



LA POLÍTICA FISCAL DESDE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO: EL CASO DE LOS IMPUESTOS SOBRE LA RENTA PERSONAL (IRPF)

MARÍA PAZOS MORÁN (*)

La política fiscal se rige por dos principios fundamentales: el principio de equidad (atender las necesidades y recaudar según las posibilidades de cada persona) y el principio de eficiencia (conseguir comportamientos beneficiosos para mejorar el bienestar social). Pero el quid de la cuestión es: ¿cuáles son las necesidades que deben atenderse y cuáles son los comportamientos que deben potenciarse con la política fiscal? La respuesta no es unánime sino que depende del sistema de valores vigente en cada sociedad y en cada periodo histórico. Aún tenemos muy recientes en Europa códigos civiles que dictaban el sometimiento de las mujeres casadas a sus maridos, así como numerosas restricciones al trabajo asalariado femenino.

Bajo ese sistema anterior de *patriarcado coercitivo*, la autoridad de los hombres sobre las mujeres se reconocía explícitamente. La familia patriarcal era la institución clave a través de la que se ejercía esa autoridad sin restricciones, permitiéndose incluso la violencia física. Aún hoy se alzan voces argumentando que las leyes contra la violencia de género “perjudican a la familia”. Es el caso del Gobierno de Turquía que anunció en 2021 su retirada del Convenio de Estambul de la ONU. Y, en efecto, esas leyes, como los derechos de las mujeres, perjudican a ese tipo de familia extremadamente desigual. Todo depende, pues, del objetivo que se pretenda conseguir.

Afortunadamente, el antiguo sistema de patriarcado coercitivo fue superado gracias a los movimientos feministas, y en particular a la ola feminista de las décadas de 1960 a 1980. Hoy las constituciones de los países formalmente democráticos ya reconocen el objetivo de igualdad entre hombres y mujeres a todos los niveles, incluyendo la igualdad de derechos y deberes laborales y familiares. Actualmente, tanto la mayoría de los gobiernos como de la ciudadanía están de acuerdo en perseguir una sociedad en la que hombres y mujeres tengan la misma dedicación al empleo, así como al hogar y a las criaturas, si las hubiera.

Sin embargo, en la práctica, las políticas públicas no están estructuradas en torno a estos nuevos principios de valores ya asumidos por la sociedad sino a los viejos y obsoletos de la diferencia sexual. Esto conduce a múltiples contradicciones que se traducen en graves inequidades, que a su vez ocasionan importantes perjuicios sociales y económicos.

En efecto, en primer lugar persisten algunas *discriminaciones explícitas*, es decir diferencias de trato en razón del sexo o de circunstancias necesariamente asociadas a esa característica, como la maternidad biológica (más allá de la atención que lógicamente requiere la salud de la madre).

En segundo lugar, también existen *discriminaciones implícitas*, que consisten en el tratamiento diferencial de colectivos que son esencialmen-

(*) Matemática. Investigadora en el área de la política fiscal desde la perspectiva de género.

te masculinos o femeninos como consecuencia de la pre-existente división sexual del trabajo. Sistemáticamente, este trato diferencial va en el sentido de escamotear a los colectivos feminizados derechos económicos y laborales ya ampliamente reconocidos a otros colectivos o en otras situaciones comparables. Es el caso de las personas empleadas de hogar o las personas solas con cargas familiares, por citar aquí solo dos ejemplos paradigmáticos.

Por último, persisten todavía determinadas regulaciones que proporcionan *incentivos para el mantenimiento de las mujeres alejadas del empleo regular y para el mantenimiento de los hombres alejados del trabajo de cuidados*. Algunos de los ejemplos más claros son la existencia de la tributación conjunta de los matrimonios en el Impuesto sobre la Renta, las pensiones de viudedad vitalicias o algunas medidas llamadas "de conciliación de la vida familiar y laboral" que proporcionan a las mujeres "derechos" para retirarse de sus puestos de trabajo (parcial o totalmente) cuando hay en la familia necesidades de cuidado. Aunque estas medidas de conciliación (excedencias y reducciones de jornada) estén formalmente disponibles para los hombres, son las mujeres casadas quienes las utilizan en más de un 90%, viendo reducido o suprimido su salario y quedando dependientes económicamente de sus maridos.

Detrás de estas diferencias de trato, tanto explícitas como implícitas, y de estos incentivos a la división sexual del trabajo, sigue estando indefectiblemente una concepción patriarcal del mundo según la cual las mujeres deben quedarse en el hogar sometidas a la autoridad masculina, aunque no se declare explícitamente ese objetivo.

Complementariamente, siempre según esta concepción, los hombres son los encargados de "ganar el pan", quienes se supone que constituyen la sociedad y por tanto los sujetos de derechos. En este sistema, llamado *patriarcado de consentimiento*, la dominación opera fundamentalmente a través de incentivos que resultan más difíciles de detectar que las discriminaciones y prohibiciones explícitas.

Las regulaciones que favorecen la división sexual del trabajo, en contradicción con el objetivo declarado de potenciar la igualdad, no solamente son contrarias a la equidad sino que contravienen también el principio de eficiencia. Por ejemplo, existe unanimidad acerca de que la economía sumergida es una gran lacra. Sin embargo, la conjunción de la pensión de viudedad vitalicia, la desgravación por tributación conjunta y otras regulaciones relacionadas con la familia, en concurrencia con otros factores, potencia los empleos no declarados para las mujeres casadas. ¿Cómo es posible que se olvide este asunto tan importante a la hora de legislar? Muy sencillo: porque se parte de una visión sesgada del propio principio de eficiencia, que deja al margen toda la esfera doméstica y tiene como restricción de partida el mantenimiento de la división sexual del trabajo.

