos parámetros varían anualmente a medida que la reforma del sistema va completándose. El primero componente o “estrato” se denomina “Basic Child Tax Benefit” (BCTB), y en el año 2004 supone un pago de 1.196 CAD por cada hijo/a complementado con 82 CAD por el tercer hijo o hija y siguientes, aumentado en 237 CAD por cada menor de 7 años. Cada provincia puede alterar estas cuantías de acuerdo con la edad y el número de hijos o hijas, pero tan sólo la provincia de Alberta los ha variado ligeramente al alza. Lo percibe en su integridad las familias con ingresos inferiores a 35.000 CAD, reduciéndose la cuantía paulatinamente hasta que la renta familiar supera los 82.000 CAD, aproximadamente. El segundo componente o “National Child Benefit Supplement (NCBS) está dirigido únicamente a las familias de escasos ingresos y asciende, en

2004, a 2.693 CAD para el primer hijo, 2.479 CAD para el segundo y 2.482 CAD para el tercero y siguientes. Es este caso, el máximo lo disfrutaban las familias con rentas inferiores a 22.764 CAD y se deja de percibir cuando la renta supera los 35.000 CAD. El gráfico siguiente recoge las cuantías que corresponden a una familia con un hijo menor de siete años:



(Fuente: elaboración propia a partir de Department Finances Canada: The Budget Plan 2003. Ottawa 2003)

Como resumen, durante el año 2004, las familias canadienses con hijos menores de edad percibirán las siguientes cantidades:

Cantidades a percibir por el Canada Child Tax Benefit durante 2004

	<u>menor de 7 años</u>	<u>7 años y más</u>
Por el primer hijo	2930	2693
Por el segundo hijo	2716	2479
Por el tercer hijo y siguientes	2719	2482

(Fuente: elaboración propia a partir de Department Finances Canada: The Budget Plan 2003. Ottawa 2003, p. 322)

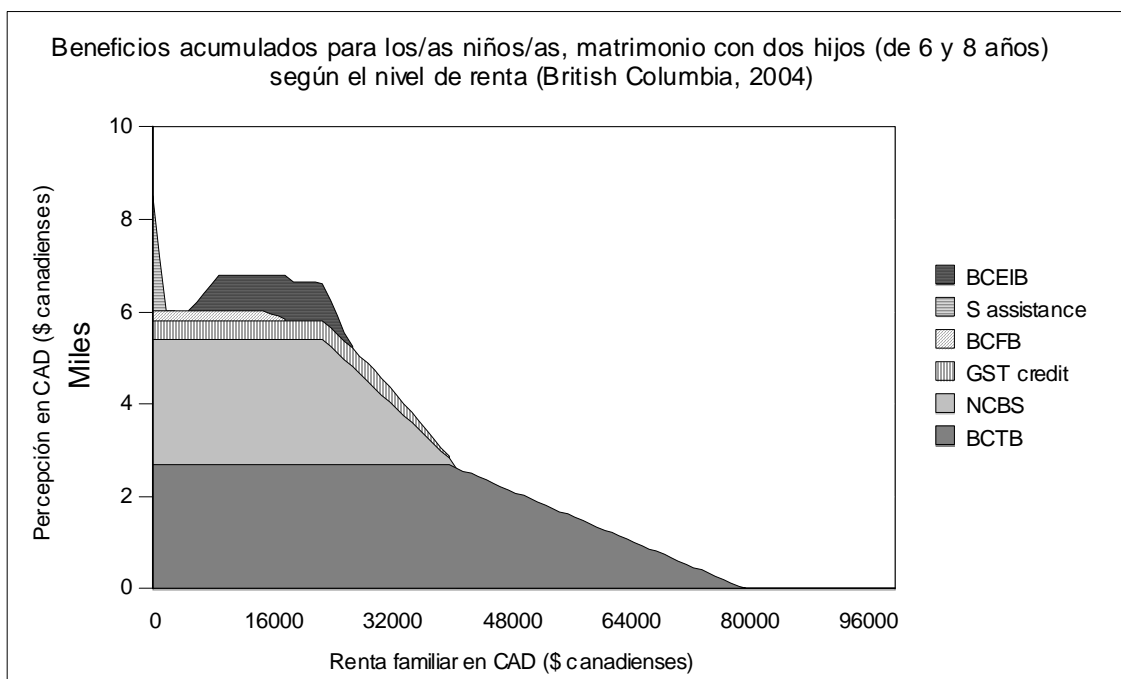
Por ejemplo, una familia con un hijo/a menor de siete años percibirá del Canada Child Tax Benefit 2.930 CAD anuales (equivalente a 1.843,93 €)⁶⁵ y otra con tres hijos de 3, 5 y 9 años percibirá la cantidad de 13.774 CAD (2.930 CAD por el primer hijo, más 2.716 CAD por el segundo y 2.482 CAD por el tercero) en pagos mensuales de 1.147,82 CAD (equivalente a 722,35 €/mes).

Canadá implantó el impuesto sobre el valor añadido (Goods and Service Tax) en 1991 y, con el fin de mantener la capacidad adquisitiva de las familias más pobres, creó el Federal Goods and Service Tax Benefit que consiste en un pago dinerario trimestral, libre de impuestos, por cada persona de la familia (también solteros/as, viudos/as, separados/as y divorciados/as), siempre y cuando no se obtenga una cierta renta. Para 2004 la cuantía anual a percibir se ha fijado en 224 CAD por cada cónyuge y 118 CAD por cada hijo/a menor de edad. Las familias monoparentales reciben 112 CAD adicionales⁶⁶. Los límites de renta para su percepción máxima son de 29.123 CAD para los/as casados/as y los padres y madres solteros/as y de 7.253 CAD para las personas sin hijos/as. A partir de estos límites las cuantías a percibir se reducen en un 5% y 2% respectivamente.

El Canada Child Tax Benefit se complementa con los distintos programas que los gobiernos provinciales ofrecen para la lucha contra la pobreza. British Columbia es un buen ejemplo de ello pues ha sido una provincia pionera en reemplazar la asistencia social por beneficios, cuyo concepto es el núcleo central de la reforma del National Benefit.

⁶⁵ tomando el cambio de 1 € = 1,589 CAD

⁶⁶ Canada Revenue Agency: *GST/HST Credit*. RC4210(E) Rev. 04. Ottawa 2004.
http://www.cra-arc.gc.ca/benefits/gst_hst-e.html



- BCTB: Basic Child Tax Benefit
- NCBS: National Child Benefit Supplement
- GTS credit: Goods and Services Tax
- BCFB: British Columbia Family Bonus
- S assistance: Asistencia Social
- BCEIB: British Columbia Earned Income Benefit

(Gráfico tomado de Battle, Ken and Mendelson, Michael (eds.): Benefit for Children: A Four Country Study. The Caledon Institute for Social Policy. Ottawa, 2001, (p. 116) y actualizado con datos de Department Finances Canada: The Budget Plan 2003. Ottawa 2003, pp. 322 y 323

El gráfico anterior muestra el conjunto de los beneficios que perciben las familias con dos hijos/as -uno/a menor de 7 años y el/la otro/a entre los 7 y 17 años- en British Columbia. La mayor cuantía procede del Canada Child Tax Benefit (en sus dos modalidades, el "Basic Child Tax Benefit" (BCTB) y el "National Child Benefit Supplement (NCBS), complementada por el también federal beneficio Goods and Services Tax (GST credit) y los beneficios provinciales "British Columbia Family Bonus (BCFB) y el "British Columbia Earned Income Benefit (BCEIB), este último exclusivamente para familias con ingresos procedentes del mercado laboral. Por último, el

gráfico señala la percepción de la asistencia social que todavía persiste a favor de familias sin ingreso alguno. Se observa, también, la trampa de la pobreza a la que están sujetas estas familias, que obtienen a través del sistema de beneficios más de 8.000 CAD anuales, que los pierden en el momento que se integran en el mercado laboral o reciben cualquier tipo de ingreso. Este pernicioso efecto ha sido objeto de estudio durante los últimos años de tal forma que en el plan del gobierno federal está previsto eliminarlo en los próximos años y ello es considerado como uno de los objetivos de la reforma del National Child Tax Benefit. Así, antes de la introducción del actual sistema de protección en 1998, un/a niño/a menor de siete años perteneciente a una familia pobre recibía de la asistencia social una media de 5.253 CAD al año, mientras que ese/a mismo/a niño/a en el seno de una familia trabajadora recibiría 2.753 CAD. Esta diferencia se ha ido reduciendo y en un futuro próximo no se producirá.

El Canada Child Tax Benefit se adquiere sin necesidad de demostrar a las autoridades competentes el estado de necesidad o ingresos reducidos pues se otorga de manera automática a través del impuesto personal sobre la renta (en Canadá la tributación es individual) que abarca a todos los ciudadanos a lo largo y ancho del país: unos pagan impuestos y otros reciben ingresos, lo que lo convierte en un sistema cuasi universal (pues abarca al 80 por ciento de las familias), eficiente, de reducidos costes de gestión, no estigmatizante y, por tanto, atractivo.

Resultados del Canada Child Tax Benefit

Según los datos publicados, el Canada Child Tax Benefit está logrando su objetivo principal de reducir la pobreza de las familias con niños/as menores de 18 años pues desde su aplicación en 1998 ha disminuido el número de familias y, por tanto de niños/as, considerados como pobres. Canadá no tiene un índice oficial que mida el grado de pobreza de su población. No obstante, desde el punto de vista estadístico utiliza dos

indicadores: el LICO (Low-Income Cut-Offs) y el LIM (Low-Income Measure). El primero se basa en la insuficiencia de ingresos para satisfacer las necesidades básicas tales como alimentación, vivienda y abrigo. El segundo, tiene en cuenta la carencia de ingresos para participar plenamente en la comunidad. En ambos el ingreso puede ser antes o después de impuestos (es estas páginas tomamos los valores post-impuestos por considerarlos más ajustados a la realidad). Los valores de estos indicadores establecidos para el año 2002 son:

LICO - Tramos de ingresos (después de impuestos), por composición de la familia y población de residencia, 2000
(Cifras en dólares canadienses, CAD)

Nº de personas en la familia	Areas rurales	menos de 30000	a 99999	100000 a 499999	Más de 500000
1	9947	11498	12583	12780	15172
2	12138	14030	15353	15594	18513
3	15352	17745	19419	19723	23415
4	19120	22101	24186	24565	29163
5	21371	24701	27031	27456	32595
6	23622	27301	29877	30346	36027
>6	25872	29902	32722	33237	39459

(Fuente: The National Child Benefit. Progress Report 2002 (statistical annex). Government of Canada. Ottawa, 2003, p. 97)

La tabla anterior expresa los ingresos que se consideran necesarios para poder satisfacer las necesidades de las familias (sin distinguir el tipo de la misma). Así por ejemplo, una familia con cuatro personas que viva en una población de 100.000 a 500.000 habitantes necesitaría 24.565 CAD anuales en 2002.

