

## LA POLÍTICA FAMILIAR Y EL TRABAJO DE LAS MUJERES

### 1- INTRODUCCIÓN

Actualmente está ampliamente aceptado que la independencia económica es una condición sine-qua-non para la eliminación de la situación de discriminación y opresión de las mujeres. Sin embargo, la 'economía oficial' muestra un consenso generalizado -y no explícito- por el cual se evita relacionar estos temas con la actuación del sector público.

Está ampliamente demostrado que las mujeres y los hombres que forman las familias son agentes económicos altamente sensibles a las políticas públicas. En efecto, cada vez hay más evidencia del alto grado de elasticidad de la oferta de trabajo femenina, así como de la respuesta de la nupcialidad y la fecundidad frente a las políticas fiscales. Más aún, el grueso de las medidas de política familiar en España va dirigido a incentivar el matrimonio y la natalidad, y ello se reconoce en los textos oficiales<sup>1</sup>.

Estas actuaciones, a las que se unen otras como la política educativa, etc, contribuyen a fomentar la dependencia de las mujeres aunque paradójicamente, en un doble discurso contrario a toda evidencia, los comportamientos se presenten como decisiones libres de las personas y pertenecientes exclusivamente al ámbito privado. A veces son los mismos analistas los que, por un lado, estudian los desincentivos al trabajo contenidos en los sistemas de impuestos y prestaciones y, por otro alegan el 'derecho de las familias a elegir cómo cuidar a sus hijos' para rechazar los argumentos a favor de un sistema más neutral respecto al matrimonio y al trabajo de las mujeres..

Las políticas públicas no sólo no cuestionan sino que tienen como efecto la potenciación del modelo actual de división del trabajo según el que las mujeres que trabajan lo hacen solamente de una forma secundaria, a tiempo parcial y en los periodos en los que no tengan niños pequeños o enfermos que cuidar. Se denuncian y se intentan paliar las consecuencias (discriminación salarial, malos tratos, feminización de la pobreza, etc.) pero sin abordar la causa o, más exactamente, a la vez que por otro lado se refuerza la causa. Adicionalmente, si en casos individuales el modelo falla, se ofrecen paliativos específicos como ayudas a las madres solteras, a las maltratadas, etc. (ridículas en nuestro país) que se dirigen a atenuar los síntomas más escandalosos de la desigualdad.

Otra idea implícita generalizada, que actúa de complemento de la negación del problema, es la de que intentar paliar la dependencia económica para las mujeres en su conjunto es demasiado complicado, demasiado caro, demasiado utópico. Sin embargo, este no es el único enfoque posible de las políticas públicas. Los movimientos feministas han denunciado esta orientación y han reivindicado la individualización de los derechos sociales y económicos. En algunos periodos y en algunos países sus ideas han encontrado eco y han dado lugar a experiencias interesantes. En los países nórdicos se ha avanzado en un modelo donde las mujeres son consideradas como individuos en cierta medida, con excelentes resultados en cuanto a su emancipación.

---

<sup>1</sup> Ver, por ejemplo la ley 46/2002 de reforma del IRPF, donde se refiere al 'envejecimiento de la población y la baja natalidad' y a 'la familia como institución fundamental de estabilidad y cohesión de la sociedad'

En este artículo se abordan los modelos de política familiar y la situación de España en el contexto internacional. La situación en nuestro país es el producto de dos factores interrelacionados. Por un lado, el sistema de protección social se encuentra en un estado embrionario. Por otro lado, la orientación de la política familiar nos sitúa en lo más profundo de un modelo que en la práctica conduce a que las mujeres sigan asegurando la prestación de servicios que los hombres y la sociedad no asumen.

En una segunda parte del trabajo se estudian los efectos de la política familiar sobre las decisiones de incorporación al trabajo de las mujeres casadas, a través de los tipos impositivos efectivos. Para ello se considera la actuación conjunta del sistema de impuestos y prestaciones.

El caso de la desgravación - prestación de los 1200 euros para las mujeres trabajadoras con hijos menores de tres años se analiza como una medida que contrarresta el efecto general desincentivador de la permanencia de las mujeres en el trabajo. Sin embargo, las reacciones adversas a esta medida ilustran la necesidad de un debate en profundidad sobre las orientaciones que debe tomar la política familiar y las consecuencias que cada una de ellas conlleva.

El trabajo se estructura como sigue: En el apartado 2 se analizan las orientaciones de la política familiar. En el 3 la política familiar en España. El apartado 4 se dedica a los efectos sobre el mercado de trabajo. Finalmente el 5 ofrece el resumen y las conclusiones.

## 2- ORIENTACIONES DE LA POLÍTICA FAMILIAR

### 2.1- ¿QUÉ ES LA POLÍTICA FAMILIAR?

En la bibliografía sobre el tema se encuentran referencias a la política familiar con distintos alcances. EUROSTAT (SEEPROS) distingue entre las funciones de protección social una llamada 'Familia - hijos', constituida esencialmente por dos vertientes: por un lado el mantenimiento de rentas durante el periodo de permisos por maternidad; por otro, las prestaciones por hijos a cargo. También se engloban en esta función otras prestaciones familiares en dinero y en especie, como los gastos destinados a planificación familiar, ayudas sociales a favor de los niños y de la familia, compensación de gastos médicos de la madre y el hijo y otras formas de apoyo a las futuras madres.

Las prestaciones descritas en el párrafo anterior son pues las que se consideran, totalmente o en parte, en el apartado de protección familiar cuando se clasifica la protección social por funciones. Pero en cuanto intentamos centrar el objeto de análisis propiamente en las políticas familiares, se produce un fenómeno interesante: por un lado el horizonte se amplía, haciéndose necesaria una redefinición de las políticas familiares que incluya todas las medidas de actuación pública con destino a las familias, al menos las que impliquen gasto público. Así, Jane Jenson y Mariette Sineau (1994) definen como política familiar "aquellos programas sociales que implican directa o indirectamente gastos por parte del Estado, destinados a las familias y sus necesidades, vía transferencias monetarias o gastos fiscales". Los trabajos sobre el tema en nuestro país abundan en ese alcance (López, M.T, 1996).