Eliminar esta restricción es lo único que necesitamos para lo que se llama hacer un *análisis con perspectiva de género*, que consiste sencillamente en superar la actual perspectiva sesgada del análisis que se ha hecho hasta ahora. Es decir, se trata de eliminar todos los sesgos de género que persisten: discriminaciones explícitas, discriminaciones implícitas e incentivos a la división sexual del trabajo. La perspectiva de género no es, pues, diferente de la perspectiva social, sino que consiste simplemente en extender los principios ya reconocidos, y los derechos ya conquistados, a toda la población, incluyendo a las mujeres que siguen en gran parte excluidas.

Si aplicamos esta óptica de género inclusiva al análisis de los sistemas fiscales, ya en una primera aproximación se detectan tres aspectos relevantes. En primer lugar, que la inexistencia, o extensión muy limitada, de los sistemas fiscales que han dado en llamarse *ortodoxos* es en sí misma perjudicial para toda la población pero muy especialmente para una parte de ella: las mujeres. Recordemos que por sistemas *ortodoxos* entendemos aquellos basados en impuestos sobre la renta progresivos y prestaciones universales, junto con servicios públicos de educación, sanidad y atención a la dependencia.

Tengamos en cuenta que, según está ampliamente documentado, la debilidad de la protección social y la escasez de servicios públicos perjudican a la población femenina por una triple vía. Por un lado, fenómenos como la informalidad o el trabajo infantil, íntimamente relacionados con la inexistencia de sistemas fiscales completos y potentes, afectan de forma particularmente intensa a las mujeres y a las niñas. Además, dado que las mujeres son económicamente más vulnerables que los hombres, están más necesitadas de esas coberturas, de esos servicios y de esas regulaciones; las mayores tasas de pobreza femenina indican también que las mujeres se ven más perjudicadas por la inexistencia de un sistema de prestaciones adecuado. Finalmente, hay que considerar que son las mujeres (ya sean esposas, madres, hijas, abuelas o hermanas) quienes en la inmensa mayoría de los casos cubren con su tiempo y su trabajo las carencias de la red social pública.

En resumen, en ausencia de un sistema público de protección social extenso y completo, así como de un mercado laboral generador de ingresos y derechos suficientes, el principal soporte con el que cuenta la cuantiosa población económicamente vulnerable son las redes de apoyo familiar. Es decir, las mujeres, a costa de su enorme sobreexplotación y sufrimiento.

El segundo aspecto a destacar es que la creación y ampliación de los sistemas fiscales ortodoxos, aun habiendo sido un paso fundamental y muy positivo para acortar las desigualdades, se ha producido en una etapa histórica en la que la división sexual del trabajo aparecía como 'natural', y por tanto la reflejan y la reproducen, dando así origen a nuevas discriminaciones de género. En efecto, los sistemas fiscales más extendidos y consolidados contienen innumerables regulaciones carentes de fundamento y que refuerzan la desigualdad entre hombres y mujeres. Algunos de estos elementos, combinados, potencian el mantenimiento de muchas mujeres en la situación de amas de casa o en la economía sumergida. Los casos más claros son las pensiones de viudedad vitalicias, la tributación conjunta de los matrimonios en los impues-

tos personales, las prestaciones condicionadas a la insuficiencia de ingresos, o las 'protecciones' laborales diferenciales que lastran la demanda de mano de obra femenina por parte de las empresas.

En definitiva, ya sea por la inexistencia o debilidad de los sistemas fiscales vigentes, o por las regulaciones relativas a la familia que contienen, o por ambos extremos conjuntamente, el caso es que los sistemas fiscales están plagados de sesgos de género que reflejan y refuerzan la concepción de las mujeres como responsables del cuidado, limitadas al marco familiar y fuera del sistema de derechos, así como la de que los hombres son ajenos e incapaces para todo lo doméstico. Esta idea, tan contraria a la realidad actual y a las legítimas aspiraciones emancipatorias de las mujeres, persiste aún en todos los sistemas vigentes aunque en distinta forma y medida.

INCENTIVOS FISCALES A LA FAMILIA TRADICIONAL

Parece sensato, no solamente desde un punto de vista de lograr un trato equitativo entre hombres y mujeres sino por respeto a la libertad personal, sostener que los sistemas fiscales deberían ser neutrales con respecto a las decisiones sobre la forma de regularizar la convivencia elegida. Sin embargo, aún en los casos en que el diseño formal sí aparenta neutralidad (ausencia de discriminaciones explícitas), los sistemas suelen desincentivar la participación laboral de las mujeres casadas a través de la penalización del segundo contribuyente, como veremos. La complejidad de estos mecanismos hace que, a pesar de su importancia, tiendan a pasar desapercibidos para la literatura feminista que no está específicamente dedicada a la Hacienda Pública, por un lado, y para las investigaciones sobre Hacienda Pública sin perspectiva de género, por otro.

Para comprender la ideología que subyace tras las regulaciones, es necesario considerar la génesis de los sistemas y el contexto social en el que se formaron. La Seguridad Social tiene su origen en los seguros obreros que se fueron instaurando

desde finales del Siglo XIX¹. A partir de los años 1930 estos seguros fueron extendiendo y generalizando su acción protectora para dar lugar a la actual Seguridad Social²: sistema público que, a cambio de cotizaciones obligatorias, proporciona a las personas trabajadoras rentas de sustitución en caso de la pérdida de salario por enfermedad o accidente, maternidad o paternidad, desempleo, incapacidad o vejez.