LIM – Tramos de ingresos (después de impuestos), por tamaño de la familia y composición, 2000
(Cifras en dólares canadienses, CAD)

Nº de adultos	Número de niños/as					
	<u>0</u>	<u>1</u>	<u>2</u>	<u>3</u>	<u>4</u>	<u>5</u>
1	12468	17455	21196	24936	28676	32417
2	17455	21196	24936	28676	32417	36157
3	22442	26183	29923	33664	37404	
4	27430	31170	34910			
5	32417	36157				
6	37404					

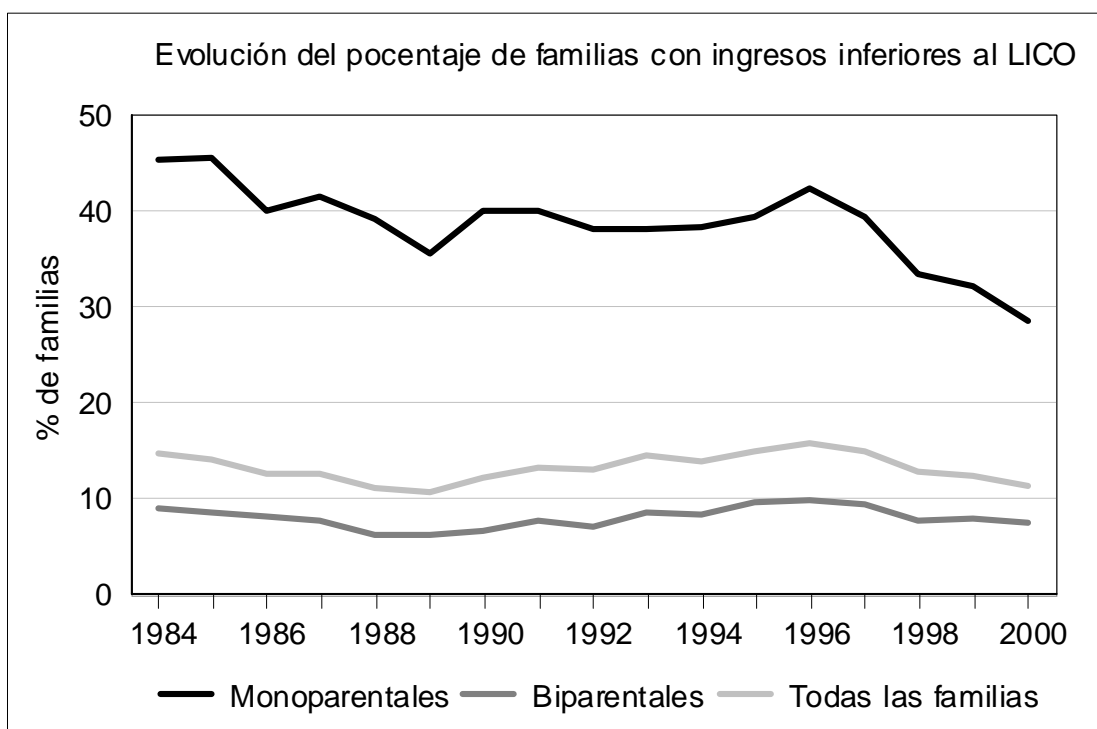
(Fuente: The National Child Benefit. Progress Report 2002 (statistical annex). Government of Canada. Ottawa, 2003, p. 99)

En la tabla anterior se observa que los valores del LIM no distinguen el tamaño de la población en la que habita la familia pero sí tiene en cuenta la composición familiar, tanto de adultos como de niños/as.

Los resultados positivos del Canada Child Tax Benefit se pueden apreciar en los dos gráficos siguientes que muestran los valores de los indicadores LICO y LIM en los últimos años.

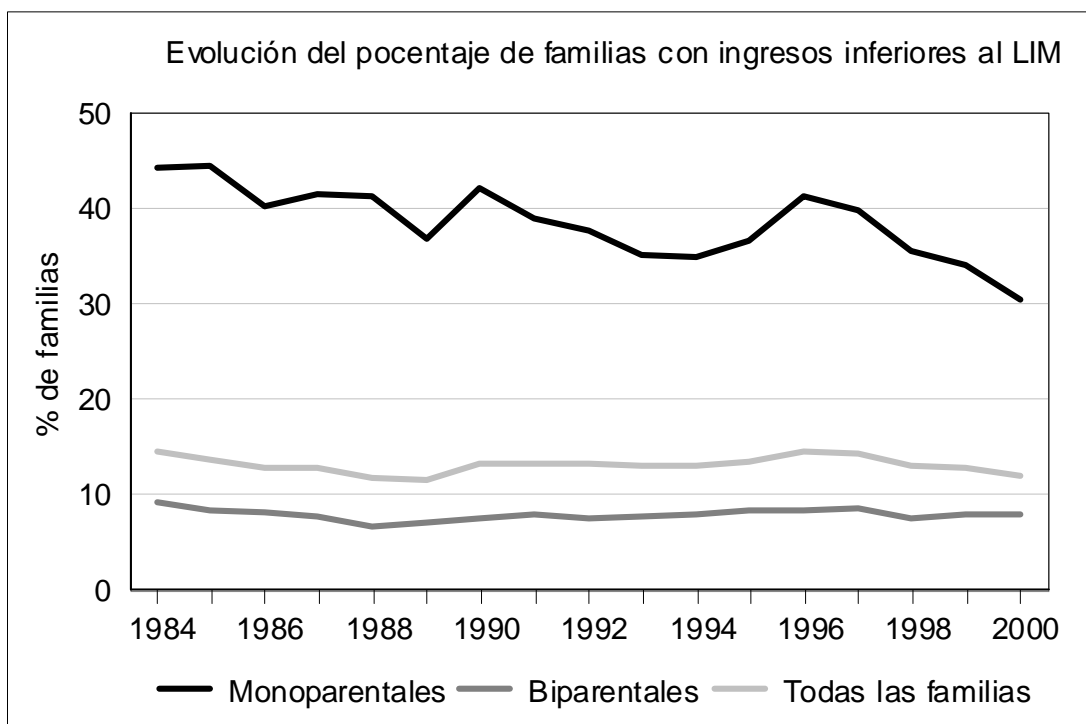
El gráfico siguiente distingue los valores del LICO tanto en las familias monoparentales como en las biparentales, al igual que su conjunto. No nos resulta sorprendente constatar que la pobreza sea padecida en mayor proporción por las familias monoparentales (constituidas mayoritariamente por mujeres) que por el resto de las familias, a lo largo de todo el período 1984 a 2000 contemplado en el gráfico, al observarse que la línea representativa de las familias monoparentales se sitúa muy por encima a la de las biparentales. En 1996, el 15,8 por ciento de las familias no alcanzaban el nivel de ingresos considerados como mínimo (LICO), careciendo del mismo el 42,5 por ciento de las familias monoparentales

frente al 9,8 por ciento de las biparentales. En tan sólo cuatro años se ha reducido drásticamente estas cifras, pues en 2000 el conjunto de familias que no alcanzaban el nivel del LICO establecido para ese año era del 11,4 por ciento de las mismas, las monoparentales se redujeron al 28,6 por ciento y las biparentales al 7,5 por ciento.



(Fuente: elaboración propia a partir de The National Child Benefit. Progress Report 2002 (statistical annex). Government of Canada. Ottawa, 2003)

De forma similar, el gráfico siguiente ofrece la evolución del índice LIM durante el mismo período y muestra, así mismo, una mejoría en todas las familias aunque más acusada en las monoparentales que pasan de representar el 41,4 por ciento en 1996 al 30,6 por ciento en 2000. Por su parte, las monoparentales, pasan de 8,5 por ciento al 7,9 por ciento.



(Fuente: elaboración propia a partir de The National Child Benefit. Progress Report 2002 (statistical annex). Government of Canada. Ottawa, 2003)

Evidentemente, al disminuir la proporción de familias por debajo de la línea de la pobreza (ya sea medida con el índice LICO o con el LIM) el número y proporción de niños y niñas que viven esta situación de carencia también ha disminuye, como muestra el cuadro siguiente:

Número y porcentaje de niños/as menores de 18 años por debajo de la línea de ingresos mínimos (LICO después de impuestos), por tipo de familia

Año	Monoparentales		Biparentales		Todas las familias	
	Nº (miles)	%	Nº (miles)	%	Nº (miles)	%
1984	417	49.9	588	10.5	1026	15.8
1985	414	50.5	577	10.2	1004	15.5
1986	355	44.0	510	9.0	873	13.4
1987	383	46.5	493	8.7	884	13.5
1988	369	43.5	407	7.2	788	12.0
1989	349	40.4	400	7.0	762	11.5
1990	422	43.3	434	7.6	866	12.9
1991	456	45.1	489	8.6	956	14.1

1992	475	41.8	470	8.3	954	13.9
1993	510	42.1	555	9.8	1079	15.6
1994	459	42.0	541	9.3	1022	14.7
1995	491	44.6	629	10.8	1132	16.2
1996	505	45.7	655	11.1	1175	16.7
1997	485	43.8	630	10.7	1122	16.0
1998	432	37.2	509	8.8	951	13.6
1999	408	35.4	525	9.1	940	13.5
2000	371	32.5	494	8.6	868	12.5

(Fuente: The National Child Benefit. Progress Report 2002 (statistical annex). Government of Canada. Ottawa, 2003)

El mayor número de niños/as que sufría de pobreza fue el de 1996, que ascendió a 1.175.000. Desde la implantación del National Child Benefit hasta el año 2000 se ha reducido en 307.000 hasta alcanzar los 868.000 niños/as.

Configuración de los derechos sociales

La distinta forma de incorporación al mercado de trabajo de mujeres y hombres determina la desigualdad de acceso a los derechos sociales que perpetúa la desigualdad económica de género durante la vejez

Hacer efectivo tanto el derecho a la salud como a la educación, el derecho que tienen las personas a ser debidamente atendidas y a percibir una pensión de jubilación digna para todo el mundo -con independencia del historial laboral de cada cual y a su incorporación al sector formal, informal o de cuidado de la economía- son cuestiones que debieran ser consideradas tanto desde el punto de vista de su viabilidad económica como desde la perspectiva de género.

Hasta el presente, el diseño de los derechos sociales, en la mayoría de los países, se configura de acuerdo a la participación en el mercado de trabajo. Por ello, las mujeres padecen una gran desventaja

socioeconómica, perceptible en las pensiones de jubilación contributiva en menor proporción y cuantía que las varones al contrario de las pensiones de jubilación no contributivas o asistenciales en las que presentan mayor concentración que los varones.

Exigir historiales idénticos, sin desarrollar políticas de conciliación, es una medida clara de discriminación indirecta como consecuencia de que la división sexual del trabajo actual impone sobre las espaldas de las mujeres la doble jornada o la retirada temporal o definitiva del mercado ... Por otra parte la compensación que se otorga a las mujeres a través de los derechos sociales derivados como la pensión de viudedad, por ejemplo, afianza su dependencia económica en el interior de la familia.