Pero si por un lado el horizonte se amplía, por otro se desdibuja, porque bajo los mismos términos se están nombrando políticas muy diversas y a veces de efectos contrarios. En primer lugar, no existe un consenso sobre cuales son las que deben considerarse como 'necesidades de las familias' tantas veces invocadas (por ejemplo, en la Ley 46/2002 de reforma del IRPF), y qué relación tienen con las necesidades y derechos individuales, estos más exactamente definidos en textos básicos y universalmente adoptados. Como las familias se componen de individuos, resulta que todas las contingencias que se presentan en el ámbito familiar se pueden abordar bajo ambas perspectivas. El galimatías se agrava con el ingrediente de la diversificación que se ha operado en las formas de vida y de unión entre las personas. En efecto, hoy en día se ha ampliado tanto la definición de familia que excepto, quizás, las personas que viven completamente solas, todas las demás se consideran formando parte de una familia (¿y alguien se atrevería a excluir a las personas solas de la 'política familiar'?)

El problema no solamente es de ámbito, sino de contenido de las políticas, ya que bajo la misma denominación de protección a la familia pueden coexistir políticas dirigidas exactamente en direcciones contrarias. Por ejemplo, para el cuidado de los niños, se pueden tomar medidas que desgraven el uso de los servicios de guarderías o, por el contrario, incentivar la permanencia en el hogar de las madres. Durante mucho tiempo en nuestro país, como se analiza más adelante, se ha entendido por protección de la familia la protección de la familia tradicional con un solo perceptor de rentas y los incentivos a la permanencia de las mujeres en el hogar. Pero las medidas de apoyo a la inserción de las mujeres en el mercado de trabajo, como el ejemplo de las guarderías anteriormente citado, también se entienden, y se defienden, como protección de la familia. Por ello, más convendría denominar a las políticas familiares por los fines a los que van dirigidas y por las contingencias que protegen.

Hay dos elementos centrales que determinan el enfoque de las políticas que nos ocupan. Uno es cómo se pretende resolver el cuidado de los niños y de los mayores y enfermos. El otro, que es la otra cara del anterior, cómo se responde a la tendencia creciente de las mujeres a incorporarse al mercado laboral y a ser independientes económicamente. Las respuestas a estas preguntas determinarán, en primer lugar, la actuación sobre el mercado de trabajo en un sentido o en otro, y también determinarán diferentes paquetes de medidas de protección social y de política fiscal. De hecho, la variabilidad de medidas y tratamiento de estos temas es grande de unos países a otros, dependiendo del modelo adoptado, y la literatura abunda en evidencias de los efectos incentivadores y desincentivadores de la actividad laboral femenina de unas medidas y otras.

Como consecuencia de todo lo anterior, no es suficiente analizar y comparar los niveles de gasto público en protección familiar o en políticas familiares. Igual que en otros campos, y especialmente en este, es necesario comparar las partes. Supongamos, por ejemplo, que comparamos el gasto fiscal en políticas familiares en España con la situación en otros países. En nuestro país, la mayor partida la constituiría el gasto debido a la tributación conjunta, estimado, según el Presupuesto de Gastos Fiscales para 1998 en 480.000 millones de pesetas, por encima de todo el gasto público en ayudas a los hijos, incluidas las desgravaciones del IRPF y las prestaciones de la Seguridad Social. En el mismo año 1998, la única medida de apoyo a la inserción laboral de las mujeres en el IRPF, la deducción por gastos de custodia de hijos menores de tres años, hoy desaparecida con la reforma del IRPF, se estimaba, según el presupuesto de gastos fiscales, en 1.428 millones de pts. Obviamente, comparar estas cifras con países como

Dinamarca, donde las guarderías se subvencionan al 100% para rentas bajas, y donde la imposición sobre las rentas del trabajo es separada obligatoriamente, no es muy ilustrativo de los contenidos. Así, se pone en primer plano la estructura interna del sistema de impuestos y prestaciones en cada país, y singularmente el tratamiento del matrimonio. En el panorama europeo existe una tendencia a considerar al individuo como la unidad contribuyente, sobre todo por parte de países como Austria, Dinamarca, Finlandia, Italia, Reino Unido y Suecia (Rubio, 1998; Villota, 1998). En estos países, en cambio, el gasto fiscal se enfoca en mayor grado hacia medidas que incentivan, en lugar de desincentivar, la participación de las mujeres en el mercado de trabajo.

En este trabajo nos centraremos en el tratamiento de los hijos y de los matrimonios; dos aspectos que constituyen el núcleo más importante de las políticas públicas hacia las familias, tanto por su volumen como porque tienen una influencia decisiva en el bienestar y en los comportamientos de los ciudadanos y ciudadanas, singularmente frente al mercado de trabajo y frente a la natalidad. También es verdad que en nuestro país son muy escasas algunas políticas que sí existen en otros, como la protección específica de las madres solteras, una política de guarderías, etc.

## 2.2- DOS FORMAS DE ENFOCAR LA POLÍTICA FAMILIAR

El enfoque de la llamada 'política familiar' varía mucho de unos países a otros, tanto en cuanto a sus mecanismos como en cuanto al presupuesto que se le dedica. Entre los países industrializados encontramos dos modelos de sistemas de impuestos y prestaciones que reflejan, a la vez que potencian, concepciones y realidades diferentes sobre el papel de las mujeres en la sociedad.

En países como Dinamarca, Finlandia, Suecia o Nueva Zelanda, el sistema de impuestos y prestaciones se basa en el individuo. En estos países, los matrimonios no se consideran como una fuente de desgravaciones fiscales ni de prestaciones de la Seguridad Social. Por otro lado, estos países tienen potentes prestaciones de desempleo y programas para ayudar a las personas que buscan trabajo a reciclarse y a encontrar un lugar en el mercado laboral. Estos países dedican mucha atención (y dinero) a los hijos, y subvencionan fuertemente las guarderías. Las madres solas tienen prestaciones y desgravaciones especiales que complementan las ayudas universales por hijos. Es un sistema que considera a las mujeres como individuos independientes que normalmente desarrollarán una actividad laboral y vivirán de sus propios recursos. A la vez, se estima que la sociedad debe contribuir al mantenimiento de los niños y ser solidaria con las situaciones de necesidad como el desempleo o la pobreza.

En otros países, como Francia, Alemania o España, se considera como unidad contribuyente y perceptora de prestaciones a la familia. Se dedica mucho dinero a desgravaciones fiscales por lo que se llama 'esposa dependiente', que es realmente una mujer que depende económicamente del marido porque está fuera del mercado laboral. Esto contribuye a perpetuar su situación de alejamiento del mercado de trabajo de una forma sustancial. En efecto, como se aborda más detalladamente en los sucesivos apartados de este trabajo, se ha comprobado que la oferta de mano de obra femenina presenta un alto grado de elasticidad, es decir, responde a los estímulos producidos por las políticas públicas.