De acuerdo con la mentalidad de aquella época, la Seguridad Social surge como un contrato entre el Estado y el 'trabajador', del cual depende además una familia. Así, se instauran también prestaciones familiares por las personas dependientes económicamente del 'trabajador', que en el origen son tanto hijos/as como esposas. En caso de muerte del 'trabajador', esas personas dependientes pasan a ser sujetos de prestaciones: pensiones de orfandad para los hijos/as hasta su mayoría de edad; y de viudedad de carácter vitalicio para las mujeres, pues estas se consideraban incapaces de generar ingresos.

Desde entonces, según ha ido aumentando el rechazo social de la discriminación abierta hacia las mujeres, en la mayoría de los países la Seguridad Social ha ido introduciendo cambios en el lenguaje y reformas parciales para eliminar la diferenciación por sexo a la hora de ser sujeto de prestaciones. Es decir, se han ido eliminando las discriminaciones explícitas: se han suprimido las prestaciones por esposa a cargo, que respondían claramente a una consideración de todas las mujeres casadas como dependientes de sus maridos; y se ha extendido la pensión de viudedad a los hombres en las mismas condiciones³. Quedan suplementos en las pensiones, pero se llaman 'por cónyuge a cargo' y están disponibles tanto para hombres como para mujeres. Por su parte,

el impuesto sobre la renta moderno (en España el IRPF) también ha adoptado un lenguaje formalmente igualitario en la mayoría de los países.

Las discriminaciones implícitas y los incentivos a la familia tipo *sustentador masculino/esposa dependiente* constituyen la nueva vía por la que se mantiene la desigualdad en esta nueva etapa de 'igualdad formal'. Conviene detenerse en estos instrumentos y desentrañar sus efectos económicos (además de simbólicos).

Entre las medidas que incentivan el matrimonio de un solo sustentador, las dos más importantes desde el punto de vista de los incentivos económicos son la tributación conjunta de los matrimonios en el IRPF y la pensión de viudedad. Otras, como el régimen matrimonial de gananciales por defecto (vigente en nuestro país exceptuando Cataluña), se añaden a estas para provocar el mismo resultado: la ilusión de que el matrimonio es indivisible y que las mujeres están protegidas por los ingresos y derechos del marido para toda la vida, sin necesidad de preocuparse por su situación personal. Esta ilusión, como sabemos, no se mantiene en la realidad.

La tributación conjunta (TC) de los matrimonios en el IRPF

La existencia de la tributación conjunta de los matrimonios (o parejas de hecho registradas en el caso de Euskadi) determina que los hombres (aproximadamente el 90% de los contribuyentes principales en tributaciones conjuntas son hombres) desgraven por el hecho de que su pareja no tenga ingresos propios, o cuando estos sean muy bajos. Tanto en el Territorio Fiscal Común (TFC) como en las Haciendas Forales de Euskadi, los matrimonios pueden optar por la tributación conjunta (TC). En ese caso, se benefician de una desgravación que es una reducción de la renta o Base Imponible (en adelante BI). Las rentas de ambos cónyuges se suman y se someten conjuntamente a la tarifa del impuesto.

El juego entre la reducción por TC (que se pierde si se tributa separadamente) y el efecto de acumulación de rentas (que, al ser el impuesto

1 El primero fue el Seguro de Enfermedad de Alemania en 1883. En España: Retiro Obrero (1919), Seguro Obligatorio de Maternidad (1923), Seguro de Paro Forzoso (1931), Seguro de Enfermedad (1942), Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez (SOVI) (1947).

2 Llamada así por primera vez en la 'Ley de Seguridad Social' que se aprueba en 1935 en EEUU.

3 Esa extensión, sin un replanteamiento a fondo de la figura de la pensión de viudedad, ha conducido a los problemas que analizamos en el capítulo II.

progresivo, aumenta la cuota frente a la declaración de ambos cónyuges por separado) hace que convenga tributar conjuntamente a los matrimonios en los que uno de los cónyuges no tiene ingresos o los tiene muy bajos, y más cuanto mayores son los ingresos del que **sí** los tiene.

A ello contribuye, además de la desgravación por TC, que en TC se pueden aplicar desgravaciones mayores que en tributación individual. Es el caso, entre otros, de la reducción de la BI por aportaciones a mutualidades, planes de previsión asegurados, planes de pensiones, planes y seguros de dependencia. Con variantes según el territorio, el límite de las aportaciones desgravables es mayor en tributación conjunta (o, dicho de otra manera, el contribuyente con renta se desgrava también por las aportaciones a favor del cónyuge sin ingresos o con ingresos bajos). Por ejemplo, en Guipúzcoa el límite de las aportaciones deducibles de la BI por estos conceptos se multiplica por dos. Igualmente se multiplican por dos las reducciones por edad.

Otra ventaja son las compensaciones de saldos negativos. Por ejemplo, en Guipúzcoa: *"Serán compensables... los saldos negativos de rendimientos de actividades económicas, los saldos negativos de la base imponible del ahorro, las pérdidas patrimoniales y las bases liquidables generales negativas, realizadas y no compensadas por los contribuyentes componentes de la unidad familiar en períodos impositivos anteriores en que hayan tributado individualmente"*.

En resumen, son muchas las vías por las que la TC reduce el impuesto a pagar para las rentas altas (que son las que tendrían que pagar más al ser el impuesto progresivo y que son las que tienen de dónde deducirse).