A propósito de los derechos sociales y de la ciudadanía, Capellin afirma con relación a las mujeres brasileñas:

“hoy aún continúa siendo difícil hablar de mujeres en un sentido general. De hecho, las grandes diferencias y disparidades que se dan entre las mujeres con relación a la disposición de recursos económicos y culturales, hacen que sean también dispares las oportunidades y diferentes las trayectorias. Es por eso que para análisis de las mujeres trabajadoras, optamos por centrarnos en la ciudadanía social -aquella que se refiere a los derechos en el mundo del trabajo-, antes que en la ciudadanía política -que radica en la autodeterminación, en la participación y en la libre elección de los representantes políticos- de cuya conquista las mujeres gozan ya desde 1932.

En este intento de mejora de la protección social de las mujeres, debe ser tenido en cuenta el objetivo estratégico F.6 de la Plataforma para la Acción de la IV Conferencia mundial sobre las mujeres de Pekín (1995) que recomienda de forma explícita:

“Examinar una serie de políticas y programas, incluso las leyes sobre seguridad social y los regímenes fiscales, de conformidad con las prioridades y las políticas nacionales, para determinar cómo promover la igualdad entre mujeres y hombres y la flexibilidad en la división del tiempo de cada persona entre la educación y la formación, el empleo remunerado, las responsabilidades familiares, las actividades voluntarias y otras formas de trabajo socialmente útiles, y entre el ocio y el descanso, y en el modo que obtiene beneficios de todas esas actividades”.

Por esta razón, el análisis de la política económica y social, desde una perspectiva de género, se convierte en una tarea fundamental para la consecución del objetivo de equidad de género. Tanto en la plataforma para la Acción de la Conferencia de Pekín como en las conclusiones y objetivos de esta Conferencia se hace hincapié en abordar el estudio de los presupuestos con este enfoque para conocer los efectos del gasto público entre los géneros y revisar los sistemas nacionales de impuestos y los sistemas de seguridad social con el objeto de eliminar cualquier posible discriminación contra las mujeres.

Para México, Claudia Vinay en un reciente estudio manifiesta:

“Desde el momento de la formulación de los presupuestos públicos generalmente se ignoran los roles, responsabilidades y capacidades diferentes y socialmente determinadas que predominan para mujeres, hombres, niñas y niños. Estas diferencias están estructuradas de tal manera que dejan a las mujeres y a las niñas en posición de desventaja frente a los hombres, con menos recursos económicos, prestaciones sociales y poder político.

Dentro de la sociedad algunos de los roles o papeles que desempeña cada sexo tienen más valor que otros: por lo general, aquéllos a los que se les atribuye menor importancia tienden a ser invisibles para los arquitectos de políticas. Por ejemplo, el trabajo de las mujeres en la esfera reproductiva no es reconocido como un valor, ya que se parte del supuesto de que estará siempre disponible. Estas diferencias en el valor de los papeles desempeñados por mujeres y hombres, que están integradas a las estructuras sociales y económicas, también se reproducen en las políticas, los programas y la asignación de los recursos”.

Cada vez hay un mayor número de países que utilizan el enfoque de género en la elaboración de las políticas públicas en general y la política económica, en particular, Su olvido y posposición sólo puede originar efectos negativos como pone de manifiesto, la Comisión Económica para Europa de Naciones Unidas (ECE) en enero de 2000, para apoyar el empleo de las mujeres, el equilibrio entre trabajo retribuido y no retribuido y la promoción de nuevos esquemas dirigidos a paliar las necesidades sociales con relación a quienes precisan cuidados en la sociedad.

En la reunión preparatoria regional sobre la revisión del 2000, los Estados miembros de la ECE incidieron en los diversos obstáculos que dificultan una participación igualitaria de mujeres y hombres en la economía, poniendo de manifiesto los obstáculos fundamentales, entre ellos, la insuficiente sensibilización en el mercado laboral y en las instituciones de la seguridad social. Para evitarlo, señalarán cuatro áreas de acción prioritaria para el conjunto de la región en su intento de conseguir la igualdad económica:

- 1) Eliminación de la discriminación contra las mujeres en el mercado de trabajo
- 2) Aumento de las oportunidades de empleo para las mujeres
- 3) Promoción de la igualdad de género en la protección social
- 4) Empoderamiento de las mujeres a través del acceso y el control de los recursos

Para el desarrollo de la protección social, teniendo en cuenta las nuevas tendencias en el empleo y las necesidades de cuidado dependiente, la dirección estratégica segunda, postula “asegurar una pensión suficiente a las mujeres mayores”⁶⁷ e insta a los Gobiernos y agentes sociales a:

- 1) La búsqueda “de modos y maneras” que tengan en cuenta en los esquemas básicos de pensiones, los años de trabajo no retribuido de mujeres y hombres para mitigar las desventajas de quienes tengan periodos más cortos de trabajo retribuido como consecuencia en la mayoría de los casos de las responsabilidades inherentes al cuidado de personas
- 2) Considerar “la situación de las mujeres mayores que nunca han trabajado para sistemas retribuidos y pagados de la seguridad social para los que ellas no existen”.

Breve mención al caso canadiense

⁶⁷ Conclusiones acordadas sobre los cinco paneles de la Reunión Regional Preparatoria de la Comisión Económica para Europa. Naciones Unidas. 19-21 Enero de 2000. Conclusiones acordadas sobre las Mujeres y la economía (E/CE/RW. 2/2000/L4.

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 desde la década de los ochenta como comentan Isabella Bakker y Diane Elson en el estudio incorporado al Presupuesto federal Alternativo de 1998. Desde la vertiente del gasto se subraya cómo el proceso hacia la des-universalización de los derechos sociales genera un efecto negativo sobre las mujeres (Lisa Philips, p. 55 y sigs). Además, su sustitución por otro basado en la renta de la unidad familiar genera, de forma incuestionable, un aumento de la dependencia de las mujeres de sus maridos:

“Women who had never worked outside their own homes could get an OAS benefit in their own names at age 65. The new Senior ‘s benefit, however, will be income- tested based on family income. This means that married woman ‘s right to benefits is going to depend on the income of her spouse, since men generally have higher income both before and after retirement”

The switch to a benefit based on family income undermines women’s economic autonomy and assumes that married couples spilt income evenly; the change also converts the system away from an income replacement plan to a social assistance program targeted on those with the lowest incomes. Clearly there is an assumption that people can provide for their retirement through pension private plans and RRSPs”.317

Efecto de la privatización (desuniversalización de los derechos) y de considerar a la unidad familiar como unidad de medida a la hora de

aplicar las políticas sociales genera, según estas autoras, un clarísimo perjuicio para las mujeres.

“There are two ways in which these policy shifts represent a form of privatization with particular implications for women. First, the trend to de-universalize benefits suggests that poverty or low incomes are an exceptional circumstance in a person's life rather than a systemic problem that society has a stake in resolving. Women's lower incomes and wealth are factors suggesting they will be particularly vulnerable to the shrinking social safety net and the narrowing of support for social programs through targeting (Philipps, 1996b). Second, measuring need according to joint spousal income overlooks a good deal of economic and sociological literature which demonstrates that income within households is not necessarily shared on an equal basis.” 318

El caso de España.

Los derechos y los beneficios sociales constituyen diferentes partidas de gastos del presupuesto de la Seguridad Social o de los Presupuestos Generales del Estado como en el caso de las prestaciones no contributivas

Como consecuencia de la distinta participación laboral en el mercado de trabajo de mujeres y hombres en España, y en aquellos países de la Unión Europea, que no han adoptado el modelo nórdico de estado de bienestar y en los que existen pensiones de jubilación con carácter universal, además de las laborales, el acceso a las pensiones contributivas de jubilación se diseña de acuerdo con la participación en el mercado de trabajo. Como

consecuencia de ello, los derechos sociales así determinados perpetúan la desigualdad de género, agravando la existente en el mercado de trabajo, pero a edades más avanzadas, como se intenta poner de manifiesto – aunque de forma muy sucinta- en este apartado.

Las mujeres como perceptoras de pensiones contributivas de jubilación por su forma de participación en el mercado laboral sufren una exacerbada desigualdad, como muestra el cuadro adjunto, tanto por la cuantía de las prestaciones percibidas como por el menor número de mujeres que tienen acceso a ellas. La razón se encuentra en que tanto el menor número de años cotizados a la seguridad social, como la menor remuneración percibida respecto a los varones, determinan a la postre una menor pensión de jubilación.⁶⁸

Prestaciones por jubilación 2000

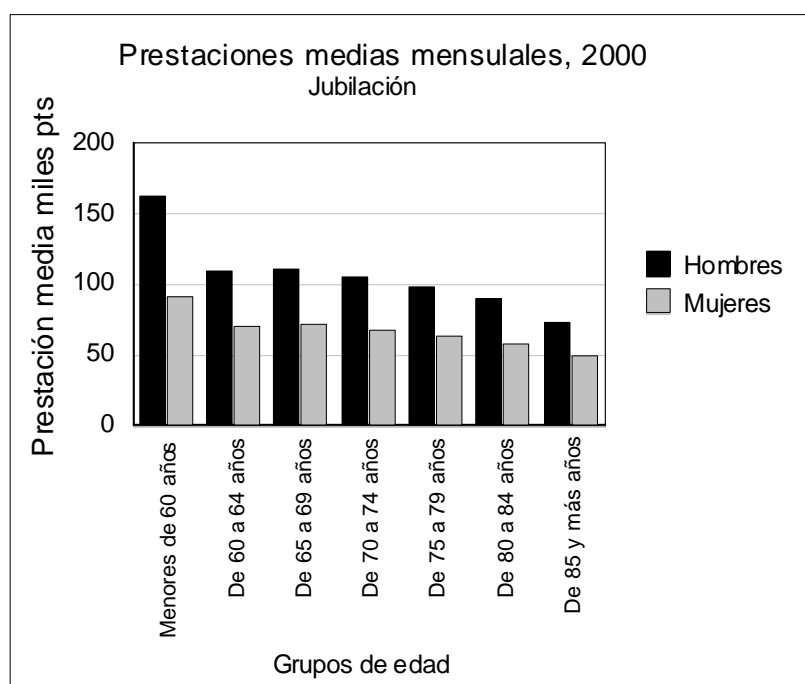
Jubilación	Nº (miles)			Pensión media mensual (miles pts)		
	<u>Ambos sexos</u>	<u>Hombres</u>	<u>Mujeres</u>	<u>Ambos sexos</u>	<u>Hombres</u>	<u>Mujeres</u>
TOTAL	4 526.7	3 045.4	1 481.3	89.7	102.2	64
Menores de 60	2.4	2.4	0.1	160.9	162.8	91.6
De 60 a 64 años	269	223.1	45.9	103	109.5	71.1
De 65 a 69 años	1 238.1	894.4	343.6	100.3	111.4	71.5
De 70 a 74 años	1 151.0	797.7	353.3	93.7	105	68.2
De 75 a 79 años	902.6	592.2	310.4	86.4	98.4	63.4

⁶⁸ Es preciso recordar que el número de años cotizados y la cuantía de las cotizaciones anuales determinan la base sobre las que se realiza la fijación de la pensión .