En los países que aplican este segundo modelo, se considera normal que las mujeres no sean independientes y que, aunque no tengan hijos, se retiren del mercado de trabajo cuando se

casan, por eso está prevista la desgravación por 'esposa dependiente'. Estas desgravaciones son independientes de la existencia de hijos. Si trabajan, se incentiva que dejen de hacerlo cuando tienen hijos.

La pertenencia de España a este modelo, asociada con la tasa de actividad femenina más baja de Europa, se interpreta a menudo como un residuo del pasado y como una consecuencia de que la incorporación de las mujeres a la vida pública es reciente. Sin embargo, el caso de países como Alemania muestra que la incorporación de las mujeres no es un proceso lineal. Alemania es un ejemplo de un tipo de estado del bienestar que Gosta Esping-Andersen (1990) caracterizó como 'corporativo', en oposición a los otros dos tipos que serían el 'liberal' (por ejemplo EE.UU.) y el 'social demócrata' de los países escandinavos. Este modelo corporativo adopta el principio de la preservación de la familia tradicional. Las políticas públicas están específicamente formuladas para incentivar que uno de los progenitores abandone el trabajo asalariado y se encargue del cuidado de los niños en el hogar. Para ello un instrumento importante es la forma de tributación conjunta de los matrimonios, *splitting*, que consiste en sumar las rentas y adjudicar la mitad a cada cónyuge. El trabajo a tiempo parcial del segundo perceptor está también incentivado respecto al trabajo a tiempo completo mediante un mínimo exento de contribuciones sociales, que aunque desprovee de derechos a la persona que trabaja a tiempo parcial, beneficia a corto plazo a la economía familiar. Las guarderías tienen en general unos horarios cortos e incompatibles con un trabajo a tiempo completo. Hay poquísimas plazas en guarderías públicas y las prestaciones y desgravaciones por su uso están casi restringidas a las madres solas. En cambio, la maternidad está fuertemente regulada, hasta el punto de que el trabajo de la madre está prohibido por ley durante las primeras ocho semanas (Trzcinski, 2000). Las facilidades para las excedencias por maternidad (o paternidad) son enormes y las prestaciones monetarias para el adulto que permanece en casa con un hijo menor de dos años son importantes. Todas estas características tienen un reflejo negativo importante en las cifras de participación laboral, de trabajo a tiempo completo y del nivel salarial de las mujeres.

La concepción del papel de las mujeres en la sociedad está pues en el centro de la política fiscal. La familia que se corresponde, y que se potencia, con el sistema de impuestos y prestaciones del que participa España es aquella en la que hay un 'sustentador principal' que gana el pan (*breadwinner* en la terminología anglosajona) y una mujer encargada de las tareas domésticas. La 'esposa dependiente' puede trabajar o no, pero si lo hace será a tiempo parcial o en trabajos secundarios y peor pagados y, cuando tenga hijos, probablemente se retirará del mercado de trabajo mientras estos son pequeños. Si ordenamos a los países europeos por las tasas de empleo de las mujeres entre 25 y 49 años, la lista es ilustrativa: En primer lugar Dinamarca, luego Suecia, Finlandia, ... y, en último lugar, España. Las estadísticas muestran también que el trabajo a tiempo parcial es, en todos los países, cosa de mujeres, y que la tasa de actividad femenina desciende drásticamente de las mujeres sin hijos a las mujeres con hijos. En Alemania y Francia, donde la tasa de empleo femenina es mayor que en España, la mitad de las mujeres entre 25 y 49 años que trabajan lo hacen a tiempo parcial.

### 2.3- TENDENCIAS DE LAS RECIENTES REFORMAS FISCALES

En los últimos años, las reformas fiscales van en el sentido de incentivar la permanencia de las mujeres en el hogar. Muchos países (Francia, Australia, República Checa, Alemania, Hungría, Italia, Luxemburgo, Polonia y la República Eslovaca) han instaurado prestaciones para las madres (sobre el papel puede ser para los padres) que permanezcan en casa cuidando a hijos menores de una cierta edad (OCDE, 2002). La condición es la no percepción de ingresos del

trabajo por encima de un cierto nivel. En Francia, la mujer debe demostrar que abandona un trabajo en el que ha permanecido al menos dos años para tener derecho a una prestación nada despreciable (en 1999: 467 euros por mes por al menos dos hijos, de los que uno debe ser menor de tres años, si se retira totalmente del mercado de trabajo).

Así pues, se han abandonado las orientaciones de los años setenta y ochenta, en los que, influenciados por los movimientos feministas y por los experimentos escandinavos, algunos países dieron pasos en la eliminación de la tributación conjunta y, en general, en la individualización de los derechos sociales y económicos de las personas. Ahora, no sólo el gobierno español habla de reforzar el papel de la familia tradicional como ‘institución fundamental de estabilidad y cohesión de nuestra sociedad’, sino que esta es una preocupación casi unánime de los ideólogos del estado de bienestar, desde los más conservadores a los más ‘progresistas’. El premio de economía Gari Becker ha llegado a proponer un contrato de matrimonio blindado donde se haga imposible el divorcio. Gosta Esping-Andersen (2003), uno de los analistas más destacados del estado del bienestar desde un punto de vista socialdemócrata, señala: “...las mujeres trabajan y cada vez son más frecuentes los hogares con dos miembros con ingresos o de una sola persona. Es bueno para evitar la pobreza, pero malo para la natalidad y para la estabilidad familiar. ... Cuando todos trabajan, la familia y la sociedad civil están ‘vacías’ durante las horas de trabajo”. Y a continuación se pregunta: “¿Cómo conseguir que la mujer desarrolle su carrera sin perjudicar a la sociedad?”. Curiosa pregunta entre muchas otras que podrían hacerse. Por ejemplo, ¿Cómo conseguir que el hombre se incorpore a las tareas domésticas para llenar ese vacío? Pero esa no es la que se hace el legislador de las llamadas políticas de ‘conciliación’ que se están imponiendo ahora y que afectan en su práctica totalidad a las mujeres.

