

Impuestos y prestaciones: ¿Qué individualización?¹

Ponencia a las X Jornadas de Economía Crítica. Barcelona, Marzo 2006

María Pazos-Morán
Instituto de Estudios Fiscales
maria.pazos@ief.minhac.es

1.- Introducción

Los sistemas de impuestos y prestaciones detraen recursos de aquellas personas y entidades que disponen de ellos para así poder atender las necesidades colectivas e individuales de la población, conforme a los criterios de equidad (función redistributiva y de atención a las necesidades) y eficiencia (intentando conseguir el máximo bienestar social mediante un adecuado uso de los recursos). El problema es que las nociones de bienestar y equidad, y como consecuencia el diseño de las políticas públicas, son cambiantes y responden en cada momento histórico a una serie de valores sobre cuál es la forma de organización social deseable y cuáles son las necesidades que se deben atender. En el centro de estas asunciones sobre la organización social están las diferentes visiones de los roles de género, y particularmente la idea de cuál debe ser el reparto del trabajo entre hombres y mujeres.

A lo largo del último siglo se ha producido un cambio radical en la realidad y en la concepción social del papel de las mujeres en las sociedades occidentales. En el siglo XIX las mujeres estaban apartadas de la vida social a todos los niveles: no tenían acceso a la educación, ni a decidir por ellas mismas sobre su propia vida y trabajo, ni al voto (el primer país del mundo que concedió el derecho al voto a las mujeres fue Nueva Zelanda en 1893). Su papel se reducía a la esfera privada, recayendo sobre ellas todo el trabajo doméstico, de la misma forma que la esfera pública pertenecía exclusivamente a los hombres. A lo largo del siglo XX las mujeres fueron conquistando los derechos políticos (igualdad formal) y el derecho a la educación; y se inició el proceso irreversible de su incorporación al trabajo asalariado. Una vez rebatida por la vía de los hechos la supuesta incapacidad intelectual y el carácter ‘antinatural’ de la participación

¹ Esta ponencia está basada en un capítulo del libro ‘Estudios de Género y Economía’ de la editorial Akal (Pazos-Morán, 2006)

de las mujeres en la vida pública, toda la organización social basada en la diferenciación de roles que se derivaba de este postulado se pone lógicamente en cuestión. La subordinación de las mujeres se deslegitima y la sociedad asume la igualdad entre hombres y mujeres como meta a perseguir. Sin embargo, los cambios sociales tardan en cristalizar. Aunque a medio y largo plazo toda la sociedad se beneficiará de la participación de las mujeres, el patriarcado tiene raíces profundas y los vectores de cambio se enfrentan con resistencias ideológicas e intereses materiales muy difíciles de vencer.

El objetivo de este trabajo es ver cómo las regulaciones que rigen los impuestos y las prestaciones tratan de diferente forma a hombres y a mujeres, aunque hayan adoptado un lenguaje neutro que hace las discriminaciones menos evidentes a primera vista. Analizaremos los sesgos de género a dos niveles. Por un lado, repasaremos algunos ejemplos de este trato diferente que los sistemas de impuestos y prestaciones dan a las situaciones que afectan a hombres y a mujeres, y de la desprotección en la que se encuentran estas. Por otro, veremos sus efectos sobre los comportamientos de las personas y su papel en la perpetuación de los roles de género, para lo que es esencial analizar el impacto sobre el mercado laboral y sobre la división del trabajo (doméstico y asalariado) entre hombres y mujeres. El trabajo se centra especialmente en el estudio del impuesto sobre la renta personal (IRPF) y del sistema de Seguridad Social en España.

La pregunta contenida en el título es crucial para el análisis de los sistemas de impuestos y prestaciones desde un punto de vista de género. La literatura académica sobre el tema y las organizaciones feministas coinciden casi unánimemente en apuntar al cálculo de los impuestos y prestaciones en base a la unidad familiar como una importante fuente de discriminaciones. La idea de familia que subyace en la configuración de dichos sistemas es la de un sustentador principal y una esposa dependiente. Esa familia se identifica con el sustentador o ‘cabeza de familia’ y las mujeres, esposas o no, resultan invisibles. Como consecuencia, la práctica totalidad de los estudios de género coinciden en reclamar la individualización de los sistemas. Sin embargo, a la hora de traducir esta propuesta general de individualización en medidas concretas, el acuerdo deja de ser tan contundente. Al contrario, bajo ese mismo epígrafe

se encuentran propuestas de muy distinto signo y de efectos contrarios. Por ejemplo, algunas autoras y organizaciones consideran que el salario del ama de casa (subvenciones a las mujeres incompatibles con un trabajo asalariado) sería parte de la individualización deseada si se ingresara directamente en la cuenta bancaria de cada una de ellas. Otras, en cuya línea se encuentra este trabajo, plantean que tales subvenciones no resolverían el problema de la dependencia sino que lo reforzarían, con consecuencias negativas sobre la vida y el trabajo de estas mujeres. El mismo dilema se plantea entre seguir alargando el permiso de maternidad o establecer un permiso de paternidad intransferible para que los hombres se incorporen al cuidado de los hijos; y así en muchos otros casos prácticos.

La noción de individualización tiene un gran poder heurístico porque permite desvelar el papel de los derechos derivados como reflejo de una concepción de la familia patriarcal con un ‘ganador del pan’ y una esposa dependiente. Sin embargo, el acceso de las mujeres a los sistemas de protección social por derecho propio no consiste solamente en su reconocimiento como receptoras de prestaciones, sino en que este reconocimiento esté dirigido a atender sus necesidades. Por otra parte, individualización no puede ser sinónimo de insolidaridad. Los sistemas de impuestos y prestaciones no pueden ignorar las conexiones de los individuos entre sí ni sus circunstancias. Hombres y mujeres deben asumir las tareas familiares con la ayuda de la sociedad. El problema es que, partiendo de una situación de desigualdad tan grande, los efectos de medidas pretendidamente neutras son muy diferentes en hombres y en mujeres. Así pues, por encima de quién recibe formalmente una determinada prestación, es necesario analizar cuáles son los efectos de unas y otras medidas sobre las mujeres, y si colaboran a la igualdad o perpetúan su situación de dependencia. Este enfoque se inscribe en una línea argumental compartida por muchas economistas feministas (Nelson, 1991; Lanquetin, 2003). Es interesante al respecto la monografía del Journal of Economic Studies ‘The Tax System and Female Emancipation’ que significó una recopilación de trabajos muy novedosa en su día (Stephen y Backhaus, 1991).

Tras esta introducción, el apartado 2 se dedica al planteamiento general del problema y al enfoque metodológico que guía el análisis de género que aquí se realiza. En el

apartado 3 se expone la configuración actual de la Seguridad Social, con la distinción entre derechos propios y derechos derivados como reflejo de una determinada concepción de la organización social y como una de las claves más importantes de la discriminación. En él se analizan casos como la pensión de viudedad, la desprotección de las mujeres que han sido amas de casa y la precariedad del Régimen Especial llamado de 'Empleados de Hogar'. En el apartado 4 se aborda el impacto de género del actual impuesto sobre la renta personal español (IRPF), estudiando los mecanismos por los que la existencia de la declaración conjunta penaliza el trabajo asalariado de las mujeres casadas. También se repasan otros elementos, como el tratamiento de las familias monoparentales y la no consideración de los gastos de cuidado de los niños. El apartado 5 se dedica a una descripción más detenida de los efectos de los sistemas de impuestos y prestaciones sobre el mercado de trabajo. Por último, el apartado 6 sintetiza la propuesta de una reforma de los sistemas de impuestos y prestaciones que elimine la tributación conjunta y los derechos derivados en Seguridad Social, que trate a todos los adultos como personas independientes y a la vez esté basado en el principio de solidaridad de la sociedad y de igualdad entre hombres y mujeres en la asunción del cuidado de niños/as y personas dependientes

2.- Impacto de género de las políticas públicas: ¿Cuáles son las preguntas clave?

Las políticas públicas actúan sobre la población por dos vías diferentes: En primer lugar directamente para conseguir un objetivo preciso. Por ejemplo, las prestaciones de desempleo están dirigidas a mantener el nivel de vida de los desempleados y permitirles reinsertarse adecuadamente en el mercado de trabajo sin caer en la exclusión social. En segundo lugar incentivando determinados comportamientos económicos en las personas o entidades, sean estos incentivos directamente pretendidos o no. Por ejemplo, los impuestos, cuyo fin directo es recaudar fondos, pueden incentivar o desincentivar la incorporación de las mujeres casadas al trabajo asalariado o su retirada, así como el tipo de trabajo (regular o irregular), jornada, etc, aunque no fuera ese el fin perseguido. Ambos tipos de impactos deben considerarse conjuntamente a la hora de evaluar las políticas públicas, para que todos los efectos de dichas políticas estén en consonancia con los objetivos que se desean y no se produzcan externalidades negativas (o efectos

perversos no deseados). Estas externalidades, además, producen ineficiencias al crear problemas adicionales que habrá que solucionar a su vez con un aumento del gasto público.

A partir del reconocimiento de la igualdad como objetivo socialmente deseable, la visión del papel del sector público en la consecución de este objetivo ha evolucionado considerablemente, pasando por diferentes fases. En la fase de la 'igualdad de trato', una buena parte de la segunda mitad del siglo XX, se pensaba que la responsabilidad de los poderes públicos se limitaba a eliminar de sus normas las discriminaciones explícitas, eximiéndoseles a estos de toda responsabilidad en lo referente a la situación de las mujeres en el ámbito de la actividad económica privada y en el hogar. Los movimientos feministas de la década de 1970 pusieron en cuestión ese desentendimiento con la afirmación de que 'lo privado es público'. Los planes de igualdad y los organismos de igualdad (como los institutos de la mujer), creados durante los años de la década de 1980 en Europa, son fruto del reconocimiento de que el Sector Público no debe limitarse a 'no discriminar formalmente' sino que debe promover activamente la igualdad y no reproducir las desigualdades en la práctica. En 1995, ante la constatación de que el efecto de estas políticas activas no eran suficientes, el Congreso sobre las Mujeres de Pequín de la ONU, a propuesta de la Comisión Europea, adoptó la perspectiva del *mainstreaming* (*transversalidad*), que consiste en 'la movilización de todas las políticas para conseguir la igualdad'. Es decir, no basta con programas específicos sino que debe cambiarse la corriente principal de las políticas públicas, de tal manera que estas políticas tengan en cuenta el género, favorezcan la igualdad y reconozcan las diferentes necesidades de las mujeres y de los hombres en la misma medida. Esto incluye la puesta en cuestión de todo el diseño y de todas las medidas de los sistemas de impuestos y prestaciones. Posteriormente, tras unos años de intentos de aplicación del principio de la *transversalidad*, las autoridades europeas llegan a la constatación de que, para adaptar las políticas públicas a los fines de igualdad, es necesario evaluar sistemáticamente sus impactos de género. Del resultado de tal evaluación se derivarán los cambios pertinentes para eliminar los sesgos de género que contienen.