De 80 a 84 años	532.6	313.3	219.3	77.5	90.9	58.3
De 85 y más años	430.9	222.2	208.7	61.9	72.8	50.3

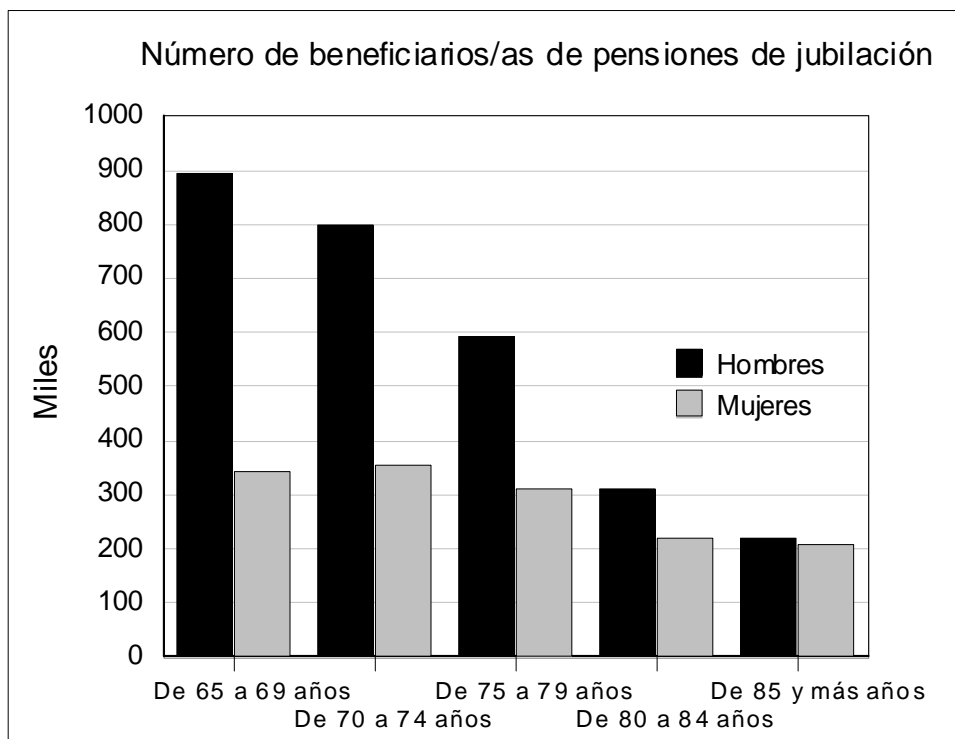
(Fuente: Anuario de Estadísticas Laborales y de Asuntos Sociales, 2000, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales)

La diferencia de género en las percepciones medias mensuales queda reflejada en el gráfico siguiente y supera a la desigualdad salarial entre mujeres y hombres observada en el mercado laboral porque asciende al 73%, de acuerdo con la Encuesta de Salarios de la Industria y los Servicios para ese mismo año, mientras que la pensión media mensual percibida por las mujeres sólo supone el 62,6% de la masculina.



(Fuente: elaboración propia a partir de *Anuario de Estadísticas Laborales y de Asuntos Sociales, 2000*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales)

También se percibe la brecha de género al contemplar la proporción de beneficiarios y beneficiarias que las perciben, siendo relativamente escasas las mujeres perceptoras en comparación con los varones:

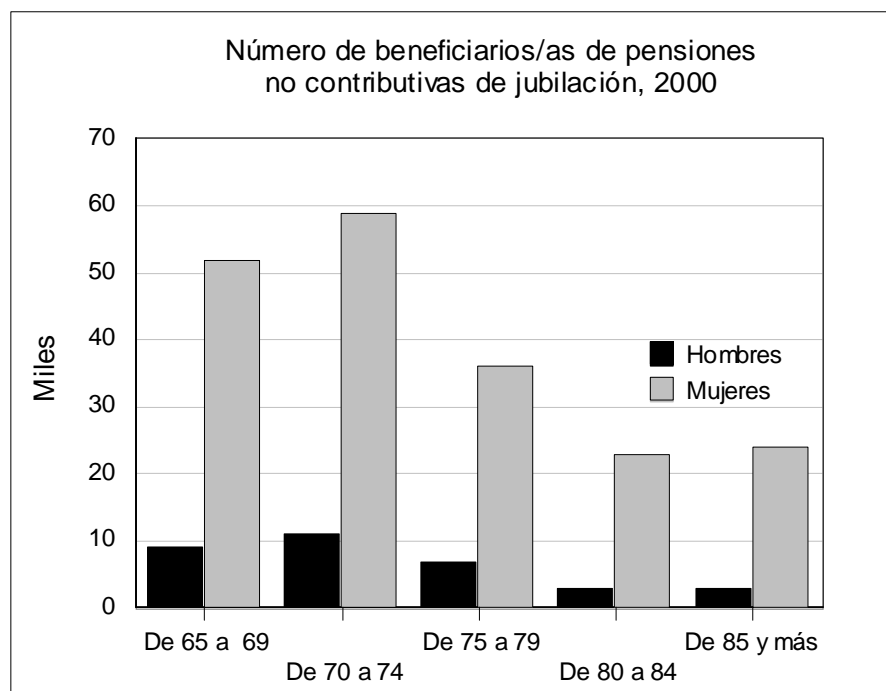


	<u>Hombres</u>	<u>Mujeres</u>
De 60 a 64 años	223.1	45.9
De 65 a 69 años	894.4	343.6
De 70 a 74 años	797.7	353.3
De 75 a 79 años	592.2	310.4
De 80 a 84 años	313.3	219.3
De 85 y más años	222.2	208.7
Total	3 045.4	1 481.3

(Fuente: elaboración propia a partir de *Anuario de Estadísticas Laborales y de Asuntos Sociales, 2000*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales)

Por el contrario, la vinculación de las mujeres al estado asistencial sigue siendo mayoritaria y desproporcionada en comparación con los hombres como refleja el cuadro adjunto. Un replanteamiento del gasto público en España, desde la perspectiva de género, exigiría la modificación de las

reglas de acceso a las pensiones de jubilación de la Seguridad Social para que las distintas formas de trabajo sean todas reconocidas o, al menos, no penalizadas como hasta el presente:



**Número de beneficiarios/as (miles)
de pensiones de jubilación no contributivas, 2000**

	<u>Hombres</u>	<u>Mujeres</u>
De 65 a 69 años	9	52
De 70 a 74 años	11	59
De 75 a 79 años	7	36
De 80 a 84 años	3	23
De 85 y más años	3	24

Fuente: elaboración propia a partir de *Anuario de estadísticas Laborales y Asuntos Sociales, 2000*. Cuadros PEN-16 y PNC-04)

Como consecuencia de que las mujeres perciben, en mayor proporción que los hombres, pensiones asistenciales y de viudedad, lo que implica respecto a las primeras, aumentar su dependencia del estado por razón de necesidad económica o situación de pobreza, cuyo reconocimiento supone una humillación para quién lo tiene que asumir y, respecto a las segundas, que se consagra su dependencia y subordinación en el interior de la familia a través de las relaciones legales matrimoniales porque la cohabitación en España no genera derecho a la percepción de la pensión de viudedad como derecho social derivado. Para evitar la perpetuación de la dependencia económica femenina por razón de matrimonio, diversos países de la Unión Europea, como por ejemplo Dinamarca, han extinguido ambas y establecido una pensión de supervivencia temporal y la pensión de jubilación universal, sustentada ideológicamente esta última en la concepción de ciudadanía universal, con independencia de la pensión de jubilación de carácter laboral, dependiente del historial laboral de cada persona en la que las mujeres siguen mostrando una situación desventajosa.⁶⁹

Aproximación al análisis del coste de una pensión universal

Como ejemplo de la importancia que tiene llevar a cabo un análisis de los presupuestos (partidas de gasto de la Seguridad Social, abonados en la actualidad mediante impuestos, y reduciendo o suprimiendo en su totalidad los gastos fiscales del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas) desde la perspectiva de género se estima, en este apartado, el coste de una pensión universal de jubilación en España conforme a los datos referidos al año 2000, proponiéndose, a continuación, su financiación mediante la supresión de algunos derechos fiscales directos y derivados (gastos fiscales) y de las pensiones no contributivas y asistenciales de

⁶⁹ Respecto a la pensión de viudedad, en su mayoría han limitado su disfrute en función de la edad, años de convivencia previa, incompatibilidad con el disfrute de otra pensión. En otros se ha transformado en un derecho de transición por el quebranto que el fallecimiento del cónyuge puede generar en el interior de la familia y, en casi todos, se combina con políticas activas de reinserción laboral.

jubilación y vejez respectivamente al igual que mediante la eliminación de algunos derechos sociales derivados como el complemento por cónyuge a cargo para pensiones aquellas pensiones de jubilación contributivas que lo siguen percibiendo. Es incuestionable que con estas fuentes de financiación se haría factible su implantación inmediata

La estimación realizada se basa fundamentalmente en la utilización de diversas fuentes de datos. Primero, para la distribución de los pensionistas por tramos de pensión percibida se han usado las fuentes fiscales, concretamente las publicadas por el Instituto de Estudios Fiscales del Ministerio de Hacienda "*Empleo, salarios y pensiones en las fuentes tributarias*"; en segundo lugar, se ha recurrido al "*Anuario de Estadísticas Laborales y de Asuntos Sociales*", editado por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, para conocer las percepciones contributivas y no contributivas que corresponden a los mayores de 64 años y, por último, a los datos suministrados por las proyecciones demográficas del Instituto Nacional de Estadística (Población residente a 31 de diciembre de 1999 a 2004), para conocer la población estimada mayor de 64 años, por sexo.

Como el objetivo de este cálculo es obtener el coste que supondría establecer una pensión universal de jubilación para las personas a partir de los 65 años, con independencia de su historial laboral contributivo.

Para llevar a cabo el análisis de este coste es necesario tener en cuenta a dos segmentos de la población con edad superior a los 64 años edad:

- Quienes no perciben pensión alguna.
- Quienes perciben una pensión de cuantía inferior a la que se propone.

Los pasos realizados para efectuar los cálculos han sido los siguientes:

a) A partir de los datos que proporciona el “Anuario de Estadísticas Laborales y de Asuntos Sociales 2000”, se han obtenido las percepciones (contributivas y no contributivas) que corresponden a los mayores de 64 años. A partir de este dato se halla el porcentaje de estas percepciones sobre el total. El cuadro adjunto ofrece un resumen desglosado por sexo de estos datos:

	Mayores 64	Totales	% Mayores 64 sobre total
Total	6.122.757	7.758.431	78,92%
Hombres	2.978.782	3.887.056	76,63%
Mujeres	3.143.975	3.871.375	81,21%

Conviene resaltar que los datos anteriores se refieren a percepciones de pensiones, no a pensionistas.

b) El estudio del Instituto de Estudios Fiscales (IEF) “*Empleo, salarios y pensiones en las fuentes tributarias*” presenta multitud de datos sobre las pensiones en 1996 obtenidos a partir de los documentos fiscales. Entre ellos suministra información sobre la distribución por tramos del importe de pensión, lo que constituye un instrumento fundamental para este estudio. Sin embargo, no ofrece la distribución por cohortes de edad. Por ello es preciso utilizar los coeficientes obtenidos anteriormente para delimitar las pensiones percibidas por los mayores de 64 años.