### 3- LA POLÍTICA FAMILIAR EN ESPAÑA.

#### 3.1- ANTECEDENTES DE LA SITUACIÓN ACTUAL

El sistema de protección social en España nunca ha pasado de un estado embrionario. En efecto, cuando los otros países ponían en pie sus sistemas de Seguridad Social, España estaba sumida en el oscurantismo franquista y sólo se incorporó, a duras penas y aún bajo el franquismo, a partir de la década de 1970. Luego, cuando a partir de mediados-finales de los 80 cambió la tendencia y los demás países empezaron a recortar sus prestaciones, España dejó de expandir el sistema antes de que hubiera llegado ni mucho menos a poderse comparar con dichos países, Así, es ampliamente conocido que España está a la cola en todos los rankings sobre gasto social en general (según Eurostat, en 2000, el 20%, del PIB, sólo por encima de Irlanda. La media europea es del 29%).

Un análisis de la evolución normativa de las políticas familiares desde el franquismo hasta la década de los 90 aporta elementos cruciales para entender el abandono de estos temas desde la transición política, tanto por los partidos gobernantes como por los de la oposición y por otros interlocutores sociales. Bajo el régimen de Franco se llevó a cabo una política familiar natalista y dirigida a perpetuar la familia tradicional de un sustentador y una ‘esposa dependiente’. Los mecanismos consistían en incentivos y coacciones varios, como prestaciones por boda (dote), excedencias forzosas de las mujeres en la Administración y en las empresas públicas, prestaciones por ‘esposa dependiente’, prestaciones por familia numerosa, etc. Las ayudas se canalizaban a través de prestaciones monetarias y no del sistema de impuestos sobre la renta de las personas físicas, que prácticamente era inexistente.

Con la transición democrática, se abandonaron la mayoría de las prestaciones de ese tipo de la Seguridad Social (y se congelaron las prestaciones por hijos), sin que se haya producido aún un debate sobre cual es el rumbo alternativo que debería tomar la política familiar (para una revisión de la historia de la política familiar en España, ver Valiente, 1996). Tanto los gobiernos y los partidos como los sindicatos dejaron de lado este tema polémico, y ello por varias razones. En primer lugar, la percepción de un rechazo por parte de los ciudadanos de unas medidas originadas en un periodo de dictadura y que además habían ocupado un lugar importante en la propaganda del régimen, por lo que ostentaban un alto grado de identificación con el mismo. En segundo lugar, la debilidad de interlocutores sociales que podrían defender intereses de colectivos sociales afectados por determinadas contingencias a proteger. Finalmente, la naturaleza consensual de la transición democrática que pudo acentuar el deseo de no sacar a la palestra un asunto cuyo enfoque está claramente connotado ideológicamente (Valiente, 1995).

Parece razonable suponer, como lo hace Celia Valiente, que la supresión de la prestación por cónyuge a cargo de la Seguridad Social suponía un reconocimiento implícito de que el Estado no debe incentivar la permanencia de las mujeres en el hogar sino su integración en el mercado laboral. Sin embargo, la normativa del IRPF al respecto ha sido de signo contrario desde sus comienzos, con la reforma de 1978, hasta ahora, a pesar de la conocida sentencia del Tribunal Constitucional de 1988 que establecía el carácter individual del impuesto.

El IRPF surgido de la reforma de 1978 incorporó un conjunto de desgravaciones entre las que la desgravación por 'esposa dependiente' (a través de la tributación conjunta) es, con gran diferencia, la más importante. En 1998, el gasto fiscal por este concepto se estimó (en la Memoria de Beneficios Fiscales) en 480.000 millones de pesetas. En el mismo año, sin embargo, el importe total de las desgravaciones por hijo fue de 273.950 millones de pesetas, el de desgravaciones por custodia de hijos menores de 3 años de 3.985 millones y el gasto de la Seguridad Social en prestaciones por hijo a cargo de 106.732 millones de pesetas. Así pues, todo el gasto público en ayudas a los hijos fue menor que el gasto en incentivar los matrimonios con un solo perceptor de rentas. Este aspecto del sistema es particular si tenemos en cuenta que la declaración conjunta está en tela de juicio, como muestra el hecho de que muchos países hayan decidido suprimirla, mientras que la necesidad de subvencionar a los hijos está unánimemente reconocida.

Por otro lado, continúan desprotegidas algunas contingencias que se producen cada vez en mayor medida como producto de los cambios en formas de vida. El caso más notorio es el de las madres solas, que no obtienen ninguna prestación adicional por parte de la Seguridad Social, ni ayudas a la vivienda ni ninguna otra de las que existen generalizadamente en otros países de nuestro entorno. El IRPF, en cambio, desde la reforma de 1991, permite la aplicación de la escala de la declaración conjunta (más ventajosa para el contribuyente) a las unidades familiares constituidas por el padre o la madre y los hijos menores (o mayores incapacitados, desde la nueva redacción en la ley 13/1996) que convivan en el domicilio familiar. Ello podría considerarse, en la práctica, como una reducción adicional del impuesto *únicamente* por el primer hijo en esas condiciones, y además, al igual que en el caso de los matrimonios, esta reducción es creciente con el nivel de renta.

Las prestaciones y 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, del 20% en 1998 con un máximo de 50.000 pts., tenía una utilidad más bien simbólica, ya que la cuantía era mínima. En efecto, el gasto fiscal por este concepto fue de 3.985 millones de pesetas, sesenta y nueve veces menor que el gasto fiscal por desgravaciones por hijo a cargo. Se suprimió en la reforma del IRPF de 1999.

En resumen: En el campo de la política familiar en la España post franquista se ha operado un abandono del campo de la Seguridad Social y un desplazamiento de las prestaciones abandonadas (esencialmente por cónyuge a cargo) o congeladas en términos reales (por hijos) hacia desgravaciones en el IRPF. Resumimos a continuación las implicaciones de este fenómeno en sus dos vertientes principales: hijos y matrimonio:

Las prestaciones por hijos de la Seguridad Social se congelan en términos reales y se sustituyen por desgravaciones en la cuota del IRPF hasta 1990. Como es sabido, las prestaciones de la seguridad Social son, en todos los casos que conocemos, más progresivas que las desgravaciones fiscales. Hasta 1990, las prestaciones por hijo a cargo de la seguridad social tenían un carácter contributivo, es decir, solamente eran percibidas por los trabajadores en alta. Pero todos los trabajadores en alta percibían la misma cantidad, independientemente de su nivel de renta y de sus demás circunstancias. Sin embargo, las desgravaciones del IRPF, aún las desgravaciones en cuota de cuantía fija, exigían como requisito implícito que el perceptor tuviera un nivel de renta por encima de la renta mínima exenta. Así pues, el efecto del cambio de prestaciones de la seguridad Social a desgravaciones en el IRPF resultó negativo en términos de progresividad durante ese período, máxime cuando las familias de rentas altas acumulaban ambos beneficios.