Las políticas públicas pueden tener un impacto de género negativo debido a tres factores:

- Discriminaciones explícitas que aún persisten en la regulación de impuestos, prestaciones, acceso a servicios públicos, etc. Por ejemplo, el hecho de que los hombres no tengan derecho nada más que a dos días de permiso propio de paternidad para el cuidado de su hijo/a, frente a las 10 semanas a las que tiene derecho la madre (si descontamos de las 16 semanas del permiso de maternidad las 6 que son de descanso obligatorio para recuperación del parto).
- Discriminaciones implícitas producidas por la incidencia de regulaciones formalmente igualitarias sobre una situación previa diferente de hombres y mujeres. Por ejemplo, en Seguridad Social, la precariedad de la protección proporcionada por el Régimen Especial de Empleados de Hogar, cuyos afiliados son en su inmensa mayoría mujeres, en comparación con el Régimen Especial de Trabajadores Agrarios, cuyos afiliados son mayoritariamente hombres.
- Efectos sobre el comportamiento económico: Las políticas públicas, intencionadamente o no, producen incentivos a determinadas decisiones de las personas dependiendo de las condiciones sobre las que actúen estas políticas, de tal manera que pueden colaborar a la consecución de la igualdad o, por el contrario, a profundizar la desigualdad. Puesto que el elemento central de la situación de desigualdad de género es la división del trabajo (con los hombres súper-especializados en el trabajo asalariado y las mujeres en el trabajo doméstico), para avanzar en el equilibrio deben darse tres condiciones: 1) Que las mujeres puedan acceder y mantenerse en el mercado de trabajo. 2) Incentivar un reparto equitativo del trabajo doméstico, de tal forma que los hombres puedan disminuir la jornada y tener permisos y excedencias para conciliar su vida familiar con su vida personal, o sea, que puedan asumir su parte en el trabajo doméstico y en el cuidado de los hijos y 3) Que la sociedad contribuya al mantenimiento de los hijos y dependientes con servicios públicos y ayudas por contratación de servicios privados. Si una determinada medida va en este sentido tendrá impacto de género positivo. En caso contrario su impacto de género será negativo.

El diseño de los sistemas de impuestos y prestaciones tiene mucha importancia, pues dependiendo de cuál sea la orientación de las medidas, éstas pueden contribuir a la

igualdad o a perpetuar la desigualdad. Por ejemplo, el establecimiento de una nueva prestación para que un familiar cuide en su casa de una persona dependiente, aunque neutra en apariencia, tendrá un impacto de género negativo porque en la realidad va a suponer la retirada del mercado de trabajo de mujeres y no de hombres. Además, veremos que una prestación de este estilo no beneficia a la mujer sino a la familia. A la mujer, por el contrario, le trae consecuencias irreparables en términos de dependencia económica, futura empleabilidad y riesgo de pobreza.

En resumen, dos son las preguntas clave para analizar el impacto de género de una determinada medida:

- ¿Contribuye a potenciar la igualdad o, por el contrario, a perpetuar la desigualdad?
- ¿Atiende a las necesidades específicas de todos los ciudadanos y ciudadanas con el mismo nivel de satisfacción?

Estas son las preguntas que aplicaremos al sistema de protección social y al impuesto sobre la renta personal (IRPF) de nuestro país para descubrir sus sesgos de género y proponer cambios que contribuyan a su eliminación.

3.- Sesgos de género en los sistemas de Seguridad Social: derechos propios y derechos derivados

Los sistemas de Seguridad Social surgieron históricamente para la ‘protección del trabajador y su familia’. La idea de familia que subyace en este planteamiento es la de un sustentador dedicado al trabajo asalariado (trabajador) y una esposa dependiente económicamente dedicada a las tareas del hogar (ama de casa). En la parte contributiva, de la nómina del trabajador se detraen las cotizaciones por las que éste adquiere derechos propios para cubrir los riesgos de situaciones que le puedan llevar a la pérdida de su salario, que son fundamentalmente el desempleo, la enfermedad, la invalidez o la jubilación. Estas prestaciones contributivas están ligadas a las cotizaciones (en su existencia y en su cuantía) y son la parte central del sistema de Seguridad Social,

destinada a que el trabajador conserve su nivel de vida ante estas contingencias que le imposibilitan para trabajar². La mujer del trabajador no se beneficia de este sistema. En efecto, los llamados ‘derechos derivados’ del cónyuge son en realidad pagos al trabajador por la existencia de una mujer, que no trabaja fuera de casa, mientras que ésta esté ‘a su cargo’. La mujer no adquiere derechos que la protejan del riesgo de pobreza ante una pérdida de su medio de vida, como es el caso de separación (que desde luego podrá estar agravado por el resto de las contingencias de las que el trabajador sí está protegido: enfermedad, invalidez, vejez). La muerte del trabajador es la única contingencia de la que la mujer está protegida y por la que ella podrá recibir directamente un pago de la Seguridad Social.

Para comprender la situación descrita en el párrafo anterior hay que tener presente que los sistemas de Seguridad Social se diseñaron cuando aún no se les reconocía a las mujeres su existencia como personas adultas independientes. En España, por ejemplo, cuando se promulgó la Ley de Bases de la Seguridad Social (193/1963), el divorcio estaba prohibido y las mujeres casadas no tenían derecho a cobrar un salario ni a abrir una cuenta corriente sin el permiso de su marido.

Según ha ido aumentando la visibilidad de las mujeres, algunos países han ido introduciendo modificaciones para corregir los desfases más evidentes de sus regulaciones de la Seguridad Social mediante diversos mecanismos: Por un lado, casi todos han eliminado las referencias a ‘hombres’ y a ‘mujeres’ y las han sustituido por ‘trabajador’ y ‘cónyuge’, convirtiendo así las discriminaciones explícitas en implícitas. Por otro, muchos han ido estableciendo nuevas prestaciones para las mujeres que, aunque a veces son individuales en el sentido de que la Seguridad Social les reconoce a ellas como receptoras, siguen concediéndose en función de su papel como cuidadoras o por su relación, pasada o presente, con otros miembros de la familia, por ejemplo en función de los hijos criados. Estos dos mecanismos los analizaremos en los apartados siguientes. Finalmente, algunos países (sobre todo los países escandinavos) han avanzado en la eliminación de los derechos derivados. Esta es la vía que defenderemos

² En España, como en otros países, la Seguridad Social es heredera de los seguros obreros aunque luego se ha extendido incluyendo las prestaciones no contributivas o asistenciales, que no se establecen en nuestro país hasta la ley 26/1990.

aquí como la única vía de consideración individual de las mujeres, acompañada del establecimiento de prestaciones asistenciales transitorias para las mujeres que, por razones de edad u otras especiales circunstancias, no puedan ya insertarse en el mercado de trabajo y no tengan medios de vida por haber sido amas de casa. Estas mujeres, actualmente ignoradas por la mayoría de los sistemas de protección social, están abocadas a la pobreza

3.1- Cambio de terminología en los sistemas de Seguridad Social: ¿Neutralidad o ceguera frente al género?

Con la incorporación de las mujeres al mercado de trabajo, y a partir del reconocimiento de la igualdad ante la ley, los sistemas de Seguridad Social han ido eliminando los sesgos de género explícitos de sus regulaciones³. España ha aplicado la Directiva 79/7/CEE de 1978 por la que se prohíbe la discriminación entre hombres y mujeres en materia de Seguridad Social, eliminando así las desigualdades formales de la Seguridad Social dictadas durante la dictadura franquista. Pero esta eliminación de las desigualdades formales de trato no ha ido acompañada de cambios para adaptar el contenido de la legislación de la Seguridad Social a las necesidades reales y a los nuevos valores sociales, dando lugar a la multiplicación de incoherencias y a la persistencia de la invisibilidad y desprotección de las mujeres. Entre los muchos ejemplos de este fenómeno, nos detendremos en el de las pensiones, con atención especial a la pensión de viudedad, en el riesgo de pobreza de las amas de casa sin contribuciones a la Seguridad Social y en la precariedad del Régimen Especial de ‘Empleados de Hogar’.

3.2.- Pensión de viudedad y otras pensiones. Los riesgos de ser ama de casa.

³ En el sistema español subsisten algunos anecdóticos, como por ejemplo el campo de aplicación del ‘Régimen Especial de Empleados de Hogar’, del que están excluidos los parientes del cabeza de familia con la única excepción de los familiares de sexo femenino de sacerdotes célibes que convivan con ellos. Está claro que aún no debe de haber habido un caso de un pariente masculino de un sacerdote que reivindique su afiliación a ese régimen que por lo demás, como veremos en el apartado 3.3, proporciona tan pocos derechos.

Los hombres tienen derecho a la pensión de viudedad desde que, en 1983, una sentencia del Tribunal Constitucional revocara por discriminatoria la regulación contenida en la Ley General de Seguridad Social de 1974, que solamente reconocía la pensión de viudedad a los viudos cuando, además de cumplir los requisitos exigidos a las viudas, se encontraran incapacitados al tiempo de fallecer la esposa causante de la pensión y a cargo de la misma. Mientras que los hombres podían estar incapacitados o no, las mujeres se suponían todas dependientes. Es evidente que el cambio de estatus de las mujeres hizo patente una incoherencia a resolver. Por un lado, ya no tenía sentido una pensión para todas las viudas en general, ya que un creciente número de ellas tendrán ingresos propios como los viudos. La pensión de viudedad podría haberse extinguido progresivamente mediante un régimen transitorio adecuado. Por otro lado, está claro que esta modificación no podría hacerse sin considerar las necesidades reales de todas las personas (mujeres en su casi totalidad) que no tienen derecho a pensión contributiva por carecer de cotizaciones a la Seguridad Social y que no tienen otro medio de vida. Estas personas, sean o no supervivientes de un cónyuge con cotizaciones, deben ser atendidas convenientemente por ellas mismas mediante pensiones llamadas ‘no contributivas’ (es decir, para las que no se exige tener contribuciones previas a la Seguridad Social) suficientes para vivir. Sin embargo, la reforma se limitó a suprimir la discriminación formal sin integrar la nueva realidad. Qué sentido tenía generalizar la pensión de viudedad a los viudos? Al no cuestionarse toda la regulación de esta prestación, la actual pensión de viudedad, compatible con otras fuentes de renta, origina un gasto público innecesario en muchos casos e insuficiente en otros, lo que acarrea numerosas críticas. El problema se agrava con la aplicación de la pensión de viudedad a la ley del divorcio, por la que una persona puede dar lugar a un número indeterminado de pensiones de viudedad (en función del tiempo de convivencia de cada sucesivo cónyuge) y todas ellas pueden ser inferiores a la pensión mínima.

La historia de la pensión de viudedad es un ejemplo de una reforma que, bajo la apariencia de eliminar una discriminación, se desentiende de las necesidades de las mujeres aunque fuera transitoriamente. De hecho, muchos autores achacan la escasez de las pensiones de viudedad a esta opción que se tomó en su día por la extensión del derecho sin más consideraciones.

Actualmente, la discriminación real de las mujeres mayores continúa por mucho que la legislación de la Seguridad Social cierre los ojos a ella. En el cuadro 1 se comparan las tres pensiones de la Seguridad Social para las personas mayores. La pensión contributiva de jubilación, que exige haber cotizado un periodo mínimo de tiempo a la Seguridad Social (actualmente 15 años), es la más elevada y la que más hombres beneficiarios tiene. Es incompatible con el trabajo asalariado pero no está sujeta a ninguna condición de carencia de otras rentas. La pensión de viudedad consiste en una cantidad básica muy baja que se complementa en función de las cargas familiares y la carencia de otros ingresos. Por último, a las personas que ni ellos ni sus cónyuges o familiares tengan ninguna otra fuente de ingresos se les concede la pensión no contributiva de jubilación. Nótese el exiguo importe de esta pensión (269 euros/mes en 2003) que es el total de ingresos con los que cuentan mensualmente 281.154 mujeres y 44.825 hombres mayores. Por lo demás, el número de beneficiarios de cada clase de pensión habla por sí sola de la diferente situación de hombres y mujeres mayores.

| Cuadro 1: Pensiones por sexo en 2003 en España | | | | | | |
|--|----------------------------|-----------------------|-------------------------------|-----------------------|-----------|-----------------------|
| | Contributiva de Jubilación | | No contributiva de Jubilación | | Viudedad | |
| | número | pensión media (€/mes) | número | Importe legal (€/mes) | número | pensión media (€/mes) |
| Total | 4.617.000 | 625 | 281.154 | 269 | 2.121.900 | 398 |
| hombres | 3.069.100 | 718 | 44.825 | 269 | 142.700 | 322 |
| mujeres | 1.548.000 | 442 | 236.314 | 269 | 1.979.100 | 403 |

Fuente: Anuario de Estadísticas Laborales, 2003. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Las mujeres que acceden a la pensión de jubilación reciben un importe menor que los hombres. Esto es consecuencia de dos factores: Por un lado, como la cuantía de la pensión depende del salario previo (base reguladora para el cómputo de la pensión), dichas cuantías reflejan la discriminación salarial existente en el mercado laboral. Por otro lado, estas cifras reflejan los huecos de cotización en los que incurren las mujeres por los periodos en los que se dedican exclusivamente al trabajo doméstico, pues la cuantía también depende del tiempo cotizado. El trabajo a tiempo parcial perjudica doblemente la cuantía de la futura pensión, pues no solamente dará lugar a una base reguladora menor sino que computará como menos tiempo cotizado.