Los datos del IEF sí distinguen entre percepciones de pensiones y pensionistas, ya que se han podido depurar los datos a partir del número de identificación fiscal NIF.

A nivel general los datos obtenidos son los siguientes:

Número de percepciones de pensiones	7.869.797
Número de pensionistas	7.028.714
Percepciones por pensionista	1,12

Si se aplica a las percepciones de pensiones el porcentaje de mayores de 64 años obtenido anteriormente a través de los datos del Ministerio de Trabajo resulta que el número de percepciones para los mayores de 64 años es de 6.210.644.

Analizando la evolución de las percepciones de pensiones a partir de los “Anuarios de Estadísticas Sociales” se aprecia un incremento anual en torno a las 80.000 percepciones anuales. En consecuencia el valor anterior, que se refiere a datos de 1996 se convertiría, para el año 2000, en:

$6.210.644 + 320.000 = 6.530.644$ percepciones de >64 años en 2000

Si utilizamos el coeficiente de percepciones por pensionista obtendríamos que los pensionistas mayores de 64 años en el año 2000 ascienden a :

$6.210.644/1,12 = 5.830.932$ pensionistas mayores de 64 años

c) A partir de los datos de proyecciones demográficas del Instituto Nacional de Estadística (Población residente a 31 de diciembre de 1999 a 2004), la población estimada mayor de 64 años en 2000 es de 6.792.635 distribuida por sexo y edad del siguiente modo:

Hombres	
65 a 69	951.787
70 y más	1.891.466

Mujeres	
65 a 69	1.104.081
70 y más	2.845.301
Total	6.792.635

De esta población sería necesario restar la parte de los que siguen en actividad. Desgraciadamente, no existen datos concretos actualizados sobre

esto. Se puede recurrir a la “*Enquête sur les forces du travail 1997*” de Eurostat. En dicho trabajo se proporcionan las siguientes tasas de actividad para España:

Hombres:

De 65 a 69 años 4,6%

De 70 y más 1,0%

Mujeres:

De 65 a 69 años 2,5%

De 70 y más 0,3%

Aplicando las tasas de actividad anteriores a los datos poblacionales obtendríamos que la población no activa mayor de 64 años es de:

6.693.800 personas

Este número, sin lugar a dudas, sobrestima el número de no activos mayores de 64 años, ya que las tasas de actividad en los tres últimos años se han tenido que incrementar considerablemente (la media de los 15 países de la Unión Europea era, en 1997, de 9,4% para los hombres de 65 a 69 años y del 4,2% para las mujeres de la misma edad).

En consecuencia, **el número de mayores de 64 años que no percibe ninguna pensión** es, en 2000, de:

$$6.693.800 - 5.830.932 = 862.868 \text{ personas}$$

d) Para obtener los pensionistas que cobran una pensión inferior a la propuesta volvemos a los datos de Instituto de Estudios Fiscales. La distribución de pensionistas por tramos es la siguiente:

Tramo de pensión (millones)	Distribución Pensionistas (%)
(0,000 - 0,374)	7,74
(0,374 - 0,748)	16,65
(0,748 - 1,122)	47,66
(1,122 - 1,496)	9,79
(1,496 - 1,870)	5,96
(1,870 - 2,244)	4,20
(2,244 - 2,618)	2,63
(2,618 - 2,992)	1,53
(2,992 - 3,366)	1,02
(3,366 - 3,740)	0,95
(3,740 - 4,114)	1,14
(4,114 - 4,489)	0,18
(4,489 - 4,863)	0,13
(4,863 - 5,237)	0,09
(5,237 - 5,611)	0,07
(5,611 - 5,985)	0,05
(5,985 - 6,359)	0,04
(6,359 - 6,733)	0,03
(6,733 - 7,107)	0,02
> 7,107	0,13
Total	100,00

Suponemos que la distribución porcentual anterior se aplica a los 5.830.932 pensionistas mayores de 64 años obtenidos en el paso b) anterior.

Con objeto de pasar al año 2000 se inflactan los extremos de los tramos por la variación del IPC entre 1996 y 2000. Esta variación es del 8,29%.

Una vez inflactados, mediante interpolación lineal obtenemos los pensionistas que perciben una pensión inferior a la que se propone y el importe de la diferencia.

Si se estableciera una pensión anual de 791.616 pesetas (equivalente al 80% del SIM) solamente intervienen los dos primeros tramos inflactados. La distribución del coste sería la siguiente:

Intervalo		Total pensionistas		Que no alcanzan mínimo		Diferencia a pagar por pensionista	Número Pensionistas	Coste (mill. Ptas)
		Valor Medio	Distribución (%)	Valor medio	Distribución (%)			
Inferior	Superior							
0	0,405	0,203	7,74	0,203	7,74	0.5891	451.099	265.749
0,405	0,810	0,608	16,65	0,598	15,89	0.1933	926.632	179.123
Total								444.872

Es decir, garantizar una pensión mínima de 791.616 pesetas anuales a todas las personas mayores de 64 años afectaría a 1.349.890 beneficiarios de pensiones que no alcanzan esta cifra y a 926.632 que no perciben pensión alguna, y supondría un coste aproximado de 444.872 y 673.037 millones de pesetas respectivamente.

Por tanto, el cálculo se ha centrado en estimar, de un lado, el coste incurrido en pagar el mínimo universal a aquellas personas que no reciben nada y, por otro, a aquellas que percibiendo una pensión, ésta sea de inferior cuantía que la pensión universal.

Los resultados de la estimación del coste del establecimiento de una pensión universal para todas aquellas personas mayores de 64 años. El fundamento teórico de esta medida refundamenta en que todo/a ciudadano/a tiene derecho a percibir una cuantía mínima de subsistencia por lo que la medida afectaría tanto a aquellas personas que no cobran

pensión alguna como aquellas que están percibiendo una pensión contributiva de diferente cuantía. Dentro de este segundo grupo, existirán pensionistas con una percepción superior a la pensión de jubilación universal mientras que otros no llegarán a la misma. En el primer supuesto no percibirían modificación alguna, mientras que quienes no lleguen a la misma verán incrementada su pensión hasta alcanzar la pensión universal.

Los resultados de la estimación se ofrecen en el cuadro adjunto en el que se recoge el número de personas afectadas por la medida su coste anual. Como se puede observar, las personas con derecho a cobrar un complemento a la pensión que ya perciben aumentará conforme más elevada sea la pensión universal establecida. Se establecen tres opciones distintas. La primera con la implantación de una pensión universal en torno al 50% del salario mínimo interprofesional vigente; la segunda en torno al 70% y la tercera y última en torno al 80%. Las cantidades a desembolsar serían 454.897, 710.693 y 1.127.932 millones de pesetas respectivamente:

Coste y número de personas afectadas por la pensión universal para diferentes importes anuales

SMI	50% del SMI		70% del SMI		80% del	
	<u>Mill.</u> <u>Ptas</u>	<u>Número</u>	<u>Mill.</u> <u>Ptas</u>	<u>Número</u>	<u>Mill.</u> <u>Ptas</u>	<u>Número</u>
No reciben pensión	358.625	862.868	502.075	862.868	683.060	862.868
Reciben pensión inferior	96.272	476.542	208.618	875.006	444.872	1.377.731
Total	454.897	1.339.410	710.693	1.737.874	1.127.932	2.212.757

(Fuente: elaboración propia)

Todas las pensiones estarían sujetas a tributación con lo cual aquellas personas que disponen de otras rentas recibirán una pensión universal que deberá disminuirse de acuerdo con el tipo de gravamen al que se encuentren sujetos. Por ejemplo, alguien que disponga de otras rentas por valor de 6.500.000 pesetas recibirá una pensión neta después de impuestos de 494.760 pts. (50% del SMI) que se verá reducida en 222.642 pts –como consecuencia del impacto del IRPF- es decir ascenderá realmente a 272.118 pts. netas.

Medios de financiación de la pensión de jubilación universal en España

A continuación se desarrolla en este apartado un sencillo ejemplo en el que se propone como posible fórmula de financiación de esta pensión universal de jubilación (fijada en torno al 50% del SMI) la supresión de ciertos derechos fiscales directos y derivados (gastos fiscales), de las pensiones no contributivas de jubilación y vejez así como la eliminación de algunos derechos sociales derivados como el complemento por cónyuge a cargo para las pensiones de jubilación contributivas. Todos estos conceptos son ya inexistentes en muchos países de la Unión Europea y harían factible su implantación inmediata en España.

Las pensiones no contributivas de la Seguridad Social quedarían subsumidas dentro de la pensión universal de jubilación, lo que implicaría poder disponer para su transformación de 131.446 millones de pesetas. De las pensiones asistenciales actuales se suprimiría la de vejez, cuyo coste ascendía en el año 2.000 a 7.350 millones de pesetas. Por tanto es posible disponer para la implantación de esta pensión de jubilación universal, basada en el concepto de ciudadanía social al igual que la salud y la educación, de un cantidad inicial de 138. 796 millones de pesetas:

	Total
<u>Pensiones no contributivas de la Seg. Social</u>	<u>Mill pts</u>
Total	276 948

Invalidez	145 684
Jubilación	131 446
<u>Pensiones asistenciales</u>	-
Total	23 800
Enfermedad	16 450
Vejez	7 350

Fuente: elaboración propia a partir de *Anuario de Estadísticas Laborales y de Asuntos Sociales, 2000*)

Con referencia a los gastos fiscales, si se opta como en otros países de la Unión europea por llevar a cabo la política social a través del gasto público y no por la vía impositiva, mediante reducciones impositivas, favoreciendo exclusivamente a quienes contribuyen o personas con cierta capacidad económica) debería suprimirse el beneficio fiscal concedido en el IRPF a los sujetos pasivos con edad superior o igual a 65 años y el derecho fiscal derivado que permite una deducción al sujeto pasivo cuando convive con algún ascendiente mayor de 65 años. Ambos casos permiten una reducción en la base imponible de 100.000 pesetas lo que supone, según la estimación aquí realizada, un gasto fiscal por valor de 46.287 y 25.085 millones de pesetas, respectivamente.