A partir de 1990, la prestación por hijo a cargo de la Seguridad Social se universaliza y se pasa a exigir para ella el requisito de no superar un determinado nivel de ingresos, con lo que adquiere la forma más progresiva posible de prestación. Solamente su escasa significación cuantitativa le impide tener relevancia.

La apariencia de neutralidad respecto al matrimonio con la eliminación de la prestación por cónyuge a cargo de la Seguridad Social se contradice ampliamente con el tratamiento favorable de los matrimonios con un solo perceptor de rentas mediante la tributación conjunta, obligada hasta 1988 y favorecida después, que además se traduce en reducciones del impuesto que aumentan con el nivel de renta. Son, pues, aún más negativos en cuanto a progresividad que las desgravaciones en la cuota por hijos

### 3.2- LA REFORMA FISCAL DE 1999: ¿QUÉ HAY DE NUEVO?

Esta reforma se caracteriza por eliminar la mayoría de las desgravaciones de la cuota y pasarlas a reducciones de la base imponible. Entre estas se encuentran todas las referentes a descendientes y ascendientes. Se elimina también la deducción por gastos de custodia de niños que se instauró en 1992 y que, aunque no era muy importante en su

cuantía, significaba una señal de apoyo, la primera, a la inserción de las madres en el mercado laboral.

En sustitución de las deducciones por ascendientes y descendientes se establece el mínimo familiar, que consiste en una reducción de la base imponible en función de los ascendientes y descendientes dependientes económicamente, así como de su estado de minusvalía y de su edad. Las dos escalas diferentes que existían para tributación conjunta y separada se sustituyen por la aplicación de un mínimo personal al cónyuge en caso de declaración conjunta. Este mínimo personal es también una cantidad que minora la base imponible, similar al llamado mínimo familiar. Produce efectos similares a los de la ley anterior en cuanto al tratamiento del matrimonio, aunque con otros mecanismos.

Paralelamente a lo que sucede en el tratamiento de los matrimonios, la reforma del IRPF de 1999 conserva, por otro mecanismo, un tratamiento parecido de las familias monoparentales. En la normativa anterior, un adulto solo con sus hijos podía acogerse a la posibilidad de declaración conjunta de la unidad familiar, y por tanto beneficiarse de una tarifa más liviana además de las desgravaciones por hijos en cuota. Con la nueva ley, se establece un mínimo personal mayor para el caso de un solo adulto con sus hijos. Los efectos económicos son similares (Pazos, 2000).

El resultado es que unas ayudas, que antes eran de cuantía fija para todo el mundo aunque fueran ridículas, pasan a ser crecientes con el nivel de renta. En efecto, en 1998 la deducción de la cuota, que es en realidad la cantidad que se desgrava, es de 25.000 pts por el primer hijo, 35.000 por el segundo y 50.000 por el tercero y siguientes. En 1999 la desgravación real depende del nivel de renta. Si los ingresos de la familia son grandes, la reducción de 200.000 pts por hijo de su base imponible le supondrá un ahorro de, digamos, un 40% de esa cantidad (o el que sea su tipo marginal). Si los ingresos (o sea, la base imponible) son bajos, quizás su tipo marginal sea de un 10%, o incluso nulo, y ese será el factor que se deberá aplicar a la cantidad de 200.000 ptas para calcular la ayuda que tendría por cada hijo. Por ejemplo, un matrimonio con una renta de 1,5 millones al año y dos hijos menores de 3 años no desgravaría nada por ellos. Si su renta es de 2 millones, desgravaría por importe de 75.000 pts, y así seguiríamos hasta una renta por encima de los 13 millones de pesetas, caso en la que la desgravación ascendería a 198.000 ptas. (Pazos, 2000)

### 3.3- LA POLÍTICA FAMILIAR EN LA REFORMA DEL IRPF DE 2003

El IRPF que entró en vigor en 2003, resultado de la ley 46/2002, introduce cambios en algunos parámetros a la vez que conserva esencialmente su estructura. Aparte del tratamiento más favorable de determinadas rentas del capital y la disminución de los tipos impositivos máximo y mínimo, las novedades más importantes son las dos nuevas desgravaciones por hijos menores de 3 años. Una de ellas, llamada deducción por maternidad, es una deducción en cuota de 1200 euros por cada hijo menor de tres años con el límite, por cada hijo, del total de la cotización a la Seguridad Social, incluida la parte del trabajador y la del empresario. Es pues una ayuda para las madres que trabajen fuera del hogar. La otra desgravación, una nueva reducción en la base imponible, es de 1200 euros por cada hijo menor de 3 años y se llama reducción por cuidado de hijos. En el IRPF anterior ya existía un incremento del mínimo familiar de 300,51 euros por cada hijo menor de tres años, incremento que se suprime. El efecto es, pues, un aumento de la reducción de la base imponible por cada hijo menor de tres años de 900 euros. Por otro lado, se suprime un aumento que existía del mínimo familiar por hijo cuando su edad era superior a tres

años, que era de 150 euros en 2002. De estas dos desgravaciones por hijos menores de tres años, la deducción en la cuota es lógicamente la más importante, pero ambas son significativas teniendo en cuenta el bajo nivel de prestaciones y desgravaciones por hijos en nuestro país.

La reducción general por hijos (mínimo familiar) asciende en 2003 a 1.400 euros por el primer hijo (200 más que antes), 1.500 euros por el segundo (300 más), 2.200 euros por el tercero (400 más) y 2.300 por cuarto hijo y siguientes (500 más), aumentos todos bastante por encima de la inflación. Aumentan también significativamente las reducciones por ascendientes. En concreto, la actual reducción por edad para los mayores de 65 años se incrementa un 33% y pasa de 600 a 800 euros, y se crea, además, una nueva reducción por gastos de asistencia a personas mayores de 75 años de 1.000 euros anuales. La reducción por esposa dependiente, llamada mínimo personal, continúa prácticamente invariable si tenemos en cuenta la inflación, siendo en 2003 una reducción de la base imponible de 3.400 euros anuales (nada despreciable comparada con las demás cantidades que se barajan).