La actual tendencia al alargamiento del periodo de cotizaciones para dar lugar al derecho y para el cómputo de la pensión, además de dejar sin pensión contributiva a un creciente número de mujeres, agrava las diferencias en la cuantía. En el cuadro 2, que muestra la evolución por edades de estas pensiones, podemos observar que las nuevas pensiones son más desiguales que las antiguas. Los mismos ratios para 1998, calculados en la última columna, confirman esta evolución negativa.

| Cuadro 2: Importe de las pensiones contributivas de jubilación por sexo y edad en España (Euros/mes) | | | | | |
|--|-------------|---------|---------|--------------------|-----------------------|
| Año 2003 | | | | | Ratio muj./h. en 1998 |
| | Ambos sexos | Hombres | Mujeres | Ratio mujer/hombre | |
| De 60 a 64 años | 807,3 | 883,05 | 533,33 | 0,60 | 0,67 |
| De 65 a 69 años | 688,43 | 779,65 | 479,66 | 0,62 | 0,65 |
| De 70 a 74 años | 653,03 | 733,74 | 468,6 | 0,64 | 0,65 |
| De 75 a 79 años | 595,38 | 673,81 | 440,95 | 0,65 | 0,64 |
| De 80 a 84 años | 542,08 | 628,94 | 407,71 | 0,65 | 0,66 |
| De 85 y más años | 439,15 | 521,69 | 354,07 | 0,68 | 0,71 |

Fuente: Anuario de Estadísticas Laborales, 2003 y 1998. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

La carencia de cotizaciones de las mujeres, y su falta de protección en tanto que personas individuales, es una causa importante de pobreza femenina también a edades más tempranas. Las mujeres están desprotegidas frente al riesgo de pobreza en caso de ruptura matrimonial cuando han sido amas de casa en lugar de ‘trabajadoras’ con experiencia laboral y derechos propios de seguridad social. Estas mujeres son simplemente invisibles para el sistema de protección social. Un ejemplo extremo se encuentra en las víctimas de la violencia de género que, gracias a la *Ley de Medidas De Protección Integral contra la Violencia de Género*, tendrán derecho únicamente, y sólo si son mayores de 55 años y no tienen rentas, a una ayuda de pago único equivalente a 6 meses de subsidio por desempleo, *‘siempre que se presuma que debido a falta de preparación general o especializada y circunstancias sociales, la víctima tendrá especiales dificultades para obtener un empleo y por dicha circunstancia no participará en los programas de empleo establecidos para su inserción profesional’*.

Nótese que esta ayuda es inferior a los 18 meses de subsidio de desempleo que la Seguridad Social concede a los ex-presidarios sin condición de edad, sin cotizaciones de ningún tipo y con el único requisito de carecer de rentas y haber estado en prisión

durante un periodo superior a seis meses. ¿Por qué no se podría considerar la condición de ex – ama de casa al menos al igual que la de ex – presidiario, máxime cuando las amas de casa siguieron las incitaciones del sistema? ¿Cómo es posible que los ex – presidarios tengan mayor consideración social que las ex – amas de casa? La única respuesta posible es que unas son mujeres y otros son – generalmente- hombres, aunque la eliminación formal de la referencia al sexo en la legislación de Seguridad Social induzca al equívoco.

Más allá del evidente caso de discriminación y de falta de previsión de la ley, éste es un ejemplo de una situación que, existiendo, resulta invisible a la hora de diseñar las políticas públicas. Es lo que en inglés se denomina con el expresivo término de políticas ‘*gender blind*’ (literalmente ‘ciegas frente al género’, en contraposición a ‘neutrales frente al género’), que son el resultado de que en la mente del legislador hay una sociedad de familias compuestas por un sustentador y una mujer dependiente. Esta imagen cegadora no solamente le impide considerar aspectos de la realidad que no encajan en ella, sino que le inclina a favorecer la realidad que considera y dificulta el cambio hacia otras realidades. En este caso, no se considera la situación de necesidad provocada por el hecho de que muchas mujeres se encontrarán fuera del matrimonio, desempleadas y sin cotizaciones, a la vez que se sigue legislando en función de la antigua idea de familia, con lo que se potencia la existencia de amas de casa sin experiencia profesional que podrán terminar en la situación que luego no se contempla.

El argumento de que estas situaciones no pueden protegerse adecuadamente porque ello supondría un excesivo aumento del gasto público resulta ridículo cuando precisamente el dinero público se está utilizando en propiciar estos riesgos apartando a las mujeres del mercado de trabajo mediante desgravaciones fiscales a los maridos y prestaciones a las familias, como veremos en otros apartados de este trabajo. El cambio real de incorporación de las mujeres al empleo de calidad se traducirá en la disminución progresiva de estos casos a medida que las mujeres acumulen cotizaciones suficientes para las pensiones contributivas. Las pensiones contributivas son mucho más elevadas, como se puede ver en el cuadro 1, y además no están condicionadas a la carencia de otras rentas. Por ello, las mujeres siempre van a estar más protegidas cuando acumulen

cotizaciones propias, pero, en un periodo transitorio, no puede olvidarse la existencia de todas aquellas que fueron apartadas del mercado de trabajo, bien por prohibiciones o coacciones como las que había durante el franquismo o bien por presiones sociales y por una organización social que hace recaer sobre ellas todo el peso del trabajo doméstico.

3.3.- El Régimen Especial de Empleados de Hogar

Las empleadas del servicio doméstico están sujetas a una normativa (R.D. 1424/85) que las sitúa en desventaja frente a otros trabajadores (contratos de palabra, menores pagas extra, jornadas que pueden alargarse desproporcionadamente con los llamados ‘tiempos de presencia’, etc). A estas desventajas se añade la normativa especial de Seguridad Social que se les aplica, por la cual son los únicos trabajadores por cuenta ajena que no tienen derecho a la prestación por desempleo. Tampoco tienen prestación económica por incapacidad temporal hasta el vigésimo noveno día después de la baja, no se les reconoce la posibilidad de accidentes de trabajo o enfermedades profesionales y tienen más barreras que en otros regímenes para el reconocimiento de prestaciones. Un argumento que se aduce para justificar estas diferencias es el hecho de que, al ser contratados estos empleados (que son empleadas en un 95 % según datos de afiliación) por personas físicas, el control del fraude es más difícil. Sin embargo, el otro régimen que estaba en la misma situación, el de trabajadores agrarios (en un 55% hombres), ha ido extendiendo la protección de los riesgos antes no incluidos hasta equipararse al Régimen General. ¿Por qué no puede hacerse lo mismo en el caso de las empleadas de hogar? No hay explicación posible salvo, una vez más, que a pesar de su denominación masculina, unas son mayoritariamente mujeres y otros son mayoritariamente hombres

3.4.- Maternidad y paternidad: El precio de un hijo

En un libro titulado ‘El precio de un hijo’, Josune Aguinaga analiza extensamente lo que ella define como ‘los dilemas de la maternidad en una sociedad desigual’ (Aguinaga, 2004). La autora plantea que el discurso de identificación de la mujer con ‘la naturaleza’ ha generado siglos de explotación, porque estas ideas han convertido a las mujeres en “las buenas cuidadoras”, y ‘naturalmente’, también inmejorables fregonas,

lavanderas, cocineras, etc. ¿Cuál es la razón, se pregunta, de seguir manteniéndolo, cuando echando una mirada alrededor ese discurso se cae por su propio peso? La autora contesta: 'es un discurso de la irracionalidad interesado'. Este discurso acarrea desigualdad, injusticia y en definitiva malestares que terminan reflejándose en las familias. Concluye que mientras no se produzca un auténtico diálogo entre las partes involucradas, esto es entre hombres y mujeres, la mitad de la población seguirá sufriendo diferentes formas de explotación en aras de la maternidad, y la sociedad pagando las consecuencias de tantas irracionalidades con menor fecundidad y más relaciones conflictivas. Este diálogo que promueve Josune Aguinaga tendría su reflejo en un cambio de normativa de la Seguridad Social.

Actualmente, en caso de nacimiento, la madre trabajadora, si tiene cubierto un periodo mínimo de cotización de 180 días en los últimos 5 años, tendrá derecho a una prestación económica que cubrirá 16 semanas de permiso, de los cuales 6 semanas son de descanso obligatorio para la recuperación del parto. Así que, descontadas las 6 semanas de recuperación, quedan otras 10 semanas para cuidado del(a) niño/a. Por ello, el padre, si también tiene suficientes cotizaciones, puede disfrutar la parte de esas 10 semanas que la madre decida transferirle. El padre, por sí mismo, tiene derecho exclusivamente a dos días de permiso. El permiso de la madre es independiente de la situación laboral del padre; en cambio, si la madre no trabaja no causará derecho al permiso y, por tanto, no podrá transferirle nada al padre por muchas cotizaciones que este tenga. Esta regulación del permiso de maternidad es la discriminación explícita más importante del sistema. Supone establecer que el cuidado de los hijos es responsabilidad exclusiva de las mujeres, y así, los padres se verán implicados solamente en caso de que ellas hagan dejación de sus funciones.

El permiso de maternidad, que actualmente se toman las mujeres completo en un 98% de los casos, seguirá teniendo consecuencias graves sobre el empleo y la promoción profesional de las mujeres mientras solamente sea de ellas. Estas consecuencias se desarrollan en el apartado 5, así que destacaremos aquí solamente un dato que las ilustra: En Francia, a partir de enero de 2002 se alargó el permiso de paternidad, hasta entonces de tres días, a dos semanas intransferibles. Pues bien, según estimaciones de la

Seguridad Social francesa, solamente el 43% de los padres hicieron uso de ese derecho en 2002.

En España ha habido repetidos intentos de instaurar un permiso de paternidad intransferible para los padres. En la última década el Congreso de los Diputados ha discutido al menos 7 veces propuestas de un tal permiso de 4 semanas de duración, siempre propuesto por la oposición y siempre rechazado por la mayoría parlamentaria en el poder⁴. Todos los partidos han votado a su favor en algún momento, y ninguno se ha pronunciado en contra de la bondad de la medida, pero sigue sin llevarse a la práctica.