La existencia de la TC es contraria a la equidad social y de género por varias razones. En primer lugar, **E**sta desgravación infringe el principio fundamental del impuesto por el cual cada persona debe ser gravada en función de su capacidad de pago individual. Como veremos a continuación, es contraria a la equidad en todos

los sentidos: equidad vertical, equidad horizontal y equidad desde la perspectiva del ciclo vital.

En efecto, la desgravación por TC es fuente de inequidad vertical, pues no afecta a las rentas bajas y es regresiva. Esta regresividad se debe a que es una reducción en la base imponible, por lo que aumenta con el nivel de renta. Y no afecta a las rentas bajas porque estas no tienen de dónde desgravarse, ya que aplicando las demás desgravaciones (aunque solo fueran las generales), la cuota se reduce a cero.

En la siguiente tabla se ofrece un cálculo de la desgravación efectiva (es decir, el ahorro fiscal para el contribuyente) por tributación conjunta en Guipúzcoa según el nivel de renta de un contribuyente con ingresos y cuya pareja o cónyuge no los tiene. Se considera el caso simple de que esa sola renta del matrimonio (generalmente del marido) sea exclusivamente del trabajo. Además, se consideran solamente dos desgravaciones generales aparte de la reducción de la BI por TC (4.218 euros): la bonificación del trabajo (reducción de la base imponible variable según el nivel de renta) y la minoración general de la cuota (1.432 euros por cada autoliquidación)⁴. Estamos considerando, pues, el caso simple de un matrimonio sin hijos/as y sin otras circunstancias o inversiones que pudieran ser objeto de desgravaciones adicionales.

Para calcular la desgravación efectiva, primero restamos a la BI la bonificación del trabajo, obteniendo la columna (2). A continuación restamos a (2) la reducción por TC, obteniendo la base liquidable (BL) en la columna (3). Luego aplicamos la tarifa a la BL para calcular la cuota íntegra en la columna (4). La columna 5 es la cuota íntegra sin aplicar la reducción por TC, y la columna (6) la diferencia entre las dos anteriores, es decir la desgravación efectiva debido a la existencia de la TC. Finalmente, la columna 7 es la desgravación por TC teniendo en cuenta que las rentas bajas no podrán aplicársela porque

4 <https://www.gipuzkoa.eus/es/web/ogasuna/impuestos/modelo/109/2020/bonificaciones-reducciones-deducciones-tabla-gravamen#generated-id-4>

solo con la minoración general de la cuota ya no les quedará renta suficiente para ello.

Como se puede observar en la tabla, las rentas bajas no se benefician de la desgravación por tributación conjunta en Guipúzcoa (tal como sucede también en el TFC). Por ejemplo, con solo considerar esas dos desgravaciones generales, una renta de 10.000 euros no sería suficientemente alta para poder desgravar por TC. Una renta de 15.000 euros obtendría una desgravación efectiva de 970 euros, y así va aumentando la desgravación según aumenta el nivel de renta, hasta alcanzar los 2.067 euros para rentas altas. Nótese que, por ejemplo, un marido con una renta de 20.000 euros anuales desgrava la mitad que uno con 300.000 euros anuales (1.043 frente a 2.067). Eso sin contar que el marido de renta alta tendrá más posibilidad de aplicarse esas desgravaciones adicionales señaladas anteriormente y que no estamos considerando en esta simulación, con lo que la diferencia será aún mayor.

Además, esta desgravación origina agravios comparativos (es decir, no solamente es

contraria a la equidad vertical sino también a la equidad horizontal). Mediante la tributación conjunta, la desgravación que obtiene un contribuyente por tener una esposa sin ingresos es mayor que la desgravación por hijo/a y que la desgravación por familia monoparental. La Ley no tiene en cuenta que una persona adulta no empleada puede producir bienes y servicios para el hogar, y que estos en general tendrán un valor superior al de su propia manutención; por tanto el ama de casa proporciona un ahorro a la familia, aumentando así su capacidad de pago. Por el contrario, una criatura necesita cuidados y origina gastos a la familia, disminuyendo así su capacidad de pago; y esta disminución es mayor si solamente hay una persona adulta para ocuparse de la criatura, como es el caso de las familias monoparentales.

Por otro lado, la existencia de la desgravación por tributación conjunta de los matrimonios origina un desincentivo al empleo formal de las mujeres casadas. Debido a los mecanismos antes citados, cuando una mujer casada no tiene ingresos el matrimonio tributará

Desgravación por tributación conjunta en Guipúzcoa según nivel de renta (considerando solo desgravación por bonificación del trabajo y minoración general de la cuota)

Renta del trabajo (BI)	BI-bonificac. del trabajo (2)	BL (BI - bonificac. del trabajo - re-duc. por TC) (3)	Cuota íntegra (CI) (4)	Cuota íntegra ignorando re-duc. por TC (5)	Desgravac por TC (antes de minora-ción de la cuota) (6)=(5)-(4)	Desgravac por TC des-pués de mi-noración de la cuota (7)
5.000	350	-3.868	0	0	-	-
10.000	5.900	1.682	387	1.357	970	-
15.000	12.000	7.782	1.790	2.760	970	970
20.000	17.000	12.782	2.940	3.983	1.043	1.043
25.000	22.000	17.782	4.201	5.383	1.181	1.181
30.000	27.000	22.782	5.601	6.783	1.181	1.181
35.000	32.000	27.782	7.001	8.246	1.244	1.244
40.000	37.000	32.782	8.519	9.996	1.476	1.476
45.000	42.000	37.782	10.269	11.746	1.476	1.476
50.000	47.000	42.782	12.019	13.513	1.494	1.494
55.000	52.000	47.782	13.826	15.513	1.687	1.687
60.000	57.000	52.782	15.826	17.513	1.687	1.687
65.000	62.000	57.782	17.826	19.513	1.687	1.687
90.000	87.000	82.782	28.633	30.531	1.898	1.898
100.000	97.000	92.782	33.137	35.077	1.940	1.940
150.000	147.000	142.782	56.335	58.317	1.982	1.982
200.000	197.000	192.782	80.101	82.168	2.067	2.067
300.000	297.000	292.782	129.101	131.168	2.067	2.067

conjuntamente y la renta del marido se verá beneficiada por la desgravación específica por TC y por las otras desgravaciones cuyo límite aumenta en régimen de TC. En resumen, el matrimonio pagará menos impuestos.