Aparte del tratamiento de las mujeres con hijos menores de tres años, el resto de la política familiar canalizada a través del IRPF y de la Seguridad Social ha permanecido prácticamente invariable con la reforma de 2003. El sistema de impuestos y prestaciones español sigue caracterizándose por un bajísimo nivel de ayudas a los hijos y por la práctica inexistencia de servicios de guarderías y/o mecanismos para compensar los gastos por cuidado de los niños. En cambio, la declaración conjunta de los matrimonios es la pieza cuantitativamente más importante de la política familiar en España.

#### 4.- POLÍTICA FAMILIAR E INCENTIVOS AL TRABAJO DE LAS MUJERES CASADAS.

Las últimas investigaciones sugieren que la elasticidad de la oferta de trabajo masculina son muy bajas, situándose las estimaciones de dicha elasticidad normalmente entre 0 y 0.1 (para una revisión de la literatura al respecto, ver Blundell y MaCurdy, 1998). Sin embargo, hay evidencia substancial de la alta elasticidad de la oferta de trabajo de las mujeres casadas. En efecto, las elasticidades estimadas en el caso de estas mujeres son mucho mayores que las de los hombres, situándose mayoritariamente en el intervalo 0.2-0.9. Los cambios en los tipos impositivos efectivos condicionan las decisiones de las mujeres casadas sobre la incorporación al mercado laboral y sobre el número de horas de trabajo. Esto se ha contrastado particularmente aprovechando ‘experimentos naturales’ proporcionados por reformas fiscales. En EEUU, por ejemplo, en 1986 se redujo un 44% el tipo máximo legal (de 50% a 28%), mientras que los tipos marginales legales para las rentas más bajas se redujeron en menor medida. Eissa (1995) concluye que el aumento de la oferta laboral de las mujeres casadas en el tramo superior de la distribución (en comparación con las de rentas familiares menores) implica una elasticidad con respecto al salario después de impuestos de 0.8, y que esta elasticidad se debe más a la participación laboral que al aumento en las horas trabajadas. Por su parte, Sanz (2001) estudia el impacto de la introducción de la declaración separada en Gran Bretaña en 1990, mostrando que dicha reforma aumentó significativamente la oferta de trabajo de las mujeres casadas, en particular de las que trabajaban a tiempo parcial antes de la reforma y de las que hasta entonces no trabajaban, siendo estos los grupos de contribuyentes que experimentaron la mayor reducción de sus tipos marginales. Otro ejemplo más reciente lo ofrece la reforma que se realizó en Francia en 1995, consistente en la introducción de un subsidio destinado a las mujeres que dejaran su puesto de trabajo para dedicarse al cuidado de su segundo hijo, (anteriormente dicha prestación solo estaba disponible en el caso del tercer hijo), lo que aumentó significativamente los tipos impositivos efectivos globales (considerando todos los impuestos y prestaciones) de

estas mujeres y como consecuencia el coste de oportunidad de trabajar. Esta reforma provocó que la tasa de actividad de las mujeres con dos o tres hijos cayera del 74% en 1994 al 56% en 1998 (Afsa, 1999).

Según la teoría de la imposición óptima, las mujeres casadas deberían soportar tipos marginales efectivos inferiores a los de sus maridos (Boskin y Sheshinski, 1983). Sin embargo, en los países como España, en los que los impuestos y/o las prestaciones se calculan tomando como base la unidad familiar y no el individuo, ocurre lo contrario. Dos son los mecanismos por los que se producen altos tipos impositivos sobre el trabajo de las mujeres casadas. Uno es el efecto de la pérdida de prestaciones y desgravaciones basadas en el ingreso familiar cuando dicho ingreso se ve aumentado por la incorporación de la esposa al mercado de trabajo. El otro es la declaración conjunta de los matrimonios.

Muchos autores defienden la familia como unidad contribuyente argumentando que la imposición debe estar basada en la capacidad de pago para respetar el principio de equidad horizontal. Sin embargo, un matrimonio con dos perceptores de ingresos tendrá en general más horas de trabajo remunerado, con lo que, teniendo en cuenta las cotizaciones a la Seguridad Social, su imposición efectiva será mayor. Por otro lado, el matrimonio con un perceptor se beneficiará de más servicios producidos en el hogar, los cuales no están sometidos a gravamen alguno (Feldstein y Feenberg, 1995).

#### 4.1- TIPOS MARGINALES EFECTIVOS (TMA) Y TIPOS MEDIOS EFECTIVOS (TME)

Como se señala en el apartado anterior, las decisiones de participación laboral de las mujeres casadas están condicionadas por el coste de oportunidad de su trabajo remunerado. Ante un aumento marginal en el número de horas trabajadas, la parte del salario adicional que ha de destinarse al pago de impuestos o cotizaciones sociales, unida a las potenciales prestaciones que dejan de percibirse al incrementarse los ingresos brutos, son de particular interés para el estudio de los incentivos al trabajo. En este apartado se presentan los tipos impositivos efectivos como indicador de esos incentivos (o desincentivos). Esta metodología se aplica al caso de las mujeres casadas españolas para evaluar el tratamiento del matrimonio por parte del sistema de impuestos y prestaciones español..

Ante un aumento en los ingresos del trabajo brutos de un individuo (por ejemplo por aumento en las horas trabajadas) , el tipo impositivo efectivo se define como el porcentaje de los ingresos laborales brutos *adicionales* (es decir, debidos a ese aumento de remuneración bruta) que su familia deja de percibir, ya sea debido a los mayores impuestos sobre la renta y cotizaciones pagadas por el trabajador o a la pérdida de prestaciones. Si el aumento de remuneración es marginal, el resultado es el tipo marginal efectivo (TMA). El TMA es una extensión del concepto de tipo impositivo marginal, pero en este caso se tendrá en cuenta, no solamente el porcentaje de ese ingreso adicional que se destina al pago de impuestos sobre la renta, sino también el posible aumento de cotizaciones a la seguridad social y las reducciones en las prestaciones sociales percibidas por la familia, computando las prestaciones sociales recibidas con signo contrario a los impuestos pagados. Si las situaciones que comparamos son la ausencia total de rentas de un miembro de la unidad familiar con la situación en la que tiene sus ingresos brutos (es decir, si el aumento considerado es *todo el salario*), entonces estaremos calculando el tipo medio efectivo (TME). Para una mayor discusión de estos conceptos ver Pazos y Sastre (2003).