Todas las consideraciones de igualdad y de racionalidad conducen a exigir el permiso de paternidad intransferible, que debería extenderse progresivamente al menos hasta llegar a la misma duración que la parte de cuidado del permiso de la madre, actualmente 10 semanas. Las seis semanas que quedarían de diferencia ya serían suficientemente perturbadoras para la posición de las mujeres en el mercado de trabajo, por lo que nada impide concebir que esas 6 semanas se compensaran con un periodo adicional de esa misma duración para que padre cuidara al hijo o a la hija, es decir, la igualación total en la duración de ambos permisos. Por el momento, aunque solamente fueran 4 semanas, esa medida tendría un gran impacto sobre el mercado de trabajo y abriría un debate social de enorme repercusión sobre los roles de género. El hecho de que los hombres renunciaran en una gran proporción a un permiso pagado sacaría a la luz las hasta ahora invisibles consecuencias laborales que tiene el permiso de maternidad para las mujeres.

La no responsabilización de los padres en el cuidado de sus hijos, y la falta de servicios públicos y prestaciones de guardería, hace que las mujeres tengan que optar entre el trabajo asalariado y una vida familiar como la que sí pueden disfrutar la mayor parte de los hombres. En efecto, muchas de las mujeres que siguen una carrera profesional en España tienen que renunciar a tener hijos y, lo que hasta ahora ha sido menos visible,

⁴ El último episodio tuvo lugar el 19 de mayo de 2005, cuando los votos del PSOE (que lo había propuesto cinco veces desde la oposición en la anterior legislatura), Izquierda Unida, Iniciativa por Cataluña, Ezquerria Republicana y Coalición Canaria impidieron la aprobación en el Congreso de los Diputados de la proposición de CiU de 4 semanas de permiso de paternidad intransferible aprobada previamente en el Senado con los votos del Partido Popular.

aunque hayan tenido hijos anteriormente, acaban encontrándose sin pareja en una proporción mucho mayor que los hombres de la misma posición profesional⁵.

4.- Género e impuestos sobre la renta personal

Al igual que los sistemas de Seguridad Social, los impuestos sobre la renta reflejan y condicionan la forma de organización social de cada país en cada momento histórico. En este apartado analizaremos el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) español desde el punto de vista de género. Ello supone, como veíamos en el apartado 2, responder a dos preguntas clave. La primera de ellas, *¿contribuye a potenciar la igualdad o, por el contrario, a perpetuar la desigualdad?* nos llevará a estudiar cómo el IRPF actual penaliza el trabajo asalariado de las mujeres casadas y, por tanto, colabora a su permanencia en el hogar y a su dependencia económica. La segunda pregunta, *¿atiende a las necesidades específicas de todos los ciudadanos y ciudadanas con el mismo nivel de satisfacción?* Nos conducirá al ‘olvido’ por parte del IRPF de las situaciones en las que están implicadas mayoritariamente mujeres. Compararemos, por ejemplo, el tratamiento de las familias monoparentales (en su inmensa mayoría mujeres) con el de los contribuyentes casados con un cónyuge sin ingresos (en su inmensa mayoría hombres), que muestra claros sesgos en contra de las primeras. La ignorancia total de los gastos por guardería y otros servicios a los hogares, aunque no pueden considerarse cuestiones de las mujeres sino de interés general, es indudablemente un factor más que dificulta la incorporación de las mujeres al trabajo asalariado, ya que hoy en día es sobre ellas sobre las que recae casi la totalidad del trabajo doméstico. Este análisis del IRPF se encuentra en forma mucho más exhaustiva en (Pazos-Morán, 2005).

El IRPF es un instrumento de política pública muy importante, no solamente por su función recaudatoria sino como vehículo de subvenciones e incentivos a comportamientos económicos determinados. Por ejemplo, el IRPF actual favorece la

⁵ Aunque aún existen pocos estudios que proporcionen datos de este fenómeno, con ocasión del primer gobierno paritario en España, en 2004, salió a la luz la muy diferente vida familiar de las 8 ministras comparadas con los 8 ministros, tanto en cuanto al número de hijos como al estatus matrimonial.

compra de vivienda o la inversión en planes de pensiones mediante sustanciosas desgravaciones. También se utiliza el IRPF en ciertas situaciones para estimular comportamientos de determinados colectivos. Por ejemplo, en el Plan de Empleo español de 2004 se dispuso la duplicación de la desgravación por rendimientos del trabajo para las personas mayores de 65 años con el fin de favorecer su permanencia en el mercado de trabajo. Medidas de este tipo podrían introducirse para incentivar la incorporación de las mujeres al trabajo asalariado, pero por el momento nada de esto sucede. Al contrario, veremos a continuación cómo las mujeres casadas pueden no tener derecho a aplicarse esa desgravación por rendimientos del trabajo a su propio salario. El tratamiento de las rentas del trabajo es especialmente importante porque puede condicionar las decisiones de las personas sobre su incorporación al trabajo asalariado y sobre el tipo de jornada. Como se analiza más detalladamente en el apartado 5, este efecto es mucho más importante en las mujeres que en los hombres ya que, mientras estos optan por un empleo asalariado como regla general, las mujeres combinan el trabajo doméstico y el trabajo asalariado, por lo que son más sensibles a los incentivos para una u otra actividad.

Aunque los impuestos pasan más desapercibidos para el público, en parte porque tienen complicadas reglas de cálculo que hacen sus efectos más opacos, en España actualmente es mucho mayor el importe de las desgravaciones por circunstancias familiares en el IRPF que el importe de las prestaciones familiares de la Seguridad Social. La mayor partida de estas desgravaciones, mayor que las desgravaciones por hijos, la constituye el gasto fiscal por declaración conjunta. Este gasto se calcula cada año en la Memoria de Beneficios Fiscales que acompaña a los Presupuestos Generales del Estado y es igual a lo que aumentarían los ingresos públicos si se eliminara la posibilidad de tributar conjuntamente, es decir, si todas las declaraciones tuvieran que ser individuales. Para 2005 se estimó que este gasto será de 2.055 millones de euros, el 14% del total de gastos fiscales en el IRPF.

Como veremos, la tributación conjunta tiene un efecto importante sobre el trabajo de las mujeres. Analizaremos dos componentes que se conjugan para producir este efecto: uno es la aplicación del mínimo personal de la esposa que no trabaja a la renta de su marido

para producir una desgravación que llamaremos por ‘esposa dependiente’. El otro es la regla de cálculo en declaración conjunta de la ‘reducción de la base imponible por rendimientos del trabajo’. Ambos factores producen el efecto de que el salario de la mujer se trata igual que un aumento salarial del marido. Como el impuesto es progresivo, esto supone que dicho salario se somete a unos tipos impositivos mucho más altos que si tributara individualmente.

4.1.- El mecanismo de la declaración conjunta en el IRPF: Mínimo personal y desgravación por rendimientos del trabajo

El mínimo personal es una cantidad que todas las personas adultas se pueden aplicar para reducir su base imponible (es decir, los ingresos a los que se aplicará posteriormente el impuesto). Esta cantidad ascendía, en 2003, a 3.400 euros. Si una persona no tiene ingresos de los que deducirse su mínimo personal, perderá esa desgravación, excepto si está casada con otra persona que sí tenga ingresos suficientes. En ese caso, si hacen la declaración conjunta, esa otra persona se lo podrá aplicar para reducir su base imponible y obtener una ‘desgravación por esposa dependiente’⁶. Como el impuesto es progresivo, la desgravación real será mayor cuanto mayor sea el nivel de ingresos del cónyuge que se beneficia de ella (generalmente el marido). Por ejemplo, si la base imponible del marido fuera, después de haberse aplicado otras desgravaciones, de 45.000 euros anuales, su tipo marginal (es decir, lo que tendrá que pagar por el último euro ganado) sería del 37%, y una rebaja de la base imponible de 3.400 euros daría lugar a una desgravación real igual al 37% de 3.400 euros, es decir, 1.258 euros. En cambio, si su base imponible fuera de 13.000 euros, su tipo marginal en la escala del impuesto sería del 24%, y por tanto la misma reducción de la base imponible de 3.400 euros daría lugar a una desgravación por esposa dependiente del 24% de 3.400 euros, o sea 816 euros. Así pues, para calcular en cada caso esa desgravación es necesario hacer todos los cálculos del impuesto hasta llegar a la cuota resultante (o impuesto a pagar), primero como si declarase conjuntamente, y por tanto se aplicase el mínimo personal de su esposa, y luego como si declarase individualmente. La diferencia entre estas dos cuotas a pagar será igual a la desgravación real ‘por esposa dependiente’. En el cuadro 3

⁶ La regulación del IRPF en este aspecto no distingue entre hombre y mujer, pero en la práctica son en su gran mayoría hombres los que se aplican el mínimo personal de su esposa.

se ofrece el resultado de estos cálculos según el nivel de ingresos del marido. Se observa que la desgravación es nula para ingresos brutos por debajo de 7.500 euros, y alcanza el máximo de 1.530 euros que se mantiene constante a partir de 66.160 euros de ingresos brutos.

Cuadro 3: Efectos de la declaración conjunta en el IRPF: Desgravación por ‘esposa dependiente’

según el nivel de renta del contribuyente en 2003.

| Ingreso bruto (€) | Cuota conjunta (€) | Cuota individual (€) | Desgravación por ‘esposa dependiente’ (€) |
|-------------------|--------------------|----------------------|---|
| 7.351 | 0 | 0 | 0 |
| 7.508 | 0 | 20 | 20 |
| 12.043 | 253 | 860 | 608 |
| 18.143 | 1.510 | 2.326 | 816 |
| 30.187 | 4.428 | 5.380 | 952 |
| 46.922 | 9.975 | 11.233 | 1.258 |
| 54.117 | 12.637 | 13.999 | 1.362 |
| 66.160 | 17.889 | 19.419 | 1.530 |
| 78.204 | 23.308 | 24.838 | 1.530 |

Fuente: Elaboración propia a partir de la legislación del IRPF en 2003.

Estas cifras demuestran que la tributación conjunta es un gasto fiscal que no está beneficiando a las familias con renta baja. En la España pre-constitucional (antes de la instauración del actual IRPF en la reforma fiscal de 1978) existía una prestación de la Seguridad Social por cónyuge a cargo (de cuantía fija para todos los trabajadores). Esta prestación permaneció congelada desde 1971 a 1985, año en el que se abolió. Sin embargo, la normativa del IRPF al respecto ha venido a instaurar, en la práctica, una desgravación más regresiva pues, aunque los mecanismos legales hayan cambiado a lo largo del tiempo, la declaración conjunta ha tenido desde sus comienzos ese efecto de desgravación por ‘esposa dependiente’ creciente con el nivel de renta.

Supongamos ahora que una mujer casada trabaja y, como sucede con frecuencia, su salario es mucho menor que la renta de su marido. Si hacen la declaración separada, ella se podrá deducir de su salario su mínimo personal pero, como hemos visto

anteriormente, la desgravación será menor si se aplica a un salario bajo que a uno alto. Además, si el salario de la mujer es muy bajo, ya estará exento de impuestos debido a la aplicación de otras desgravaciones. Por eso la declaración conjunta será más ventajosa para la familia cuanto mayor sea la diferencia de rentas entre los dos cónyuges y cuanto mayor sea la renta más alta. El problema es que otra vez juega aquí la progresividad del impuesto, pues en declaración conjunta las rentas se acumulan y se gravan según la misma escala que en declaración individual. Por ejemplo, si la mujer ganara menos de 7.000 euros y estuviera soltera (o, lo que es lo mismo, si no existiera la declaración conjunta), en declaración individual su salario no tendría que pagar nada por el IRPF. Por el contrario, si está casada y su marido gana más de 45.000 euros, harán la declaración conjunta, las rentas se sumarán y la imposición sobre ese salario bajo será exactamente la misma que la que tendría su marido por un ingreso adicional, o sea el 45%, que es el tipo marginal de los que ganan más de 45.000 euros.