Por tanto, la financiación de la pensión universal podría contar, en principio, con los siguientes recursos (al quedar subsumidos algunos derechos sociales dentro de la pensión de jubilación universal) :

Complemento por cónyuge a cargo de las pensiones de jubilación contributivas	276.442 mill. Pts
Jubilación (no contributiva)	131.446 mill. Pts
Vejez (pensión asistencial)	7.350 mill. Pts
Gasto fiscal por contribuyente mayor de 65 años	46.287 mill. Pts
Gasto fiscal por ascendiente mayor de 65 años	25.085 mill pts
TOTAL	486.610 mill. pts

Se puede apreciar que estos recursos superan el coste de establecer una pensión universal equivalente al cincuenta por ciento del salario mínimo interprofesional (70.680 pts/mes). Esta pensión supondría, además, el afianzamiento del concepto de ciudadanía social con la reducción de derechos asistenciales basados en situaciones de pobreza y la reducción de determinados derechos sociales derivados como el complemento por cónyuge a cargo cuya permanencia carece de sentido en el siglo XXI desde una perspectiva de género por reforzar, de forma incuestionable, las relaciones de dependencia económica de las mujeres en el interior de la familia y el concepto de varón proveedor del sustento (breadwinner) y, además, portador exclusivo de derechos sociales directos y transmisor a los restantes miembros de la unidad los derechos derivados sociales como pensiones de viudedad y orfandad.

Gastos fiscales de ayuda a fondos de pensiones

Data on the distributive impact of tax incentives for private retirement savings clearly show a gender and class bias. Similarly, the Family Allowance was abolished and replaced with a Child Tax benefit paid only to certain households". p. 317-318.

Generando dos efectos muy nítidos: por una parte, un aumento de la dependencia de las mujeres casadas de las rentas ganadas por sus maridos y, por otra parte, una penalización de aquellas personas que realizan trabajos de cuidado no remunerados, que mayoritariamente son las mujeres. p. 317

CONCLUSIONES

1) El estudio *Gender Equality Review*, elaborado por la Ministra de Cultura y Ministra de la Mujer (Minister Heritage and Minister responsible for Status of Women) constituye, en nuestra opinión, un ejemplo a seguir para España. Es incuestionable que este trabajo indica cómo se podría iniciar el camino por parte de los organismos encargados de la implantación de la igualdad de género a escala estatal (Instituto de la Mujer), en el estudio del análisis del impacto de género en los Presupuestos Generales del Estado Español.

Parece ser que el camino a seguir aconsejaría la constitución de un Observatorio sobre Presupuestos con equidad de género en este Instituto que elaborase un estudio inicial sobre el impacto de género de los Presupuestos generales del Estado Español, similar al canadiense, que, en años sucesivos, fuera profundizando y ampliando, al tiempo que tratara de atraer a otros Ministerios y dependencias ministeriales, fundamentalmente al Ministerio de Hacienda, para que se unieran al proyecto y colaboraran en su perfeccionamiento.

2) El esfuerzo realizado por Australia para cuantificar los pagos de las mujeres como contribuyentes directas en la imposición sobre la renta es una aportación interesante que España debería tener en cuenta en la elaboración de los presupuestos sensibles al género. La aportación femenina a las cargas del sector público se incluye en el documento de los Presupuestos Federales australianos de diferentes años (1995 a 1991) y oscila entre el 28 y el 33% de la recaudación del tributo.

3) El impacto de género de los cambios fiscales se recoge en varios Presupuestos australianos y esto debería hacerse en los Presupuestos Generales del Estado Español e incluir cómo la Ley 40/1998 (cuya entrada en vigor fue el 1 de enero de 1999) reformó en profundidad el IRPF rompiendo el esquema básico del impuesto, mantenido durante los veinte años anteriores, al convertir las deducciones personales y familiares en reducciones en base (medida considerada regresiva al proporcionar una reducción del impuesto creciente con la renta), y sustituir el “tramo con tipo cero” de la escala de gravamen por una reducción en la base imponible denominada “mínimo personal” (asimismo regresiva al aumentar con la renta) . Por otra parte, se produjo una discriminación contra las familias monoparentales frente a las biparentales, al suprimir la deducción a favor de las madres con hijos menores de tres años que trabajasen fuera del hogar (medida que ha sido rectificada en la reforma de la Ley 46/2002), etc.

La reforma de la Ley 40/1998 afectó, de modo positivo a las mujeres en tanto que la tarifa redujo el primer tipo marginal en dos puntos porcentuales, situándola en el 18%, aumentando en un punto el siguiente (que pasó del 23% a 24%). Aunque los contribuyentes más beneficiados fueron los hombres por disfrutar de mayores rentas y reducir de forma drástica el tipo marginal máximo, que del 56% pasó al 48%.

En España, 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 conjunta, 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. De hecho, 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 lo tanto, dada la configuración actual del mercado de trabajo en España⁷⁰, 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. Es incuestionable que toda reforma impositiva en la línea de 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 del impuesto con la Ley 46/2002, al disminuir el tipo mínimo de la tarifa impositiva del 18% al 15%, con efecto desde el 1 de enero de 2003, beneficia a una mayor proporción de mujeres que de hombres.

4) Son muchos los países que optan por la utilización de los gastos fiscales como herramienta de política social y económica. Algunos sustituyen la práctica totalidad los gastos directos de ciertos programas, mientras que otros los complementan o los refuerzan. Pocos son los que han suprimido

⁷⁰ De acuerdo con los datos obtenidos para el TFC.

los gastos fiscales y ofrecen servicios públicos universales o transferencias directas.

En la elección de los gastos fiscales como herramienta de política social hay que ser consciente de las ventajas e inconvenientes que presentan. Se puede afirmar que el mayor inconveniente radica en beneficia únicamente a la población con ingresos suficientes para declarar, dejando al margen a los sectores con escasa capacidad de renta. En muchos casos beneficia al contribuyente del impuesto en lugar incidir sobre la persona para el que está diseñado e introduce una complejidad adicional en el sistema fiscal.

Otro inconveniente radica en que sus efectos resultan mucho más difíciles de conocer que los gastos directos cuyo impacto de género puede determinarse con mayor facilidad, al margen de la dificultad que presenta su control y seguimiento consecuencia de su poca transparencia.

El gasto fiscal no alcanza el objetivo de política social para el que ha sido diseñado con la misma precisión que el gasto directo e incluso puede beneficiar a sectores de población que no requieren ese tipo de ayuda, como ocurre con la deducción por adquisición de vivienda que, evidentemente, beneficia a los compradores pero también a las promotoras y a las instituciones financieras. Así mismo, incide en todos los contribuyentes que se acogen al gasto fiscal incluyendo a quienes por su nivel de renta no precisan ayuda pública.

Por el contrario, su gran ventaja radica en que su gestión presenta un coste muy inferior al del gasto directo, prácticamente nulo. Muchas veces se abusa de los gastos fiscales por encubrir una rebaja de impuestos a la par que se vende la idea de que aumenta el esfuerzo del sector público en aras de conseguir objetivos sociales que deberían lograrse mediante la políticas sociales adecuadas. Esta tendencia refleja la incidencia de la privatización en el sector público.

5) La implantación de una pensión mínima de 791.616 pesetas anuales para todas las personas mayores de 64 años afectaría a 1.349.890 beneficiarios/as de pensiones que no alcanzan esta cifra y a 926.632 que no perciben pensión alguna, Todo ello supondría un coste aproximado de 444.872 y 673.037 millones de pesetas.

La financiación de la pensión universal podría contar, en principio, con los siguientes recursos (al quedar subsumidos algunos derechos sociales dentro de la pensión de jubilación universal: Complemento por cónyuge a cargo de las pensiones de jubilación contributivas, 276.442 mill. Pts; jubilación (no contributiva) 131.446 mill. Pts; vejez (pensión asistencial) 7.350 mill.Pts; gasto fiscal por contribuyente mayor de 65 años, 46.287 mill. Pts; gasto fiscal por ascendiente mayor de 65 años, 25.085 mill pts. Sumando todo ello 486.610 mill. Pts. Estos recursos superan el coste de establecer una pensión universal equivalente al cincuenta por ciento del salario mínimo interprofesional (70.680 pts/mes). Esta pensión supondría, además, el afianzamiento del concepto de ciudadanía social con la reducción de derechos asistenciales basados en situaciones de pobreza y la reducción de determinados derechos sociales derivados como el complemento por cónyuge a cargo cuya permanencia carece de sentido en el siglo XXI desde una perspectiva de género por reforzar, de forma incuestionable, las relaciones de dependencia económica de las mujeres en el interior de la familia y el concepto de varón proveedor del sustento (breadwinner) y, además, portador exclusivo de derechos sociales directos y transmisor a los restantes miembros de la unidad los derechos derivados sociales como pensiones de viudedad y orfandad

BUENAS PRÁCTICAS

1) El estudio *Gender Equality Review*, elaborado por la Ministra de Cultura y Ministra de la Mujer (Minister Heritage and Minister responsible for Status of Women) constituye, en nuestra opinión, un ejemplo a seguir para España. Es incuestionable que este trabajo indica cómo se podría iniciar el camino por parte de los organismos encargados de la implantación de la igualdad de género a escala estatal (Instituto de la Mujer), en el estudio del análisis del impacto de género en los Presupuestos Generales del Estado Español.

En esta dirección el camino a seguir aconsejaría la constitución de un Observatorio sobre Presupuestos con equidad de género en este Instituto que elaborase un estudio inicial sobre el impacto de género de los Presupuestos generales del Estado Español, similar al canadiense, que, en años sucesivos, fuera profundizando y ampliando, al tiempo que tratara de atraer a otros Ministerios y dependencias ministeriales, fundamentalmente al Ministerio de Hacienda, para que se unieran al proyecto y colaboraran en su perfeccionamiento.

Las recomendaciones desde el año 2003, en España, del IV Programa de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres (con vigencia hasta el año 2006) en el área denominada “Introducción de la perspectiva de género en las políticas públicas”, el objetivo 1.1 exige, explícitamente, “cooperar con las Administraciones Públicas e Instituciones para incluir la perspectiva de género en todas las políticas, planes y estrategias. Igualmente, la actuación 1.1.6 propone “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.

2) Es encomiable el esfuerzo realizado por Australia para cuantificar los pagos de las mujeres como contribuyentes directas en la imposición sobre la renta. Esta aportación femenina a las cargas del sector público se incluye en el documento de los Presupuestos Federales de diferentes años (1995 a 1991) y oscila entre el 28 y el 33% de la recaudación del tributo. España debería seguir este ejemplo, al menos en las rentas laborales en los que los datos disponibles en la Dirección general de Tributos permiten llevar a cabo la cuantificación de la aportación femenina a las rentas laborales.

3) El impacto de género de los cambios fiscales se recoge en varios Women's Budget Statement de los presupuestos australianos y esto debería hacerse en los Presupuestos Generales del Estado Español.

4) El establecimiento de pensión universal supondría el afianzamiento del concepto de ciudadanía social con la reducción de derechos asistenciales basados en situaciones de pobreza y de determinados derechos sociales derivados como el complemento por cónyuge a cargo cuya permanencia carece de sentido en el siglo XXI. Es incuestionable que su mantenimiento refuerza las relaciones de dependencia económica de las mujeres en el interior de la familia, apuntala el concepto de varón proveedor del sustento (breadwinner) como portador exclusivo de derechos sociales directos y transmisor de derechos derivados sociales como pensiones de viudedad y orfandad a los restantes miembros de la unidad familiar.