El cálculo de los tipos impositivos efectivos de cada persona se realiza mediante aplicaciones informáticas llamadas modelos de microsimulación de impuestos y prestaciones (modelos tax-benefit). Estos modelos calculan, para cada individuo, los impuestos y prestaciones que le corresponden según sus ingresos y sus circunstancias personales y familiares, de tal manera que obtendremos también su renta neta. Se trata por tanto de programar el sistema de impuestos y prestaciones del que queramos investigar sus efectos.

El modelo tax-benefit que se utiliza aquí es heredero de los modelos tax-benefit de la OCDE. Actualizando el modelo correspondiente a España para reflejar la normativa aplicable en 2002 y en 2003, hemos construido un instrumento idóneo para calcular en cada caso las prestaciones que le corresponderían a la familia, los impuestos que tendría que pagar y finalmente los ingresos netos. A partir de ahí, basta simular un incremento unitario de renta para calcular el tipo marginal efectivo de una persona (TMA). De la misma forma, comparando la situación de esa persona con la de falta total de ingresos por su parte, y manteniendo invariables el resto de circunstancias (incluidos los ingresos del resto de su familia), podremos fácilmente calcular su tipo medio efectivo (TME)

Los tipos efectivos medios (TME) y marginales (TMA) se calculan así para cada individuo teniendo en cuenta las circunstancias familiares. Para calcular los tipos impositivos efectivos de las mujeres casadas (cuando se sitúan como segundo perceptor de rentas en la familia), se considera una familia donde el sustentador principal trabaja a tiempo completo con un nivel de salario bruto determinado. El cónyuge trabaja a tiempo parcial con un salario que puede encontrarse entre cero y el salario del sustentador principal y que se indica en el eje de abscisas.

#### 4.2-. EFECTOS DE LA DECLARACIÓN CONJUNTA DE LOS MATRIMONIOS EN ESPAÑA

En los gráficos 1 y 2 se ofrecen algunos resultados. Se han elegido dos niveles de referencia para los ingresos del sustentador principal, que serían también los ingresos del cónyuge si trabajara a tiempo completo: En primer lugar, hemos tomado como referencia el nivel de 15.641 euros en 2002, que es el del trabajador industrial medio (TIM)<sup>2</sup> (gráfico 1). Después, se considera un salario alto que hemos fijado en cinco veces el del TIM, 78.204 euros en 2002 (gráfico 2). En cada uno de los gráficos se ofrecen también los tipos efectivos de una persona soltera, en 2002 y 2003, sin hijos y con el mismo nivel salarial (referidos como TMA SOLT 02, TME SOLT 02, etc.). La finalidad es comparar la imposición efectiva sobre los ingresos de una mujer casada con la que esta misma mujer soportaría si los ingresos del marido no se tuvieran en cuenta en los cálculos. Esto ocurriría en el sistema fiscal español si la mujer estuviera soltera. También podría ocurrir si el sistema se reformara de tal manera que las rentas del trabajo se declararan separadamente como en otros países, y si la unidad de cálculo de las prestaciones sociales fuera el individuo y no la familia.

En cada gráfico se observan, para cada valor de ingresos brutos del cónyuge y para cada año, el tipo marginal efectivo (TMA2) y el tipo medio efectivo (TME2) sobre los ingresos del cónyuge. El TMA2 es el tipo impositivo efectivo al que se vería sometido un incremento marginal de los ingresos del cónyuge. Para calcularlo se considera que la mujer vería aumentado su salario bruto en un euro, mientras que el del marido permanecería siempre al

---

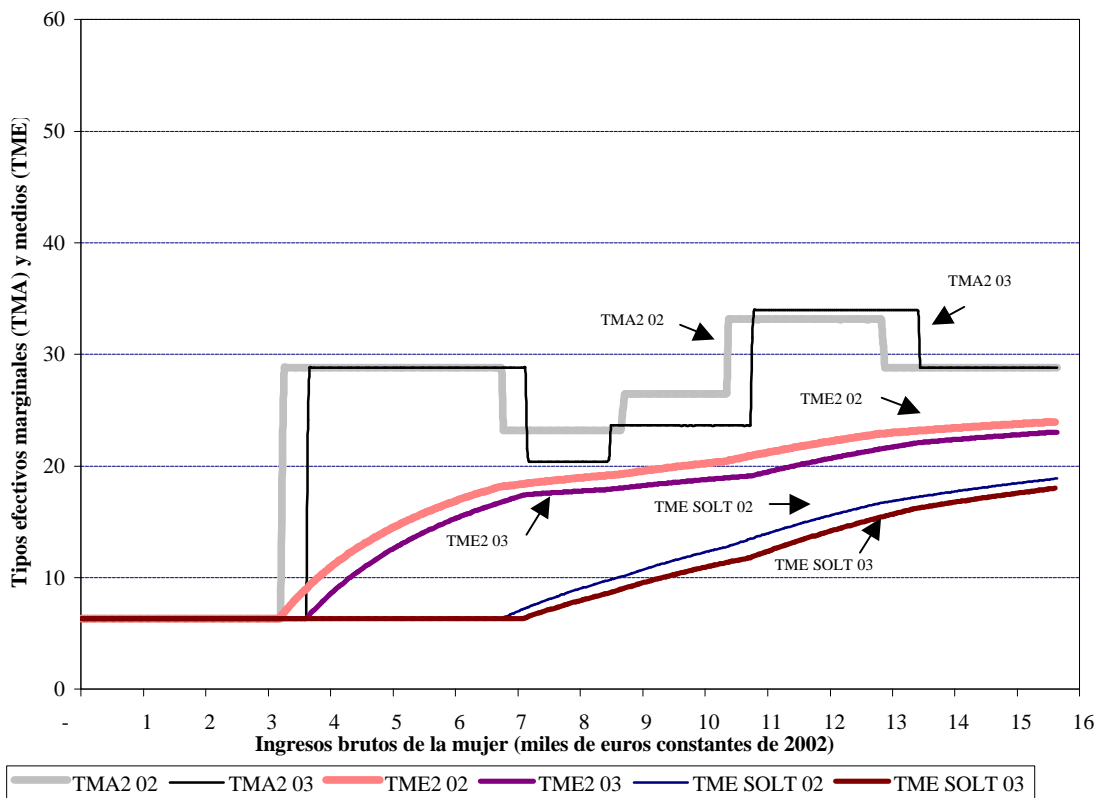
<sup>2</sup> Indicador calculado por la OCDE: Average Production Worker. OCDE (2002 b)