La **‘reducción de la base imponible por rendimientos del trabajo’** en el IRPF es una desgravación de enorme importancia en términos cuantitativos y que cumple un papel central en la imposición sobre las rentas del trabajo. Esta reducción, decreciente con los citados rendimientos, asciende, en el año 2003, a 3.500 euros por rendimientos hasta 8.200 euros y disminuye linealmente hasta llegar a 2.400 euros para rendimientos de 13.000 euros y superiores. Si cada contribuyente pudiera aplicarse esa reducción a los rendimientos de su propio trabajo independientemente de los rendimientos de su cónyuge, esta desgravación constituiría un mecanismo que mitigaría, en parte, los altos tipos impositivos sobre el trabajo de las mujeres casadas, pues al menos los salarios bajos no se verían sometidos al efecto de la acumulación de rentas en la tributación conjunta. Sin embargo, en caso de tributación conjunta, según reza el Manual de Renta De la Agencia tributaria (2003), *‘el importe de la reducción se determinará en función de la cuantía conjunta de los rendimientos netos del trabajo de todos los miembros de la unidad familiar ... sin que proceda multiplicar el importe de la reducción resultante en función del número de miembros de la unidad familiar perceptores de rendimientos del trabajo’* Es decir, una mujer casada con un hombre que gana más de 8.500 euros, y que se incorpore al mercado de trabajo, no podrá desgravar ya absolutamente nada por su propio salario. Al contrario, su salario originará una penalización, pues disminuirá la

desgravación ‘familiar’ por rendimientos del trabajo en lugar de aumentarla. Más aún, si el salario del marido está entre 8.500 y 13.000 euros, al ser esta reducción decreciente con el nivel de renta entre esos dos niveles salariales, el salario de la mujer tendría el efecto de disminuir la reducción de la base imponible familiar por este concepto (y como consecuencia disminuir la desgravación). En resumen, una vez más el salario de la mujer casada se trata ni más ni menos que como un aumento salarial de su marido⁷.

La justificación más importante de la desgravación por rendimientos del trabajo es la de disminuir la presión impositiva sobre los salarios, de tal manera que las personas no se vean desincentivadas a trabajar debido a los altos tipos impositivos, especialmente cuando el salario es bajo. Pues bien, es interesante que esta filosofía no se aplique a las mujeres casadas sino que, como acabamos de ver, en declaración conjunta éstas no tengan derecho a aplicarse su propia desgravación. Ello revela, y potencia, una concepción de la sociedad según la cual trabajan fuera de casa las personas solteras y los sustentadores principales (generalmente hombres), pero a las mujeres casadas, por el contrario, se las empuja a permanecer en el hogar⁸.

4.2.- La declaración conjunta: ¿un beneficio para quién?

La declaración conjunta, como hemos visto, proporciona una desgravación por ‘esposa dependiente’ al marido cuando la mujer no trabaja. Como consecuencia, cuando en la familia se plantea la disyuntiva de que la mujer trabaje o no trabaje fuera del hogar, haciendo las cuentas resulta que los impuestos por el trabajo de la mujer son tan altos

⁷ Esta consideración ‘familiar’ del salario resulta aún más absurda cuanto que no se aplica la misma regla a otras reducciones de la base imponible pues, por ejemplo, para las aportaciones a planes de pensiones *‘en caso de tributación conjunta, los límites máximos de reducción se aplican individualmente a cada partícipe, mutualista o asegurado integrado en la unidad familiar’*(según el citado Manual de Renta, 2003, de la Agencia Tributaria).

⁸ El hecho de que la tributación conjunta sea opcional conduce a algunas personas a afirmar que estos desincentivos no son tales, ya que cada matrimonio podría evitarlos optando por la tributación individual. Pero en la realidad eso no funciona así: aunque el mecanismo de la ‘opcionalidad’ introduce confusión y complica los cálculos, en la práctica cada familia ‘elige’ la opción en la que el impuesto a pagar sea menor. Decir que un matrimonio podría renunciar a la deducción por declaración conjunta es como decir que una persona podría renunciar a una prestación de la Seguridad Social, y sabemos que eso nadie lo hace. Aquí se trata de que las ventajas para la familia a cambio de que la mujer no trabaje, sean en el IRPF o en la Seguridad Social, alejan a las mujeres del mercado de trabajo y por ello se convierten en desventajas para la mujer, como veremos en el apartado siguiente.

(o, lo que es igual, la diferencia de ingresos netos que le reportaría a la familia su trabajo asalariado es frecuentemente tan pequeña) que difícilmente compense la pérdida del trabajo doméstico de la mujer. Como consecuencia, muchas mujeres permanecen apartadas del mercado de trabajo, sobre todo cuando lo que se les ofrece es un trabajo con bajo salario. Estos altos impuestos sobre el trabajo de las mujeres casadas se han dado en llamar ‘penalización por matrimonio’.

Si se eliminase la tributación conjunta, cada persona tendría que hacer su propia declaración y, por consiguiente, los maridos no se podrían aplicar el mínimo personal de su esposa a su renta, es decir, no se podrían desgravar por tener en casa a una mujer dedicada a las tareas del hogar. Si la mujer no tuviera ingresos suficientes para desgravarse por su mínimo personal, la familia perdería esa desgravación. ¿Significa eso que la mujer perdería esa desgravación? Este es un problema similar al de los derechos derivados de la Seguridad Social. Téngase en cuenta que esa desgravación por ‘esposa dependiente’ no está en función de las necesidades de la mujer, sino que es una subvención que recibe el marido (a lo sumo la familia) a condición de que ella siga desempeñando el papel de ama de casa. Curiosamente esa subvención es más alta cuanto mayores son los ingresos del marido, por lo que tampoco viene a cubrir las necesidades de familias con renta baja, como se observa en el cuadro 3. Ello nos lleva a preguntarnos cuál es la utilidad social de esta partida de gasto público que se convierte en un obstáculo para el trabajo de la mujer (penalización por matrimonio).

La justificación que se aduce para mantener esta desgravación (la declaración conjunta) es la de que se deben considerar los gastos que origina cada adulto de la familia (el mínimo personal) independientemente de cuántos perciben ingresos. Según el principio de ‘capacidad de pago’ que debe regir el impuesto, cada familia debe pagar según sus posibilidades, lo que es muy justo. Pero el equívoco se produce porque muy frecuentemente los analistas y el legislador identifican ‘posibilidades’ con ‘renta’. Según eso, habría que ‘indemnizar’ a la familia por los gastos que le origina el ama de casa. En estas cuentas, como sucede generalmente en la corriente dominante del análisis económico, se olvida totalmente que el ama de casa realiza un trabajo doméstico productivo. Es lo que la economista Nancy Folbre acuñó como ‘el ama de

casa improductiva’, y que Diana Strassman (2004) llama ‘la historia de la mujer ociosa’. Estas consideraciones, y otras que ponen igualmente en evidencia las falacias por las que se rige la teoría económica en todo lo que se refiere al género, están magníficamente recogidas en un libro llamado significativamente ‘Más allá del hombre económico’ (Nelson, 2004).

Para ilustrar las consecuencias del ‘olvido’ de la producción doméstica, compararemos las dos situaciones siguientes: a) Un matrimonio donde ella no trabaja y b) un hombre que tiene a su servicio una empleada de hogar interna. En el segundo caso, el hombre tendrá que pagar un sueldo a la empleada de hogar, más las correspondientes cotizaciones a la Seguridad Social. En el primero, en cambio, no solamente no tendrá que pagar nada sino que recibirá una subvención por el IRPF. Por otra parte, ¿cual es la comparación entre las dos mujeres? En caso de despido, la empleada de hogar habrá acumulado cotizaciones que no le darán derecho a la prestación de desempleo debido a la precaria protección del régimen especial de ‘Empleados de Hogar’, como vimos en el apartado 3.3, aunque le servirán para la pensión de jubilación. La mujer que era ama de casa, en caso de ruptura matrimonial, se quedará sin medio de vida, sin cotizaciones y con escasas posibilidades de reinserción en el mercado laboral, y entonces no recibirá ninguna ayuda del sector público.

Desarrollaremos estos argumentos con la ayuda de un supuesto práctico que podría estar basado en un caso real. Supongamos un matrimonio, sin hijos, en el que el marido gana 46.922 euros y la mujer no trabaja fuera de casa (situación A). A la mujer se le ofrece un trabajo donde ganaría 3.566 euros (situación B). Tal y como sucede en la realidad, podemos hacer las cuentas del hogar: Si ella no coge el trabajo (situación A), declararían conjuntamente y él se aplicaría el mínimo personal de ella, obteniendo una desgravación por ‘esposa dependiente’ que en este caso ascendería a 1.258 euros. Además, ella realizaría un trabajo doméstico que si coge el trabajo, y no duplica su jornada, dejará de realizar. Es razonable pensar que, para que el nivel de bienestar del hogar no cambie, el trabajo del ama de casa se sustituirá, al menos, por una empleada de hogar a un cuarto de jornada, que según la Seguridad Social costaría como mínimo 2.022 euros más 168 euros de cotizaciones. Todos estos cálculos, recogidos en el cuadro

4, dan como resultado unos gastos de sustitución del ama de casa de 3.448 euros, sin contabilizar los gastos adicionales que supone tener que salir a trabajar. Dejamos aparte aquí la cuestión de si se necesitaría realmente contratar a una persona, aunque fuera a tiempo parcial, o por el contrario el matrimonio podría organizarse para compartir equitativamente el trabajo doméstico. Esa posibilidad, sin duda evidente en este caso en el que no hay hijos, nos llevaría a cuestionarnos aún más la utilidad social de una subvención a la permanencia de la mujer en el hogar.

Para hacer las cuentas del hogar en el caso de que ella cogiera el trabajo (situación B), es necesario calcular el impuesto que tendrían que pagar entre los dos en la situación B para llegar al ingreso neto familiar y compararlo con dicho ingreso neto familiar en la situación A. Estos cálculos, que no se muestran aquí por falta de espacio, dan como resultado que la diferencia entre los ingresos brutos del hogar en las situaciones A y B (o sea, el salario de la mujer) de 3.566 euros se convierten en una diferencia de ingresos netos de 2.104 euros, lo supone un tipo impositivo efectivo del 41% sobre esos 3.566 euros. Comparando las cuentas en la situación A y en la situación B, vemos que en la situación B el trabajo de la mujer le reportaría a la familia 2.104 euros netos, pero también le costaría al menos 3.448 euros si quiere mantener el mismo nivel de bienestar. Este balance, que se presenta diariamente a muchas familias españolas, es el que desincentiva el trabajo asalariado de las mujeres casadas.

Cuadro 4: Coste de oportunidad del trabajo doméstico en 2003.

| | |
|---|-------------------------|
| A) Si ella no coge el trabajo: Aportación del ama de casa | |
| Desgravación por esposa dependiente | 1.258 |
| Salario de una empleada de hogar a ¼ de jornada | 2.022 |
| Seguridad Social | 168 |
| (*) Otros gastos (transporte, ropa de trabajo, etc) | No los contabilizaremos |
| Total gastos de sustitución del ama de casa sin (*) | 3.448 |

| | |
|--|-------|
| B) Si ella coge el trabajo: ¿Cuánto gana la familia? | |
| Salario bruto | 3.566 |
| Salario neto (diferencia entre ingreso neto familiar en A y B) | 2.104 |
| Tipo medio efectivo sobre el trabajo de la mujer | 41% |

| |
|---|
| Resumen: La familia gana 2.104 euros <---> pierde 3.448 euros |
|---|

Fuente: Elaboración propia a partir de la legislación del IRPF en 2003.