Pero si a esa mujer se le ofrece un empleo en la economía formal, el matrimonio se ve confrontado a dos alternativas: si siguen tributando conjuntamente se sumarán las rentas; el salario de la mujer será tratado como si fuera un aumento salarial del marido y sometido a un tipo impositivo más alto cuanto mayor es la renta de él. Si, por el contrario, optan por tributar individualmente, perderán la desgravación por TC y el nuevo salario de la mujer no aportará las reducciones de la BI que de todas maneras ya se aplicaban antes a la renta del marido y que eran mayores si el salario del marido es alto. El matrimonio optará por la forma más favorable, pero en cualquier caso el salario de la mujer se verá sometido a tipos impositivos más altos que si el marido hubiera tenido que tributar individualmente cuando ella no tenía ingresos (es decir, si no existiera la opción de TC).

Todo ello, conjuntamente, hace que los salarios de las mujeres casadas se vean sometidos a altos tipos impositivos solo por la existencia de la TC. Este efecto se produce porque, a la hora de las decisiones de empleo de las mujeres casadas, la familia se plantea cómo va a aumentar su renta disponible si la mujer sale a trabajar, y ese aumento es menor si su trabajo está sometido a altos tipos impositivos o si por declararlo pierde alguna prestación. Así, si una prestación o desgravación se reduce al aumentar la renta familiar, el aumento neto del ingreso que se producirá como consecuencia de ese salario de la mujer es menor. Lógicamente, a la hora de aceptar un empleo, la persona considera cuál es el salario neto después de impuestos (ese salario neto es igual al salario bruto menos las cotizaciones sociales menos el aumento en el impuesto a pagar por el matrimonio en comparación con cuando ella no tenía ingresos)⁵

5 Un ejemplo sencillo: supongamos que a una mujer casada se le ofrece un empleo que le reportará 1.000€ brutos. Supongamos que el ingreso neto, una vez des-

Si el salario neto que le quedaría a la mujer es bajo, lo que suele suceder, la familia se planteará si merece la pena el coste de oportunidad del trabajo asalariado en términos de trabajo doméstico: si la mujer sale a trabajar deja de producir una serie de bienes y servicios para el hogar, en particular servicios de cuidados a la infancia y a la dependencia, así como las tareas domésticas que originan un ahorro familiar. Y, además, tendrá que gastar en bienes y servicios para poder ir a trabajar, lo que ni siquiera se verá compensado por una bonificación o desgravación específica por trabajo en régimen de TC.

En efecto, curiosamente, en el caso de TC, la “bonificación del trabajo” (o “reducción por obtención de rendimientos del trabajo” en el TFC) se aplica solamente a la suma de los rendimientos, y no individualmente. Así, el salario de la mujer no solo no será objeto de esa desgravación sino que, al ser esta desgravación decreciente con el nivel de renta, puede contribuir a minorarla. En Guipúzcoa, por ejemplo, un matrimonio en el que un cónyuge (generalmente el marido) tiene ingresos superiores a 15.000 euros y el otro (generalmente será la mujer) tiene un ingreso por debajo de 7.500, se reducirá de la BI solamente 3.000 euros. En cambio, si no existiera la tributación conjunta, la renta de la mujer se beneficiaría de una bonificación de 4.650 euros. Un desincentivo más al trabajo asalariado de las mujeres casadas.

Estos incentivos a la permanencia de las mujeres casadas en el hogar (o en la economía sumergida) son más altos cuando existen hijos/as, pero también operan en matrimonios sin hijos/as.⁶ Y esta es solamente una pieza, pues la penalización del ingreso del segundo contribuyente en el IRPF se añade a otros incentivos como la pensión de viudedad o el régimen de gananciales, junto a promesas de compensaciones en las pensiones

contada la cotización a la Seguridad Social y el IRPF, es de 800€. Pero si ese ingreso adicional hace que el matrimonio pierda prestaciones/desgravaciones por valor de 300€, entonces el ingreso neto familiar por el trabajo de la mujer es de 500€.

6 Existen numerosos estudios acerca de este fenómeno, por ejemplo, Gustafsson, Siv (2005). Para una explicación detallada y más referencias, ver Medialdea García y Pazos Morán (2011) y Pazos Morán (2013).

por hijos/as. Así, por la acumulación de estos mecanismos, a estas mujeres (a estas familias) "no les salen las cuentas" para aceptar un empleo regular, con lo que se ven abocadas al hogar o/y a la economía sumergida, de ahí la típica expresión: "no me declare Ud., que ya cotiza mi marido". O sea: "no me reduzca aún más el salario neto detrayéndome las cotizaciones; porque además si lo declaro perderíamos las desgravaciones y prestaciones que recibe mi marido por no tener yo ingresos".

Todo ello va contra el principio de equidad desde la perspectiva del ciclo vital, pues las mujeres casadas afectadas se ven privadas de derechos laborales y sociales, aumentando su riesgo de pobreza futura.