BIBLIOGRAFÍA

Adamas, Jolene: Women and Social Security: How far are we? Budget Brief No. 75. Budget Information Service, IDASA, Cape Town, 2002

Alexander, Patricia and Baden, Sally: Glossary on macroeconomics from a gender perspective. BRIDGE (development - gender), Report No 48. Institute of Development Studies and Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH

Allèn, Tuovi: "Economic Development and the Feminisation of Poverty" in Nancy Folbre, Barbara Bergmann, Bina Argawal and Maria Floro (eds.) Issues in Contemporary Economics. McMillan, London. 1992, pp. 107-119

Apps, Patricia and Rees, Ray: On the taxation on trade within and between households. Journal Journal of Public Economics 73 (1999). Pp. 241-263. North Holand, Australia

Apps, Patricia F.: Taxation and the household. Journal of Poublic Economics 35 (1988). Pp. 355-369. North Holand, Australia

Apps, Patricia: Gender, Time Use and Models of the Household. IZA Dicussion Papers No. 796. Forschunginstitut zur Zukunf der Arbeit. Bonn, June

Armstrong, Pat: "The Feminization of the Labour Force: Iarmonizing Down in a Global Economy" in Isabella Bakker (ed.) Rethinking Restructuring: Gender and Change in Canada. University of Toronto Press. Toronto 1996, pp. 29-53

Aslaksen, Iulie and Koren, Charlotte: Taxation, Time Use and the Value of Unpaid Labor: Policy Implications for the Redistribution of Income. Review of Radical Political Economics, Vol. 24(2)8-16(1992)

Australian Government: Final Budget Outcome 2002-03

Australian Government: Pocket Brief to the Australian Tax System.

Australian Government Tax as Reported in the Budget 2004-05

Australian Government: Tax Expenditures Statement 2003.

Australian Government: Treasury Portfolio Budget 2003-04

Bakan, Abigail B. and Stasiulis, Daiva K.: "Structural Adjustment, Citizenship, and Foreign Domestic Labour: The Canadian Case" in Isabella Bakker (ed.) Rethinking Restructuring: Gender and Change in Canada. University of Toronto Press. Toronto 1996, pp. 217-242

Bakker, Isabella: "Introduction: The Gendered Foundations of Restructuring in Canada", in Isabella Bakker (ed.) Rethinking Restructuring: Gender and Change in Canada. University of Toronto Press. Toronto 1996, pp 1-25

Barnet, Kathleen and Grown, Caren: Gender Impacts of Government Revenue Collection: The Case of taxation. Economic Paper No. 62. Commonwealth Secretariat, London 2004

Battle, Ken: Child Tax Deception: the Proposed Child Tax Deduction. Caledon Institute of Social Policy, May 2003. www.Caledoninst.org

Becker, Gary S.: Fertility and the economy. Journal of Population Economics (1992) 5: 185-201

Bettio, Francesca; Caretta, Alessandra and Rossi Mariacristina: Heterogeneity of saving behaviours: does gender matter? IAFFE Conference, Oxford 2004-08-18

Biswas, Rajiv (ed.): International Tax Competition. Globalisation and Fiscal Sovereignty. Commonwealth Secretariat. London 2002

Blau, David M.: "The Production of Quality in Child Care Centers". The Journal of Human Resources - XXX-2. Pp. 354-387

Blundell, Richard, Ham, John and Meghir, Costas: Unemployment and Female Labour Supply. The Economic Journal, 97 (Conference 1987), 44-64, UK

BRIDGE: Género y Presupuestos. Género y Desarrollo en breve. Boletín de BRIDGE. Edición No. 12. Marzo 2003. BRIDGE (development - gender), Institute of Development Studies, Brighton [budgets in brief Spanish]

Brodie Janine: "Restructuring and the New Citizenship" in Isabella Bakker (ed.) Rethinking Restructuring: Gender and Change in Canada. University of Toronto Press. Toronto 1996, pp.126-139

Bruyn-Hundt, Marga: "Economic Independence of Women in the Netherlands" in Nancy Folbre, Barbara Bergmann, Bina Argawal and Maria Floro (eds.) Issues in Contemporary Economics. McMillan, London. 1992, pp. 120-131

Budlander, Debbie (ed.): The Second Women's Budget. Institute for Democracy in South Africa (IDSA). Cape Town, 1997

Budlander, Debbie (ed.): The Women's Budget. Joint Standing Committee on Finance (Gender and Economic Policy Group), Community Agency for

Social Enquiry, Law, Race and Gender Project, Institute for Democracy in South Africa. Cape Town, 1996

Budlender, Debbie & Sharp, Rhonda with Allen, Kerri: How to do a gender-sensitive budget analysis: Contemporary research and practice. Commonwealth Secretariat London 1998

Budlender, Debbie: Investigating the implications of ten years of Democracy for women: The Role of the Department of Labour. Women's Budget Initiative. Cape Town, South Africa, 2004

Budlender, Debbie: Meeting on Women and Political Participation: 21st Century Challenges. United Nations Development Programme, 24-26 March 1999. New Delhi, India. Background Paper No. 2, The South Africa Women's Budget Initiative.

Budlender, Debbie: Review of gender budget initiatives. CASE, Community Agency for Social Enquiry. Johannesburg 2000

Budlender, Debbie; Elson, Diane ; Hewitt, Guy and Mukhopadhyay, Tanni: Gender Budgets Make Cents. Understanding gender responsive budgets. Gender Affairs Department. Commonwealth Secretariat. London, January 2002

Bywater, Marion: Income Security for Older Wome. Ministry of Women's Affairs, New Zealand 1989

Canadian Centre for Policy Alternatives: 2002-03 Ontario Alternative Budget Document. Canadian Centre for Policy Alternatives. Toronto, June 2002

Canadian Centre for Policy Alternatives: Alternative Federal Budget 2003. Canadian Centre for Policy Alternatives, Ottawa, 2003

CIDA: CIDA's Policy on Gender Equality. Canadian International Development Agency (CIDA), March 1999

Community Agency for Social Enquiry. Cape-Town, South Africa. November 1998. <http://magnet.unpd.org/events/gender/india/Soutaf.htm>

Condon, Mary: "Privatizing Pension Risk: Gender, Law, and Financial Markets" in Brenda Cossman & Judy Fudge, eds., Privatization, Law and the Challenge to Feminism. University of Toronto Press, Toronto 2002, pp. 128-165

Chamberlain, Mariam K.: "Women in Higher Education: Recent Changes in the United States" in Nancy Folbre, Barbara Bergmann, Bina Argawal and Maria Floro (eds.) Issues in Contemporary Economics. McMillan, London. 1992, pp. 240-249

David, Marie-Gabrielle and Starzec, Christophe: "Women and Part-time Work: France and Great Britain Compared" in Nancy Folbre, Barbara Bergmann, Bina Argawal and Maria Floro (eds.) Issues in Contemporary Economics. McMillan, London. 1992, pp.180-194

Department of Finances: Better finances, better lives. Budget 2000. Improving the Quality of Life of Canadians and Their Children. Ottawa, February 2000

Department of Finances: Tax Expenditures and Evaluations, 2003. Ottawa, 2003

Department of Finances: Tax Expenditures: Notes to the Estimates/Projections, 2000. Ottawa, 2000

Edo Hernández, Valentin: "Rasgos básicos del Presupuesto". Cuadernos de Información Económica, No. 171, noviembre-diciembre 2002, pp.11-20

Ermisch, John and Wright, Robert E.: "Differential Returns to Human Capital in Full-time Employment" in Nancy Folbre, Barbara Bergmann, Bina Argawal and Maria Floro (eds.) Issues in Contemporary Economics. McMillan, London. 1992, pp. 195-212

Esim, Simel: Gender Analysis of Budgets as a Tool for Achieving Gender Equality in the Arab World

http://www.erf.org.eg/nletter/Newsletter_Sum02/NewsletterSumIssue.Q33-36.pdf

ESRC: ESRC Gender Mainstreaming Seminars, 2003-4 (papers presented)
<http://www.leeds.ac.uk/sociology/people/sw.htm>

Evans, Lyne: "The Impact of Demographic Trends in The United Kingdom on Women's Employment Prospects" in the 1990s in Nancy Folbre, Barbara Bergmann, Bina Argawal and Maria Floro (eds.) Issues in Contemporary Economics. McMillan, London. 1992, pp. 132-154

Finances Quebec: Budget 2003-04. Plan budgetaire. Quebec 2003

Fletcher, Jean and Gill, Sandra: "Union and Women's Relative Wage Gains" in Nancy

Folbre, Barbara Bergmann, Bina Argawal and Maria Floro (eds.) Issues in Contemporary Economics. McMillan, London. 1992, pp. 155-166

Folbre, Nancy: "Introduction: The Feminist Sphinx" in Nancy Folbre, Barbara Bergmann, Bina Argawal and Maria Floro (eds.) *Issues in Contemporary Economics*. McMillan, London. 1992, pp. xxiii-xxx

Fudge, Judy & Cossman, Brenda: "Introduction: Privatization, Law and the Challenge to Feminism" in Brenda Cossman & Judy Fudge, eds., *Privatization, Law and the Challenge to Feminism*. University of Toronto Press, Toronto 2002, pp. 1-37

FUNDAR: Presupuesto con enfoque de género: herramientas metodológicas.

FUNDAR, Centro de Análisis e Investigación. Diciembre 2000

Gabriel, Christina and Laura Macdonald: "NAFTA and Economic Restructuring" in Isabella Bakker (ed.) *Rethinking Restructuring: Gender and Change in Canada*. University of Toronto Press. Toronto 1996, pp. 165-186

Ginn, Jay and Arber, Sara: *Pension Penalties: The Gendered Division of Occupational Welfare*. *Employment & Society*, Vol. 7, no. 1, pp. 47-70

Goode, Richard: "El impuesto sobre la renta y la oferta de trabajo" en Musgrave: *Ensayos sobre Economía Impositiva*.