Continuemos con el supuesto práctico que estamos estudiando. Supongamos que, una vez hechas estas cuentas, la mujer no coge el trabajo que se le ofrecía. Y supongamos que diez años más tarde el matrimonio se termina. La mujer, con un periodo de desconexión del mercado de trabajo de diez años, se encontrará desempleada, pero por no haber acumulado cotizaciones no tendrá derecho a la prestación de desempleo, como vimos en el apartado de la Seguridad Social. Por último, al no tener ingresos, no podrá desgravarse nada por el IRPF. Una vez más se dirá que el sector público no puede atender la situación de necesidad de mujeres como ésta porque, como reza un principio muy citado en economía, los recursos son escasos y susceptibles de usos alternativos. Pero ese principio es precisamente el que nos conduce a la reflexión central, y a la conclusión contraria, al aplicarlo a este ejemplo: el gasto público en declaración conjunta, por el que el marido desgravaba 1.258 euros, no le sirve de nada a esa mujer, al contrario, la empuja a apartarse del mercado laboral y luego, cuando se encuentra en un estado de necesidad como consecuencia de ello, se vuelve invisible para el sistema de impuestos y prestaciones. En resumen, la desgravación por tributación conjunta cuando la mujer no trabaja no es una subvención para la mujer sino para el marido. Para la mujer es una trampa que aumenta su dependencia y su riesgo de pobreza.

La consideración de las necesidades de las mujeres exigiría una orientación contraria a la que tiene en estos momentos nuestro sistema de impuestos y prestaciones. Por un lado, para prevenir la dependencia habría que eliminar la declaración conjunta y otras subvenciones que producen desincentivos a su trabajo asalariado. Por otro, habría que ayudar a aquellas que, por las razones que sean, han estado apartadas y quieren reinsertarse en el mercado de trabajo, con medidas de reinserción profesional y con prestaciones en caso de que no estén ya en un hogar con ingresos. Desgraciadamente, en esos casos, fuera de la familia tradicional, las mujeres se vuelven inexistentes para las políticas públicas.

4.3.- Las familias monoparentales en el IRPF

Las familias monoparentales están contempladas en el actual IRPF por medio de un aumento del mínimo personal de la persona adulta que conviva sola con sus hijos (en

2003: de 3.400 euros a 5.550 euros). En el cuadro 5 se ha simulado el IRPF para una persona adulta con un hijo de 6 años, obteniendo la diferencia entre la cuota a pagar en esa situación y en la situación de persona soltera sin hijos. Como el mínimo personal es una reducción de la base imponible, el efecto sobre la cuota es creciente con el nivel de renta. En el mismo cuadro se ofrecen, para su comparación, las desgravaciones de un hombre casado con una esposa que no trabaja y que también tiene un hijo de 6 años⁹.

Cuadro 5: Comparación entre las desgravaciones de dos familias con un hijo de 6 años en 2003. (Euros)

| Ingresos/año | Mujer sola | Hombre casado con esposa fuera del mercado de trabajo | | |
|--------------|-------------------------------|---|------------------------------|---------------------------------------|
| | (1) Desgravac. Familiar total | (2) Por el hijo | (3) Por 'esposa dependiente' | (4) Desgravac. Familiar total=(2)+(3) |
| 7.351 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 7.508 | 20 | 0 | 20 | 20 |
| 12.043 | 629 | 209 | 608 | 817 |
| 18.143 | 851 | 335 | 816 | 1.151 |
| 30.187 | 992 | 390 | 952 | 1.342 |
| 46.922 | 1.311 | 516 | 1.258 | 1.774 |
| 54.117 | 1.415 | 516 | 1.362 | 1.878 |
| 66.111 | 1.595 | 627 | 1.530 | 2.157 |
| 78.132 | 1.595 | 627 | 1.530 | 2.157 |

Fuente: Elaboración propia a partir de la legislación del IRPF en 2003.

En la columna 1 (mujer sola con un hijo de 6 años) están incluidos los efectos de la aplicación del aumento del mínimo personal de ella y del mínimo familiar por el hijo (la diferencia entre las cuotas de una mujer sola y una de la misma renta con un hijo de 6 años). Un contribuyente con un hijo y con una mujer que no trabajara fuera del hogar desgravaría por un importe de la suma de las columnas 2 (diferencia entre cuotas de un matrimonio de un solo perceptor de rentas sin el hijo y con el hijo) y 3 (efecto de la aplicación del mínimo personal de la mujer a la renta del marido). Por ejemplo, si un hombre gana 46.922 euros brutos, en declaración individual sin hijos pagaría 11.233 euros de IRPF, mientras que con un hijo y en declaración conjunta con una mujer fuera

⁹ Véase nota 2

del mercado de trabajo pagaría 9.459 euros. La diferencia, 1.774 euros, sería su desgravación familiar total (columna 4), que es igual a la desgravación por hijo (516 euros, columna 2) más la desgravación por ‘esposa dependiente’ (1.258 euros, columna 3), ambas obtenidas igualmente simulando las situaciones correspondientes. Alternativamente, si restamos las columnas 1 y 2 obtendremos un indicador de la desgravación de una madre sola con sus hijos, que podemos comparar con la columna 3. Por ejemplo, si esa mujer tiene un salario de 12.043 euros pagará 420 euros menos en su declaración. En cambio la desgravación de un contribuyente con el mismo salario cuya mujer no trabaje desgravará por valor de 608 euros debido a su situación.

Comparemos las dos situaciones mencionadas en el párrafo anterior. ¿Quién tiene más gastos: la madre sola que, si quiere tener una persona en casa que realice el trabajo doméstico y cuide de los niños, tendrá no sólo que mantenerla sino que pagarla un salario y unas cotizaciones a la Seguridad Social, o el contribuyente casado que tiene una persona a tiempo completo para esos menesteres sin ningún tipo de costes laborales? Según nuestro IRPF está más subvencionada la segunda situación. Esto, además de no tener sentido económico, solamente resulta explicable por el ya aludido ‘olvido’ de la existencia del trabajo doméstico de las mujeres casadas.

Es interesante aludir aquí a otro detalle del IRPF que viene a acumularse a los demás indicios de falta de neutralidad frente al matrimonio: Para poderse aplicar el aumento del mínimo personal por familia monoparental, en ausencia de matrimonio, es necesario que el padre y la madre no convivan juntos. En el caso de que convivan, esa convivencia se tiene en cuenta para suprimir la desgravación por familia monoparental, pero no para aplicar la deducción por ‘esposa dependiente’, ya que es imposible la tributación conjunta de esas dos personas al no estar casadas. Esto puede tener efectos negativos para muchas mujeres que tienen los hijos a su cargo (hoy por hoy la inmensa mayoría de los hijos fuera del matrimonio están a cargo de mujeres).

4.4.- Los gastos por cuidado de los niños en el IRPF

Los gastos por servicios para el cuidado de los niños y otras personas dependientes (en el sentido estricto del término: necesitadas de cuidados) han sido prácticamente inexistentes hasta ahora, tanto en el sistema de la Seguridad Social como en el sistema fiscal. Tan sólo se instauró, en 1992, una deducción de la cuota por gastos de custodia de hijos menores de tres años, aplicable cuando los padres trabajaran fuera del domicilio familiar y siempre que el sujeto pasivo no tuviera una base imponible superior a 3.500.000 pts. anuales. Esta deducción tenía una utilidad más bien simbólica, ya que la cuantía era mínima, y se suprimió en la reforma del IRPF de 1999.

Con la reciente reforma del IRPF de 2003 se introdujo la nueva desgravación–prestación para las madres trabajadoras con hijos menores de tres años llamada ‘deducción por maternidad’. La conocida como la ayuda de los 1200 euros asciende, por cada hijo, al valor de las cuotas totales pagadas a la Seguridad Social (por la trabajadora y por su empresario/a), con el tope máximo de 100 euros al mes. Está planteada como una deducción en cuota, lo que la hace más progresiva que las reducciones de la base imponible, que son la mayoría en el nuevo IRPF desde 1999, pues al contrario que estas últimas, la ‘deducción por maternidad’ es igual para todos los niveles de renta. Más aún, ni siquiera depende de que la cuota sea positiva, sino que funciona como una prestación monetaria si la base imponible de la contribuyente es insuficiente para desgravarse. Es lo que se llama una desgravación reembolsable, la primera de este tipo que se introduce en España. Este rasgo la convierte en una prestación universal (en el sentido de que es independiente del nivel de renta).

Se trata esta prestación en este apartado porque es lo más parecido a una prestación por cuidado de hijos que existe en nuestro sistema de impuestos y prestaciones. No es técnicamente una prestación por cuidado de hijos, pues no está asociada a la justificación de la utilización de servicios de guardería o de gastos de contratación de personas para el cuidado de niños. Sin embargo, se trata de una desgravación para las mujeres con hijos que trabajan, por lo que se puede presumir en cierto modo que cubre los gastos de cuidado. Su importancia cuantitativa es considerable en comparación con las demás desgravaciones y prestaciones por hijos, y sus efectos de descenso de los tipos impositivos efectivos de estas mujeres son significativos.

Tal y como está planteada, sin embargo, presenta muchos aspectos problemáticos. Es jurídicamente discriminatoria y rompe con el principio de igualdad de oportunidades y trato al establecer que el cuidado de los hijos es un asunto exclusivo de las mujeres. La prestación de los 1.200 euros para madres trabajadoras ha suscitado muchas críticas, en parte por la confusión que ha originado su nombre (deducción por maternidad) y su contradictorio diseño. Pero a pesar de ser una medida con problemas en la forma y claramente insuficiente, hay que reconocerle el inmenso valor de ir en la línea de apoyar la permanencia de las mujeres en el mercado de trabajo cuando tienen hijos. De hecho, es la primera señal significativa en esa dirección que se produce en el sistema de impuestos y prestaciones español (teniendo en cuenta la bajísima cuantía que tenía la desgravación por guarderías ya abolida). Sería importante que se cambiara por una verdadera prestación por gastos de cuidado de hijos diseñada adecuadamente, con o sin necesidad de justificación de gastos, pero al menos con la forma de una desgravación - prestación de reconocimiento a esos gastos cuando no están ni el padre ni la madre fuera del mercado de trabajo y disponibles para ejercer esa función.

Así pues, España está muy lejos de otros países industrializados en atención pública al cuidado de los niños, a pesar de que tenemos una de las tasas más bajas de cobertura de cuidado de niños menores de tres años. En estos países se le dedica una atención mucho más seria, con distintos mecanismos. En Australia, Dinamarca, Nueva Zelanda e Inglaterra, los gastos de guarderías están fuerte o totalmente subvencionados mediante prestaciones monetarias, sobre todo para familias con bajos ingresos (por ejemplo, en Bélgica el 80%, en Dinamarca el 100%). En Finlandia, Japón, Países Bajos, Suecia y Francia, existe un sistema de guarderías públicas o concertadas donde los padres y madres pagan según sus ingresos y circunstancias, siendo estos centros prácticamente gratuitos para las familias de rentas bajas. Y estas provisiones se complementan con otras. Por ejemplo, en Francia gran parte de los gastos por contratar a una persona que cuide a los niños se desgrava en el impuesto sobre la renta.

Como se señalaba en la introducción a este apartado, las guarderías no son una necesidad de las mujeres sino de padres y madres por igual. Sin embargo, es importante

subrayar que hay dos formas alternativas, por parte de los poderes públicos, de orientar el cuidado de los niños: Una es seguir considerando que es un asunto de mujeres, con incentivos como los que hemos visto, excedencias y otras medidas llamadas de ‘conciliación de la vida personal y laboral’ que apartan a las mujeres del mercado de trabajo. La otra, por el contrario, pasa por establecer incentivos al reparto equitativo del trabajo doméstico entre hombres y mujeres, como el permiso de paternidad que se aborda en el apartado 3.4, pero también por un buen sistema de guarderías públicas, prestaciones y desgravaciones, que apoyen a las familias en esa tarea sin que tengan que sacrificarse las mujeres. En nuestro país, a pesar de que no se reconoce explícitamente porque habría que reconocer su impacto de género negativo, todos los indicios van en el sentido de que se está optando por la primera vía, o sea la de la perpetuación de las desigualdades.