En resumen, la posibilidad de tributación conjunta de los matrimonios es injusta y no tiene ninguna razón de ser en la sociedad actual. Estas evidencias hicieron que algunos países la eliminaran ya en el siglo pasado: Suecia lo hizo en 1971 y Reino Unido en 1990.

En España, el primer gobierno Zapatero declaró públicamente la necesidad de su eliminación,⁷ y esta necesidad se incluyó en el Preámbulo de

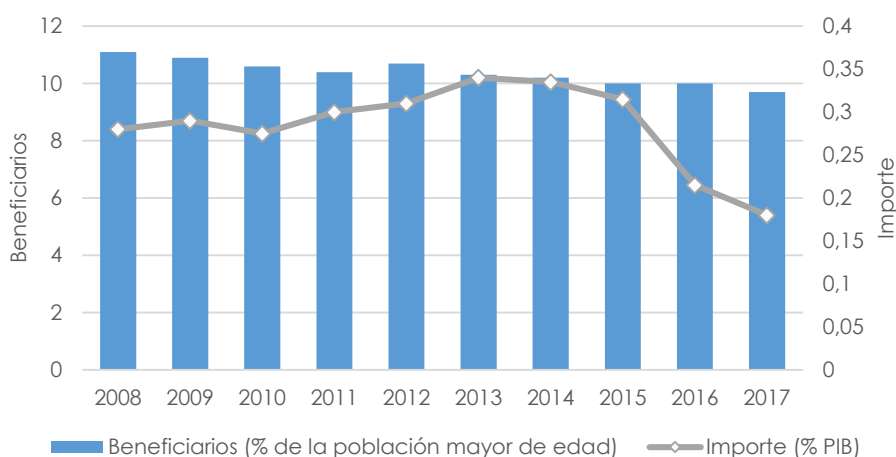
⁷ Ver discurso de la Vicepresidenta del Gobierno en Pazos Morán (ed.) (2005).

la Ley de Reforma Fiscal de 2006 (Ley 35/2006), donde se declaraba: "En esta consideración de las circunstancias personales y familiares cabe efectuar una mención a la opción por la tributación conjunta. La política de no discriminación por razón de género y razones de simplificación de la gestión del impuesto podrían justificar su revisión". Sin embargo, no llegaron a darse pasos efectivos en este sentido.

Así pues, la posibilidad de la tributación conjunta se mantiene en todo el Estado Español, con ligeras variantes entre el Territorio Fiscal Común (reducción de la BI en 3.400 euros) y las Haciendas Forales de el País Vasco (reducción de la BI en 4.347 euros).

Podría pensarse que esta figura fiscal obsoleta tiende a reducir su importancia o a extinguirse con el paso del tiempo, conforme avanza la igualdad de hombres y mujeres en el empleo. Sin embargo eso no es lo que está sucediendo. De hecho, las crisis económicas golpean especialmente a las mujeres, y muchas se encuentran en situación de dependencia económica. En el siguiente gráfico se observa que el número de declaraciones conjuntas se ha mantenido sin grandes cambios en los últimos años e incluso creció entre 2011 y 2012, aunque la tendencia general es de ligero descenso.

Gráfico 1: Evolución de la desgravación por tributación conjunta en el IRPF



Fuente: Estudio de beneficios fiscales de la AIREF, 2020.

[https://www.airef.es/wp-content/uploads/2020/10/Docu Varios SR/Estudio Beneficios Fiscales Spending Review.pdf](https://www.airef.es/wp-content/uploads/2020/10/Docu%20Varios%20SR/Estudio%20Beneficios%20Fiscales%20Spending%20Review.pdf)

El importe total del gasto fiscal se va reduciendo con el tiempo, probablemente debido a las reformas fiscales que reducen los tipos impositivos y también a que en el TFC el importe de la reducción permanece congelado desde antes de 2006. Aún así, el gasto fiscal por ese concepto se estima en 2.390 millones de euros para 2020, solo en el TFC (ver informe de la AIREF ya citado). Un importe nada desdeñable que ahora se gasta en desgravaciones para las rentas altas y que, si se eliminara la TC, podría utilizarse en servicios públicos y prestaciones sociales para quienes verdaderamente lo necesitan.

Desgravaciones por situaciones de dependencia

Otra fuente de incentivos a la permanencia de las mujeres en el hogar, como amas de casa y cuidadoras, son las desgravaciones por situaciones de discapacidad, dependencia y edad de familiares convivientes (no solamente familiares directos sino afines o parientes colaterales, es decir por ejemplo familiares del marido). Estas desgravaciones difieren entre territorios, pero todas producen efectos incentivadores del cuidado en casa por parte de las mujeres, son crecientes con el nivel de renta (al ser reducciones de la BI) y benefician fundamentalmente a las rentas altas que tienen de dónde desgravarse.

El monto de estas desgravaciones no es despreciable. Por ejemplo, en el TFC se ha estimado que al eliminar las desgravaciones relacionadas con la dependencia, la discapacidad y la edad avanzada se produciría un ahorro fiscal de 2.140 millones⁸. Por supuesto que no se trata de dejar estas situaciones desatendidas sino de atenderlas con equidad social y de género. Para ello, la única forma es eliminar todas estas desgravaciones de los impuestos sobre la renta e invertir todo ese ahorro fiscal en servicios públicos que sean asequibles a todas las personas con necesidad independientemente del nivel de renta y que sean de calidad.