Government of Canada: *Canada Pension Plan. Annual Report of the Canada Pension Plan 2001-2002*. Ottawa, 2002. www.hrdc-drhc.ca/isp

Government of Canada: *Improving Social Security in Canada. Guaranteed Annual Income: A Supplementary Paper*. Cat. No. MP90-2/15-1995. www.canadiansocialresearch.net/ssrgai.htm

Gray, Jeffrey S.: The Fall in Men's Return to Marriage. Declining Productivity Effects or Changing Selection? *The Journal of Human Resources*, XXX - 3, pp. 479-504

Grunberg, Isabelle: "Double Geopardy: Globalization, Liberalization and the Fiscal Squeeze". *World Development* Vol. 26 No 4, pp. 591-605, 1998

Gugl, Elisabeth and Zodrow, George R.: Tax Competition and the Efficiency of "Bene-t-Related" Taxes on Business. Caledon Institute of Social Policy, May 2003. www.Caledoninst.org

Gugl, Elisabeth: Changes in Personal Income Tax and Alimony Regulations in a Two-Period Bargaining Model of the Family. Caledon Institute of Social Policy. www.Caledoninst.org

Gugl, Elisabeth: Joint vs. Individual Taxation and Intrafamily Distribution Caledon Institute of Social Policy. www.Caledoninst.org

Gugl, Elisabeth: Tax Competition and the Nature of Business Public Services. A note on Zodrow and Mieszkowski (1986) and Sinn (1997) Caledon Institute of Social Policy. www.Caledoninst.org

Gustafsson, Siv: Separate taxation and married women's labour supply. A comparison of West Germany and Sweden. *Journal of Population Economics* (1992) 5:61-85

Hakim, Catherine: Notes and Issues. The myth of rising female employment. *Work, Employment & Society*, Vol. 7, no. 1, pp. 97-120

HM Trasury: Gender Analysis of Expenditure Project (Final Report, July 2004). Department of Trade and Industry (DTI), London 2004

HM Treasury: Supporting Children Through the Tax and Benefit System. London 1999. <http://www.hm-treasury.gov.uk>

HM Treasury: The Child and Working Tax Credits. The Modernisation of Britain's Tax and Benefit System (Numbre Ten), Inland Revenue, April 2002. <http://www.hm-treasury.gov.uk>

HM Treasury: The Child and Working Tax Credits. The modernisation of Britain's Tax and Benefit System. Number Ten, April 2002. Inland Revenue, London 2002

Hofbauer Balmori, Helena: GENDER and BUDGETS. Overview Report. BRIDGE (development - gender), Institute of Development Studies, Brighton February 2003

Horsfield, Anne & Evans, Mariama: Women in the Economy (summary). Ministry of Women's Affairs. New Zenland, 1988

ICRW(?): gender analysis of budgets. BACKGROUND BRIEF January
Ichii, Reina: Can Time Use Analysis be a Useful Tool of Gender.Responsive Budget? The analysisi of childcare using the Australian time Use data. Paper presented for the 2004 Conferences on Feminist Economics, Oxford, England, 5-7 August 2004

Infopolis: Presupuestos Públicos En- Clave de Género. Biblioteca Digital: "Presupuestos Públicos En Clave de Género". Emakunde, Instituto Vasco de la Mujer. Vitoria 2002

Kornhauser, Majorie E.: The Rethoric of the Anti-Progressive Income Tax Mouvement: A Tipical Male Reaction. Michigan Law Review, Vol. 86, No. 3 December 1987.

Leach, Belinda: "Behind Closed Doors: Homework Policy and Lost Possibilities for Change" in Isabella Bakker (ed.) Rethinking Restructuring: Gender and Change in Canada. University of Toronto Press. Toronto 1996, pp. 203-215

Lemieux, Thomas: Decomposing changes in wage distributions: a unified approach. Canadian Journal of Economics, volume 35, No. 4, November 2002, pp. 647-688.

Lewis, Jane and Astrom, Gertrude: "Equality, Difference, and the State Welfare: Labor Market and Family Policies in Sweden". Feminist Studies 18, no. 1 (Spring 1992), pp. 59-87

Lundberg, Shelly; Pollak, Robert and Wales, Terence: Do Husbands and Wives Pool Their Resources? Evidence from the United Kingdom Child Benefit. The Journal of Human Resources XXXII · 3. Pp. 463-480

Madörin, Mascha: Libre regard sur les budgets! Les budgets d'Eglise sous l'oeil des femmes. Pain Pour le Prochain. Lausanne 2001. www.ppp.ch

Manser, Marilyn and Brown, Murray: Marriage and Household Decision-Making: A Bargaining Analysis. International Economic Review, Vol. 21, No. 1, February 1980

Mendelson, Michael: Child Benefits Levels in 2003 and Beyond: Australia, Canada, the UK and the US. Caledon Institute of Social Policy, May 2003. www.Caledoninst.org

Morris, Marika: Harnessing the Numbers: Potential Use of Gender Equality Indicators for the Performance, Measurement and Promotion of Gender-Based Analysis of Public Policy. Health Canada Human Resources

Development. Canada Statistics. Canada Status of Women Canada, Ottawa, 1999

Nelson, Julie A.: Tax Reform and Feminist Theory in the United States: Incorporating Human Connection. *Journal of Economics Studies* 18,5/6. Pp. 11-55

Nelson, Julie: *Feminism, Objectivity and Economics* (Chapter 6: Household Equivalence Scales: Theory vs. Policy?). Routledge, London 1996

Norton, Andy and Elson, Diane: *What's behind the Budget? Politics, rights and accountability in the budget process*. Overseas Development Institute, London 2002

Olsberg, Diana: *Women and Superannuation: Still Ms...ing Out*. *Journal of Australian Political Economy*. Special Issue on Superannuation. No. 53, June 2004

OECD, *Revenue Statistics 1965-2001*. Paris 2002

Pechman, Joseph A. and Engelhardt, Gary V.: *The income tax treatment of the family: an international perspective*. *National Tax Journal*, Vol. XLIII, No. 1

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, pp. 41-85

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

Quick, Paddy: Capitalism and the Origin of Domestic Labor. Review of Radical Political economics, Vol. 24(2)1-7(1992)

Quisumbing, Agnes R. and Maluccio, John A.: Intrahousehold Allocation and Gender Relations: New Empirical Evidence. Policy Research Report on Gender and Development. Working Paper Series, No. 2. The World Bank. Development Research Group/ Poverty Reduction and Economic Management Network. <http://www.worldbank.org/gender/prr>

Rake, Catherine and Daly, Mary: Gender, Household and Individual Income in France, Germany, Italy, The Netherlands, Sweden, The USA and The UK. Luxembourg Income Study Working Paper Series No. 332. Maxwell School of Citizenship and Public Affairs. Syracuse University. Syracuse, New York November 2002

Reeves, Hazel and Sever, Charlie: GENDER and BUDGETS Supporting Resources Collection. BRIDGE (development - gender). Institute of Development Studies Brighton, February 2003

Reeves, Hazel and Wach, Heike: Women's and gender budgets: an annotated resource list. Institute of Development Studies, Brighton. January 1999 <http://www.ids.ac.uk/bridge>

Sen, Amartya: "Human Development and Financial Conservatism". World Development Vol. 26, No 4, pp.733-742, 1998

Sen, Gita: Gender Mainstreaming in Finance. Commonwealth Secretariat, June 1999 [fina5]

Sharp, Rhonda: Budgeting for equity: Gender budget initiatives within a framework of performance oriented budgeting. United Nations Development Fund for Women (UNIFEM), New York, July 2003

Shibata, Aiko: "The Effects of Japanese Income Tax Provisions on Women's Labour Participation", in Nancy Folbre, Barbara Bergmann, Bina Argawal and Maria Floro (eds.) Issues in Contemporary Economics. McMillan, London. 1992, pp. 169-179

Smith, Terence: Women and Tax in South Africa.

www.internationalbudget.org/resources/library/WomenSA.pdf

Statistics Canada: Statistics Canada's Measurement and Valuation of Unpaid Work. October 1998

Status of Women Canada: Budget 2004. Status of Women Canada: Gender Equality Review. Ottawa 2004

Status of Women Canada: Gender-Based Analysis (GBA). Performance Measurement of its Application (draft). Government of Canada, Status of Women Canada

Status of Women Canada: Setting the Stage for the Next Century: the Federal Plan for Gender Equality. Ottawa 1995

Stone, Leroy O.; Karman, Zeynep E. and Yaremko, W. Pamela: Gender Equality Indicators: Public Concerns and Public Policies. Health Canada Human Resources Development. Canada Statistics. Canada Status of Women Canada, Ottawa, 1999

Stotsky, Janet G.: Gender Bias in Tax Systems. IMF Working Paper. International Monetary Fund. Fiscal Affairs Department. September 1996

Stotsky, Janet G.: How Tax System Treat Men and Women Differently. Finance and Development, March 1997, pp. 30-33

Sundström, Marianne: "Part-time Work in Sweden and its Implications for Gender Equality" in Nancy Folbre, Barbara Bergmann, Bina Argawal and Maria Floro (eds.) Issues in Contemporary Economics. McMillan, London. 1992, pp. 213-223

Thatour, Subhash et alter: Sweden's Wefare State. Can the Bumblebee Keep Flying?. IMF, Washington 2003

Valdés, Alejandra y Guerrero, Elizabeth: Género en los Presupuestos Municipales. Hexagrama Consultoras, PNUD, UNIFEM. Santiago de Chile, 2001

Van der Meulen Rodgers, Yana: Protecting Women and Promoting Equality in the Labor Market: Theory and Evidence. Policy Research Report on Gender and Development. Working Paper Series, No. 6. The World Bank. Development Research Group/ Poverty Reduction and Economic Management Network. <http://www.worldbank.org/gender/prn>

Villota, Paloma de e Ignacio Ferrari: Reflexiones sobre el IRPF desde la perspectiva de género. Instituto de Estudios Fiscales, 2004

Villota, Paloma de (ed): Economía y Género. Editorial Icaria, Barcelona 2003

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

Villota, Paloma de (ed.): Globalización a qué precio. Su impacto en las mujeres del Norte y del Sur. Editorial Icaria 2001

Villota, Paloma de e Ignacio Ferrari: 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

Villota, Paloma de (ed.): En torno al Mercado de Trabajo y las Políticas de Igualdad de Oportunidades en España. Instituto de Investigaciones Feministas. Universidad Complutense de Madrid, 2001

Villota, Paloma de: La Política Económica desde una perspectiva de género. Editorial Alianza, Madrid 2000.

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

Villota, Paloma de: 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

Villota, Paloma de (ed.): Globalización y Género. Editorial Síntesis, 1999

Villota, Paloma de (ed.): Las mujeres y la ciudadanía en el umbral del siglo XXI. Editorial Complutense. Madrid, 1998

Vincent, Carole and Woolley, Frances: Taxing Canadian Families. What's Fair, What's Not. Choices, Vol. 6, nº 5, July 2000. Institute for Research on Public Policy (IRPP). Montreal, Canada 2000.

Walby, Sylvia and Olsen, Wendy: The impact of women's position in the labour market on pay and implications for UK productivity (Report to Women and Equality Unit, November 2002). Women and Equality Unit, Department of Trade and Industry (DTI), UK 2002

Walby, Sylvia: Gender Mainstreaming: Productive tensions in theory and practice (Contribution to ESRC Gender Mainstreaming Seminars, 2003-4) <http://www.leeds.ac.uk/sociology/people/sw.htm>

Women's Budget Initiative: What's available? A guide to government grants and other support available to individuals and community groups 2003/04 Edition: All provinces. Women's Budget Initiative. Cape Town, South Africa, January 2004

World Bank: Draft for Discussion: Accountability to the Poor: Experiences in Civic Engagement in Public Expenditure Management. The World Bank, Action Learning Program on Participatory Processes for Poverty Reduction Strategies (Paper 1). Washington, 2001

Zapico Goñi, Eduardo: La modernización simbólica del Presupuesto Público. Colección Tesis. Instituto Vasco de Administración Pública

Zeytinoglu, Isik Urla; Moruz, Josefina; Seaton, M. Bianca and Lillevik, Waheeda: Occupational Health of Women in Non-Standard Employment. Status of Women Canada, March 2003