5.- Efectos de los sistemas de impuestos y prestaciones sobre el mercado de trabajo

En el mercado de trabajo, como en otros mercados, la cantidad de mano de obra demandada por los empresarios (demanda laboral) y las personas dispuestas a aceptar un trabajo o a aumentar el número de horas trabajadas (oferta laboral) dependen, entre otros factores, del nivel de los salarios (coste laboral para los empleadores). Los impuestos y cotizaciones sociales aumentan los costes laborales para los empresarios y disminuyen el salario real para los trabajadores. Por otro lado, las prestaciones sociales sustitutivas de rentas, al perderse con la incorporación a un trabajo remunerado, disminuyen la retribución real neta de ese trabajo para la persona que lo acepta, es decir, el aumento de renta neta disponible que le reportará, y con ella disminuye el incentivo a abandonar la inactividad laboral o a aumentar el número de horas trabajadas. Tal podría ser el caso de las prestaciones de desempleo, las excedencias pagadas o las subvenciones a la permanencia en el hogar de familiares cuidadores.

Junto al nivel de los salarios reales (o incentivos al trabajo), el otro elemento determinante de la oferta laboral es el grado de elasticidad (respuesta) de la oferta de trabajo ante un cambio en dicha retribución real. Por ello, idénticos incentivos producen

distintos efectos sobre las decisiones de trabajo de las mujeres y hombres. En efecto, empíricamente se ha comprobado que la elasticidad de la oferta de trabajo de las mujeres es muchísimo mayor que la de los hombres. Esto refleja el fenómeno de que los hombres tienen generalmente decidido de antemano trabajar a tiempo completo, y por ello no hacen depender sus decisiones de incorporación al mercado de trabajo del nivel de impuestos y/o prestaciones, mientras que las mujeres casadas son mucho más sensibles ante cambios en las políticas públicas que puedan aumentar o disminuir el coste de oportunidad de trabajar fuera de casa frente al trabajo doméstico. Esto se ha comprobado en muchos casos estimando el efecto de reformas concretas o simuladas. Por ejemplo, en Francia en 1995 se introdujo un subsidio destinado a las personas que dejaran su puesto de trabajo para dedicarse al cuidado de su segundo hijo (anteriormente dicha prestación sólo se concedía en el caso del tercer hijo), lo que provocó que la tasa de actividad de las mujeres con dos o tres hijos cayera del 74% en 1994 al 56% en 1998 (según estimaciones de Dedric Afssa, INSEE, París, 1999).

Los sistemas de impuestos basados en la unidad familiar y no en el individuo, como se ha visto en el apartado 4, originan altos tipos impositivos para las mujeres casadas que, dada la alta elasticidad de esta mano de obra, ocasiona la retirada del mercado de trabajo o el paso a la economía sumergida de estas mujeres. Hay muchos estudios que han estimado estos impactos. Por ejemplo, Siv Gustafsson estima que si Suecia y Alemania intercambiaran sus sistemas de imposición personal (trasladando la tributación individual de Suecia a Alemania y al revés, el sistema de tributación conjunta más extremo – *splitting* – de Alemania a Suecia), la tasa de actividad de las mujeres casadas suecas disminuiría del 80% al 60%, mientras que la de las mujeres casadas alemanas aumentaría del 50% al 60%, solamente debido a ese cambio (Gustafsson, 2005). Paloma de Villota e Ignacio Ferrari proponen un ‘índice de penalización del/de la segundo/a perceptor/a’ para estudiar los efectos de los diferentes sistemas fiscales según el grado de individualización alcanzado, y muestran la alta correlación negativa de este índice con la tasa de actividad de las mujeres casadas en cada país (Villota y Ferrari, 2004). Anabel Zárate repasa los desincentivos fiscales a la incorporación de la mujer al mercado de trabajo en el sistema español (Zárate, 2003).

Las interrupciones de la carrera y el tiempo parcial impiden la promoción profesional de las mujeres. Las medidas llamadas ‘de conciliación’, como la ‘Ley 39/99 de Conciliación de la Vida Laboral y Familiar de las Personas Trabajadoras’ y algunas medidas promovidas por empresas y/o administraciones públicas, facilitan permisos, jornadas reducidas o teletrabajo a las mujeres a cambio de una renuncia implícita a la formación y a la promoción profesional. En efecto, las subvenciones concedidas a cambio de que las mujeres (aunque teóricamente sean para las personas) reduzcan su jornada de trabajo o permanezcan en el hogar cuidando a los hijos u otros familiares durante periodos cada vez más prolongados tienen consecuencias negativas sobre el mercado de trabajo. Por el lado de la demanda laboral, aumenta el rechazo de los empresarios a la contratación de mujeres en edad fértil, ya que les origina obligaciones que no tendrán si contratan a hombres. Según una encuesta encargada por el Instituto de la Mujer en 2005 sobre conciliación de la vida familiar y laboral, el 43% de los responsables de empresa declara que las responsabilidades familiares limitan el rendimiento de las mujeres, no de los hombres. Las reticencias aumentarán aún más si se obliga a los empresarios a reservar el puesto de trabajo.

A pesar de que las evidencias empíricas son abrumadoras, esta diferencia entre hombres y mujeres no se tiene en cuenta en los textos económicos, donde se presentan como modelos de la oferta de trabajo las curvas llamadas de distribución ocio – trabajo, prácticamente sin aludir a otros usos alternativos del tiempo que existen en la realidad, o en todo caso aludiendo al trabajo doméstico en un lugar marginal. Este olvido del comportamiento real de las mujeres y de la producción doméstica, por parte de la corriente principal de la economía, se traduce en los análisis del mercado de trabajo. En efecto, fuera de los estudios específicos sobre el trabajo de las mujeres, frecuentemente se ignora totalmente la existencia de una mano de obra femenina, tomando por estudios de mercado de trabajo lo que son en realidad estudios de la parte masculina del mercado. Esto es especialmente notorio en los análisis de los incentivos y desincentivos al empleo provocados por los sistemas de impuestos y prestaciones, donde frecuentemente se limita el análisis a los sustentadores principales mientras se ignoran los efectos sobre las mujeres casadas. Es curioso que los mismos investigadores y organizaciones reconocerán, cuando se analice este fenómeno en particular, que las

mujeres constituyen la mayor reserva de mano de obra inactiva y subempleada y que su elasticidad frente a las políticas públicas es altísima en comparación con la de los hombres, incluso que es imprescindible incorporar a estas mujeres para aumentar la productividad y la competitividad de la economía. Sin embargo, aunque ya nadie niega estas evidencias, tales elementos desaparecen misteriosamente en las consideraciones generales y a la hora de diseñar las políticas públicas.

Con la actual tendencia al aumento de las medidas de flexibilización del mercado de trabajo resulta más evidente aún la diferencia entre una desregulación progresiva de las relaciones laborales en general y un aumento de la rigidez en el caso de la contratación de mujeres. Esto aumenta la discriminación salarial y la segregación del mercado de trabajo por sexos, pues las mujeres tenderán a ocupar empleos no cualificados y en determinados sectores feminizados, donde será menos costoso sustituirlas. Por un lado aumenta la temporalidad, disminuyen los costes de despido para los empleadores y se desregularizan cada vez más las relaciones laborales, fenómenos que afectan a las mujeres en mucha mayor medida que a los hombres (por ejemplo, según la Encuesta de Población Activa, en España el número de mujeres subempleadas es el doble que el de hombres subempleados). Las largas jornadas y el trabajo fuera de horario son parte de este fenómeno de 'flexibilización'. Por otro lado, cada vez se establecen más medidas que, aunque parecen destinadas a garantizar que las madres trabajadoras tengan hijos, en la práctica conducen a un mercado laboral dual, con una segregación vertical y horizontal cada vez mayor. En efecto, en países con estas políticas como Alemania, se puede observar la diferencia entre unos trabajos destinados a personas disponibles a tiempo completo y un mercado secundario de otros trabajos distintos para madres que ocupan las bolsas de subempleo y las posiciones inferiores. Ello redundaría en la persistencia de la discriminación¹⁰. Esta incorporación de las mujeres al empleo por la puerta de la precariedad es la que se ha producido hace varias décadas en la Europa continental, con las consecuencias de persistencia de la discriminación y la

¹⁰ En el informe sobre la igualdad entre mujeres y hombres en 2005 de la Comisión Europea (ver bibliografía) se advierte que el desequilibrio entre la proporción media de empleo a tiempo parcial en mujeres (30.4%) y hombres (6.6%) es uno de los factores responsables de las diferencias salariales entre ambos sexos

dependencia de las mujeres que conocemos, y esta es la incorporación que está en vías de producirse en España.

Que las mujeres lleguen a ocupar su puesto en el mercado de trabajo y en la sociedad, en igualdad de condiciones con los hombres, no es solamente una cuestión de justicia sino que tendría repercusiones positivas para la economía. Jill Rubery, en un artículo titulado 'La igualdad de oportunidades como factor productivo' (Rubery, 2003), fundamenta esta afirmación. En él argumenta que, aunque las políticas de igualdad de género se han considerado tradicionalmente una fuente de aumento del gasto público que podría dificultar el crecimiento y el desarrollo económico, esta perspectiva responde a una visión limitada del crecimiento económico a corto plazo y se sitúa en la perspectiva exclusiva del consumo. Los nuevos desarrollos de la teoría económica, y numerosos estudios empíricos realizados en los últimos años, contradicen esta visión estrecha de la economía. La consideración del desarrollo sostenible, que implica también aspectos distributivos, de integración y cohesión social, etc. y nos sitúa en la perspectiva no solamente del consumo sino de la inversión, permite atribuir a las políticas de igualdad de oportunidades un papel substancial en el crecimiento económico. Estos argumentos refuerzan la necesidad de situar el empleo femenino de calidad en el centro de las políticas de género y, recíprocamente, de introducir la perspectiva de género como elemento clave de las políticas de empleo. La noción de la igualdad de oportunidades como factor productivo se enmarca en la conceptualización general de la política social como beneficiosa para la producción y para un funcionamiento más eficiente del mercado de trabajo.

Este enfoque ha sido confirmado una y otra vez en documentos dedicados al análisis de estos fenómenos por parte de organismos internacionales como la OCDE o la Unión Europea, aunque luego estos organismos tampoco lo incorporen a la corriente principal de sus dictámenes ni de sus políticas. Por ejemplo, El Consejo Europeo de Lisboa, en el año 2000, subrayó la *"importancia de una participación equilibrada de mujeres y hombres en la vida profesional y familiar"*. Para ello definió objetivos cuantitativos encaminados, entre otras cosas, a lograr que la tasa de empleo femenino alcance el 60 % para el año 2010. Sin embargo, estos objetivos no se reflejan en los planes de empleo ni

en otras medidas, y cinco años después la misma Unión Europea constata que no estamos en la vía de alcanzarlos.

España, con una tasa de actividad femenina 11.5 puntos por debajo de la media europea, está especialmente lejos del citado objetivo de Lisboa. Las diferencias entre hombres y mujeres son inmensas en todos los indicadores y no se observa una tendencia a la igualdad. En 2003 el porcentaje de ocupados respecto a la población mayor de 16 años era del 62% en hombres y del 36% en mujeres. Aunque esta distancia ha disminuido en 2 puntos entre 2001 y 2003, ello ha sido, en gran parte, a costa de un aumento del empleo femenino a tiempo parcial. En 2003, mientras el porcentaje de la población ocupada a tiempo completo era el doble en hombres que en mujeres, el porcentaje de ocupados a tiempo parcial era tres veces más en mujeres que en hombres. Mientras, España sigue teniendo la jornada laboral media más larga de Europa para los empleados a tiempo completo¹¹.