⁸ <https://cuartopilar.es/wp-content/uploads/2020/08/INFORME-4%C2%BA-Pilar-del-Estado-del-Bienestar.pdf>

La pensión de viudedad

La pensión de viudedad es, en España, una renta vitalicia y más accesible que la pensión de jubilación contributiva. Por ejemplo, una persona joven (hombre o mujer), sin que tenga que mediar ninguna necesidad económica ni cargas familiares, puede obtener una pensión de viudedad para toda la vida solamente por haber estado un año casada con otra que, en el momento de su fallecimiento, haya cotizado durante 500 días en los últimos 5 años.

Llama la atención que para acceder a la pensión de viudedad se requieran muchas menos cotizaciones que para acceder a la pensión contributiva de jubilación (500 días en lugar de 15 años). Así, puede darse el caso de que las cotizaciones de una persona no le sirvan para su propia pensión, porque no vaya a llegar al mínimo necesario para tener derecho a la pensión de jubilación contributiva, pero sí sirvan para que otra persona (su cónyuge) se beneficie de una pensión de viudedad que se sumaría a cualesquiera que sean sus otros ingresos.

Por ejemplo, si una persona casada que solamente ha cotizado durante 2 años se muere, dejará una pensión de viudedad a su viudo/a. Pero si en lugar de morirse se jubila, no tendrá derecho a una pensión propia. Incluso una persona que ha contribuido durante 14 años, por muy altas que hayan sido esas cotizaciones, se quedará sin ningún fruto de sus contribuciones; y esto a pesar de que no tenga ninguna otra fuente de renta. Si muere, en cambio, dejará una pensión a su viudo/a que será compatible con todo tipo de ingresos.

La pensión de viudedad continúa en España esencialmente con la misma regulación que antes de la reforma del código civil de 1974, en la que se abolió la licencia marital y se concedió a las mujeres casadas la igualdad en derechos civiles respecto a sus maridos. Las únicas reformas significativas, ambas con efectos retroactivos, han sido la inclusión en 1983 de los hombres en general y sin condiciones (vitalicia y compatible con todo tipo de rentas), y la exclusión en 2007

de las divorciadas en general (salvo si existe pensión compensatoria).⁹

La mayoría de los países europeos sí han cambiado sustancialmente sus regulaciones de la pensión de viudedad, eliminándola hacia el futuro o condicionado su acceso a la existencia de cargas familiares y/o insuficiencia de rentas. Como resultado, España es, junto con Irlanda, Luxemburgo y Portugal, de los pocos países europeos en los que la pensión de viudedad sigue siendo vitalicia y sin restricciones de ningún tipo (renta, edad, hijos/as).¹⁰

En Suecia en 1990, y en Islandia en 1993, se eliminó la pensión de viudedad para los nuevos matrimonios dejando (a futuro) solamente una prestación temporal de viudedad de un máximo de dos años, para amortiguar el impacto que supone la defunción de un miembro de la pareja para los ingresos familiares. Esta prestación, al ser temporal, no produce incentivos adversos al empleo femenino. Así, sin cambiar la normativa aplicable a los matrimonios ya constituidos, la PV vitalicia quedó como una figura a extinguir. En la Unión Soviética no existía PV, ya que todas las mujeres estaban incorporadas al empleo (aunque en condiciones subordinadas).

¿Por qué funcionan los incentivos a la permanencia de las mujeres en el hogar?

Muchas personas piensan: si son las mujeres, y no los hombres, quienes responden a los incentivos para la permanencia en el hogar (disponibles en teoría para ambos sexos), ¿no será porque hombres y mujeres tienen deseos diferentes que deberíamos respetar? Para responder a esta pregunta es necesario considerar conjuntamente todo el sistema que determina el comportamiento diferencial de hombres y mujeres, contradictorio con las aspiraciones de igualdad que ambos sexos declaran sistemáticamente en las encuestas.

El efecto de estos incentivos se ve acrecentado por el hecho de confluir con otros elementos con los que se refuerzan mutuamente; y todos juntos operan sobre dos terrenos muy diferentemente abonados: hombres y mujeres. En primer lugar, a los hombres se les educa para poner su actividad profesional y pública en primer plano y para alejarse de lo doméstico, mientras que a las mujeres se nos educa para poner en primer lugar las necesidades de la familia e ignorar nuestros intereses profesionales e incluso personales.

Las jóvenes crecen en la ilusión de la igualdad y tienen mejores resultados académicos que los jóvenes, pero las políticas públicas continúan reforzando y haciendo aflorar los roles de género aun cuando solo hayan permanecido latentes. El régimen matrimonial de gananciales por defecto contribuye al espejismo de que "todo es de los dos". La existencia de la pensión de viudedad vitalicia transmite el mensaje de que existe una protección en caso de muerte del sustentador. Y a todo ello se añaden los incentivos fiscales como la tributación conjunta de los matrimonios.

Así, las mujeres reciben un mensaje claro: *"No te preocupes por adquirir cotizaciones propias. Todo es y será de los dos para toda la vida. Si te retiras del empleo originarás una desgravación sobre la renta de tu marido. Si pasara lo peor (y perdieras tu fuente de ingresos, que es tu marido), quedarás protegida por una pensión vitalicia y compatible con todo tipo de rentas"*. Este espejismo se rompe en caso de separación, con desastrosas consecuencias económicas para la parte dependiente y causando terribles desavenencias a la hora de repartir los gananciales. Además, en el caso mayoritario, la gran diferencia está en los salarios y derechos acumulados por (y para) quien ha cotizado a la Seguridad Social.¹¹

Con todo, en las sociedades occidentales es en el momento del nacimiento o adopción de una criatura cuando los roles de género cristalizan

⁹ Más detalles en Pazos Morán (2013), Capítulo 4.