España es el segundo país europeo con menor tasa de empleo femenino *a tiempo completo equivalente*¹². Datos similares registran los indicadores de segregación del mercado de trabajo y de acceso a la formación y a la promoción profesional de las mujeres, aunque los estudios en profundidad son escasos en España y queda mucho camino por avanzar en asuntos tan elementales como la diferenciación por sexos de todas las estadísticas oficiales.

6.- Conclusiones: La oportunidad de elegir el camino adecuado

Hemos visto que el sistema de impuestos y prestaciones español perpetúa el papel diferencial de las mujeres como amas de casa y su invisibilidad como sujetos de

¹¹ Diversos trabajos empíricos demuestran que las jornadas excesivamente largas no están necesariamente relacionadas con la eficiencia empresarial sino que pueden conducir al *'presentismo'*, es decir, la práctica de permanecer en el trabajo para demostrar disponibilidad. El presentismo está más extendido en jerarquías casi exclusivamente masculinas que en organizaciones con importante presencia femenina. La presión para alargar la jornada de trabajo no aumenta la productividad por hora de los trabajadores afectados y, por el contrario, impide su conciliación de la vida laboral y familiar y la incorporación de las mujeres.

¹² Esta tasa se calcula considerando, por ejemplo, que dos empleos a media jornada darían lugar a uno solo a tiempo completo equivalente

derechos propios, considerándolas como responsables del trabajo doméstico. Se han repasado algunos de los rasgos que colaboran a este efecto, como la declaración conjunta de los matrimonios en el IRPF, el permiso de maternidad y no de paternidad o la consideración de las mujeres como sujetos de derechos derivados y no propios en la Seguridad Social.

Se ha argumentado lo importante que es analizar las consecuencias de cada una de las medidas, y no solamente sus aparentes destinatarios. Los efectos sobre el mercado de trabajo son de crucial importancia, ya que el empleo de calidad es la única garantía para la independencia de las mujeres, además de ser beneficioso para la productividad de la economía. Las subvenciones al tiempo parcial o el alargamiento de las excedencias pagadas por cuidado de familiares, y otros incentivos económicos a la permanencia de las mujeres en el hogar, desincentivan la participación laboral de las mujeres casadas y, por tanto, perpetúan la desigualdad y la dependencia económica. Como consecuencia, no solamente no resuelven los problemas sino que los profundizan, dando lugar a una mayor desprotección de las mujeres. Además de la vulnerabilidad frente a fenómenos como el de la violencia de género, las mujeres presentan un alto riesgo de pobreza, discriminación salarial, menores pensiones, etc. En caso de ruptura matrimonial, se ven apartadas del mercado de trabajo y se convierten, en una gran proporción, en dependientes de la asistencia pública, y esta les cierra también las puertas.

En base al análisis realizado, se esbozan a continuación las principales líneas de una reforma necesaria para adaptar el sistema de impuestos y prestaciones a los cambios operados en los modos de vida y a las metas de igualdad asumidas por la sociedad. En el IRPF, para eliminar los desincentivos al trabajo de las mujeres casadas es esencial su individualización total, es decir, la eliminación de la posibilidad de tributación conjunta. Esta reforma, que ya han llevado a cabo muchos países, beneficiaría a la mayoría de las familias, pues el gasto fiscal consiguiente podría utilizarse para aumentar las deducciones por hijos, así como para subvencionar la utilización de guarderías y otros servicios a los hogares.

La Seguridad Social debería también reformarse en el sentido de la eliminación de los derechos derivados o, lo que es lo mismo, en el sentido de la consideración de las mujeres por derecho propio. Esto incluye:

- Individualización total de las prestaciones contributivas.
- Establecimiento de prestaciones asistenciales de desempleo para las mujeres que estén buscando activamente empleo pero que no hayan cotizado lo suficiente para acceder a la prestación contributiva de desempleo por haber sido amas de casa. Políticas de empleo y formación profesional dirigidas a la reinserción laboral de estas personas.
- Extensión del subsidio de desempleo para mayores de 52 años a las mujeres que, por haber sido amas de casa, no tengan las cotizaciones suficientes para acceder a esta prestación actualmente.
- Solidaridad y apoyo al mantenimiento de los hijos mediante servicios públicos de guarderías, con facilidades especiales cuando los dos progenitores estén en el mercado de trabajo (es decir, trabajando o buscando activamente empleo) y para familias monoparentales.
- Ayudas especiales para las familias monoparentales.
- Introducción de incentivos a la asunción por los hombres de su parte del trabajo doméstico y eliminación de todos los incentivos a la retirada de las mujeres del mercado de trabajo, aunque estos sean teóricamente ‘para las personas’.

A la hora de llevar a cabo los cambios legislativos necesarios, es importante tener en cuenta que una reforma equitativa y eficiente del sistema de impuestos y prestaciones debe tener en cuenta los efectos a corto y a largo plazo, así como los/las afectados/as por cada cambio de regulación, estableciendo para ello las disposiciones transitorias pertinentes. Esta es la lógica por la que se rigen habitualmente los sistemas de protección social. Por ejemplo, una disposición transitoria que se propone en este trabajo es la de conceder el subsidio de desempleo, sin contrapartida de actividad de búsqueda de empleo, a todas las ex - amas de casa que carezcan de rentas y sean mayores de 52 años (edad considerada por la Seguridad Social como barrera para la inserción laboral)¹³. Pero otra cosa muy distinta, y de consecuencias irreparables, es

¹³ La Seguridad Social concede el subsidio de desempleo a los desempleados mayores de 52 años, sin rentas y con cotizaciones suficientes, hasta la edad de la jubilación. Se considera así implícitamente que por encima de los 52 años la reinserción laboral es muy difícil.

incentivar la retirada del mercado de trabajo de las personas en edad de inserción laboral. También este es un principio por el que se rigen los sistemas de impuestos y prestaciones en general, con la sola excepción de las situaciones en las que se potencia la dedicación de las mujeres al trabajo doméstico.

La propuesta aquí expuesta va en la línea de la individualización real, de tal manera que las mujeres no estén consideradas en función de sus relaciones con otros miembros de la familia y de su papel como cuidadoras, sino como personas adultas independientes, que normalmente vivirán de su trabajo al mismo nivel que los hombres. Una reforma que considere las cargas familiares como responsabilidad de hombres y mujeres por igual y, en definitiva, que permita avanzar hacia el reparto equitativo del trabajo doméstico y hacia la incorporación de las mujeres al empleo de calidad.

No es ésta la vía por la que se ha optado en muchos países europeos. En países como Alemania o Francia no se han reformado las regulaciones de impuestos y prestaciones para eliminar los sesgos de género, aunque sí se han tenido que incorporar partidas de gasto significativas para paliar las consecuencias de la dependencia, muchas veces provocadas o acentuadas por el mismo sistema. Este modelo de ‘acumulación de parches’ no solamente es ineficiente sino ineficaz, pues estos países no mejoran en los indicadores de igualdad. Es descorazonador, por ejemplo, consultar los ratios de ingresos del trabajo de mujeres respecto a hombres elaborados por Naciones Unidas y ver que, después de tantos años, este ratio es aún 0.52 en Alemania o 0.53 en Holanda (frente a 0.74 en Noruega o 0.83 en Suecia; en España es 0.44), o repasar los indicadores de representación política y comprobar que en Francia, en 2004 y a pesar de la Ley de Paridad, solamente han llegado a un exiguo 12.2% de mujeres en el Parlamento.

En los países nórdicos estas reformas radicales fueron posibles en un contexto social determinado, y ahora Noruega, Suecia, Dinamarca y Finlandia ocupan, por este orden, los cuatro primeros lugares en el ranking de países según el Índice de Potenciación de Género elaborado por Naciones Unidas (Gender Empowerment Measure, GEM).

En España, a pesar de los enormes cambios que se han producido en tan sólo unas décadas, aún no se ha abordado la necesaria transformación del sistema de impuestos y prestaciones para adaptarlo a las nuevas contingencias, algunas provocadas por nuevos fenómenos que aumentan el riesgo de exclusión social de las mujeres y otras viejas aunque invisibles hasta ahora, como es el caso de la violencia de género. Unas y otras tendrán que integrarse en un futuro. Pero aún estamos a tiempo de ir a la raíz y elegir el modelo adecuado que maximice la equidad y la eficiencia. Sería importante aprovechar este momento histórico en el que las expectativas de igualdad son tan altas en nuestro país, pues las oportunidades de cambio serán menores una vez que se profundice en la vía de la sedimentación de las diferencias.

BIBLIOGRAFÍA CITADA

Aguinaga, Josune, 2004: *El precio de un hijo*. Editorial Debate.

Comisión Europea, 2005: '*Informe de 2005 sobre la igualdad entre mujeres y hombres*'. En <http://www.guiafc.com/documentos/2005-COM-044.pdf>

Gustafsson, Siv S, 2005: 'Impacto de género de los impuestos sobre la renta. Desincentivos al trabajo de las mujeres casadas producidos por la tributación conjunta. En María Pazos-Morán (ed): *Política fiscal y género*. Editado por el Instituto de Estudios Fiscales.

Lanquetin, Marie – Thérèse, Anissa Allouache, Nicole Kerschen y Marie – Thérèse Letablier, 2003: 'Individualization et familialisation des droits en matière de protection sociale et droits fondamentaux en Europe'. *Dossiers d'études Allocations Familiales N° 49*. CNAF.

Nelson, Julie, 1991: 'Reforma fiscal y teoría feminista en EE.UU.: Incorporando las conexiones humanas'. *Journal of Economic Studies*, Vol. 18 No 0144-3585 (número monográfico sobre *Sistema impositivo y emancipación femenina*).

Nelson, Julie (ed.), 2004: *Más allá del hombre económico*. Editorial Cátedra.

Pazos-Morán, María, 2005: 'Género e Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. Propuestas de reforma. En María Pazos-Morán (ed): *Política fiscal y género*. Publicado por el Instituto de Estudios Fiscales.

Pazos-Morán, María, 2006: 'Impuestos y Prestaciones: ¿Cómo tener en cuenta a las mujeres?' en María Jesús Vara (ed): *Estudios de Género y Economía*. Editorial Akal, 2006.

Rubery, Jill, Jane Humpries, Colette Fagan, Damian Grumshaw y Mark Smith, 2003: 'Equal opportunities as a productive factor' En Jonathan Michie, Jill Rubery, Brendan Burchill, Simon Deakin (ed): *Systems of Production Markets, Organisations and Performance*. Editorial Routledge.

Stephen, Frank H. y Jurgen Backhaus (eds), 1991: *The Tax System and Female Emancipation*. 'Journal of Economic Studies'. Vol. 18, Nº 5/6.

Strassman, Diana, 2004: 'No existe el mercado libre: la retórica de la autoridad disciplinal en la economía'. En Julie Nelson (ed): *Más allá del hombre económico*. Editorial Cátedra

Villota, Paloma e Ignacio Ferrari, 2004: '*Reflexiones sobre el IRPF desde la perspectiva de género: la discriminación fiscal del/de la segundo/a perceptor/a*'. Colección *Investigaciones*, No 9/2004. Instituto de Estudios Fiscales

Zárate Marco, Anabel, 2003: *Incentivos Fiscales y Sociales a la Incorporación de la Mujer al Mercado de Trabajo*. Colección *Documentos*, No 1/2003. Instituto de Estudios Fiscales