¹⁰ Ver algunos datos en <http://hayderecho.com/2013/12/20/la-pension-de-viudedad-una-propuesta-de-cambio-normativo/>

¹¹ Hay personas que sueñan con arreglar el problema obligando a compartir el salario y la pensión a partes iguales de por vida; otra ilusión fuera de la realidad.

definitivamente; y en esta cuestión desempeña un papel clave la regulación de los permisos por nacimiento (antes llamados de maternidad y paternidad). Hasta recientemente, el permiso de maternidad era más largo que el de paternidad en casi todos los países (en España, 16 semanas de maternidad frente a 2 de paternidad). Esa desigualdad dejaba explícitamente claro, entre la pareja y ante su entorno, quién debía volver a trabajar una vez la madre se recuperara del parto, y quién debía quedarse cuidando.

Esta discriminación explícita se ha convertido en implícita en muchos países, entre los que se encuentra el nuestro. En efecto, la reciente reforma (RDL 6/2019) amplía el permiso del padre (o de la madre no biológica) a 16 semanas, pasando a ser ambos iguales, intransferibles y pagados al 100%. Pero en la regulación se han introducido trampas en la letra pequeña que impiden a ambos progenitores/as turnarse: las primeras 6 semanas son obligatoriamente simultáneas a partir del nacimiento, y en caso de querer aplazar las otras 10 para turnarse, el periodo en el que el trabajador quiera disfrutarlo a tiempo completo está sujeto a autorización de la empresa. El resultado, tal como preveía la PPIINA, es que en 2020 el 75% de los padres se tomaron todo el permiso simultáneamente con la madre, según datos proporcionados por la Seguridad Social a la PPIINA¹².

En resumen, el nuevo permiso de los padres no sirve ni para que la mayoría se queden solos a cargo de sus bebés, ni para que se retiren completamente de sus empleos igual que las madres, ni para aumentar el tiempo de cuidado en casa, pues para el 75% de las criaturas el permiso sigue durando 16 semanas. Así que muchas madres, pasadas esas 16 semanas, tienen que seguir recurriendo a las *políticas de conciliación*, que son incentivos a la reducción de jornada, excedencias y prestaciones para que la madre decida cuidar en casa. Y a ello se une también la escasez de escuelas infantiles de calidad, asequibles y con horarios suficientes;

otro elemento importante que empuja a muchas madres fuera del empleo a tiempo completo.

En cuanto al comportamiento laboral, todos los estudios coinciden en afirmar que la elasticidad de la oferta de trabajo de las mujeres casadas es muy alta (mayor tendencia a variar en función del nivel salarial), mientras que la oferta de los hombres (casados o no) es muy inelástica (menor tendencia a variar). ¿Qué significa esto en relación con el tema que nos ocupa? Simplemente que en general los hombres no cambian su dedicación al empleo según los incentivos económicos que aumentarían o reducirían su salario neto. Por el contrario, en su mayoría, los hombres eligen trabajar a tiempo completo, y quienes no responden a esa regla es por motivos ajenos a esas consideraciones.

La elasticidad de la oferta de trabajo de mujeres solteras o cabezas de familias monoparentales es tan baja como la de los hombres en general (o sea, también estas mujeres eligen trabajar a tiempo completo). Pero las mujeres casadas sí se ven confrontadas a elegir entre trabajo doméstico y trabajo asalariado cuando tienen criaturas o personas dependientes que cuidar; o mejor dicho, se ven presionadas a renunciar a su salario para convertirse en económicamente dependientes de sus maridos.

Como consecuencia de todos estos incentivos, muchas mujeres se ven desprotegidas, sin medios de vida, sin experiencia laboral, sin pensiones contributivas, etc. Curiosamente, cuando estas consecuencias negativas sobrevienen, el Estado se desentiende. Nótese que hay prestaciones para cuidadoras, así como desgravaciones y prestaciones para los matrimonios con una sola renta; pero no hay ninguno de estos recursos para ex-cuidadoras ni para ex-amas de casa sin ingresos. En estas situaciones extremadamente perentorias, la mujer que se hubiera retirado del empleo se verá sin ingresos y no le quedará ni siquiera la promesa de pensión de viudedad, que se pierde en general con el divorcio.

Por ejemplo, en España, el marido verá reducido el impuesto sobre su renta si la mujer no tiene

¹² ver más detalles de la reforma en www.igualeseintransferibles.org

ingresos. Pero si se divorcian esa mujer no tendrá derecho a ninguna prestación. Y en caso de violencia de género, ¿dónde va a ir una mujer que no tiene recursos propios? Sin embargo, las exiguas ayudas para víctimas solo están disponibles para las "víctimas reconocidas", y además tienen carácter temporal.

Estos incentivos para que las mujeres casadas se alejen del empleo formal no tienen ninguna razón de ser en una sociedad que apuesta por la incorporación de todas las personas al empleo de calidad y a las responsabilidades de cuidado, así como porque todas las personas tengan ingresos propios suficientes durante toda la vida. La aplicación coherente de los principios democráticos exigiría una actuación justamente contraria a la actual: por un lado, prevenir la caída de las mujeres en la situación de riesgo que supone la dependencia económica. Por otro, ayudar a las que ya están en esa situación a salir de ella y a subsistir posteriormente.

En consecuencia, es necesaria la eliminación de los incentivos a que las mujeres permanezcan en situación de dependencia económica o en la economía sumergida. Por supuesto, estas reformas deben hacerse en conexión con la reestructuración global del sistema de cuidados, progresivamente y con las correspondientes disposiciones transitorias, de tal forma que ninguna persona se vea desprotegida en ningún momento.