nivel de referencia del gráfico. El TME2 es el tipo impositivo efectivo medio al que se ven grabados los ingresos brutos de la mujer, y sólo los de la mujer. Evidentemente el TME2 depende del nivel de ingresos del marido y de las demás circunstancias familiares. Para obtenerlo comparamos la situación actual, en la que la mujer registra un valor de ingresos brutos determinado por el punto del eje de abscisas, con la situación en la que su ingreso bruto fuera nulo, manteniéndose invariables todas las demás circunstancias. Restando los ingresos netos en ambas situaciones, y dividiendo el resultado entre la diferencia de ingresos brutos, también en ambas situaciones, tendremos el tipo medio efectivo sobre los ingresos de la mujer. Para todos los cálculos consideramos todos los impuestos y prestaciones que correspondan según los ingresos y las circunstancias familiares.

**GRÁFICO 1. TIPOS EFECTIVOS 2002 Y 2003 SOBRE EL TRABAJO DE LA MUJER.**

**Matrimonio sin hijos.**

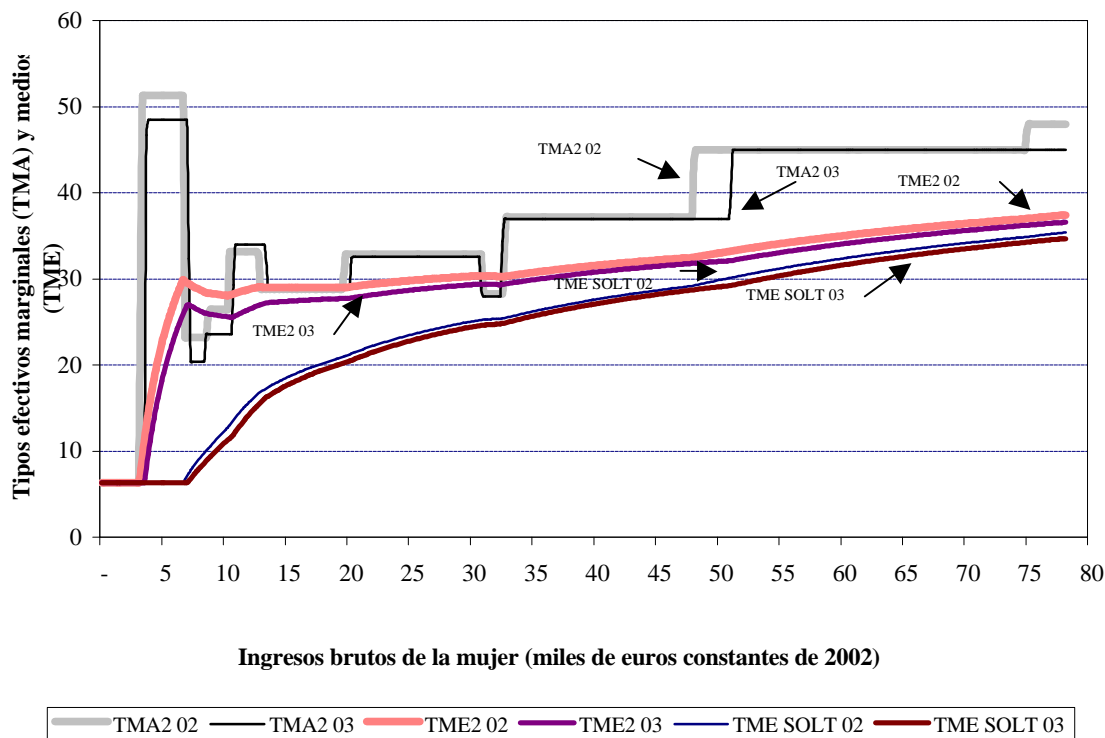
**Ingresos del marido: 15.641 euros. Ingresos de la mujer: de 0 a 15.641 euros.**



**GRÁFICO 2. TIPOS EFECTIVOS 2002 Y 2003 SOBRE EL TRABAJO DE LA MUJER.**

**Matrimonio sin hijos.**

**Ingresos del marido: 78.204 euros. Ingresos de la mujer: de 0 a 78.204 euros.**



El rasgo más destacable de estos gráficos es el de los altos tipos impositivos soportados por las mujeres por el solo hecho de estar casadas. En efecto, los tipos medios de las mujeres solteras son sensiblemente menores. En el gráfico 1, por ejemplo, cuando la mujer casada alcanza el ingreso bruto de 3.214 euros en 2002, su tipo marginal salta al 28,83%, ya que su desgravación por ingresos del trabajo pasa a ser de 3.000 euros y se mantiene fija por un intervalo (es decir, hasta ese nivel salarial dicha desgravación se elevaba al total de sus ingresos netos de cotizaciones a la Seguridad Social). Así que, a partir de ese punto, la renta de la mujer empieza a acumularse a la del marido y a gravarse con ella. En cambio, si solamente se considerase la renta de la mujer, su base imponible resultaría nula hasta un nivel bastante superior (6730 euros aproximadamente), intervalo en el cual solamente pagaría las cotizaciones a la Seguridad Social y su tipo (marginal y medio) sería únicamente del 6.35%.

La imposición conjunta a los matrimonios hace que el tipo medio al que se ve sometido el primer euro ganado por el segundo perceptor que se incorpora al mercado de trabajo sea esencialmente igual al tipo marginal del primer perceptor. En la práctica, puede haber ciertos mecanismos correctores, como la reducción de la base imponible por rendimientos del trabajo en España, que hagan que este efecto se reduzca, pero los tipos efectivos del segundo perceptor son en general sensiblemente mayores para cualquier nivel de renta.

Conviene resaltar que el efecto de la declaración conjunta se deja sentir en todo el recorrido de ingresos aunque dicha declaración sólo sea más ventajosa para el tramo de rentas bajas de la

mujer. En el gráfico 1, por ejemplo, la declaración conjunta es más conveniente para el matrimonio si la mujer gana menos de aproximadamente 6730 euros. A partir de ese nivel de ingreso, se ha aplicado la declaración separada. Sin embargo, aunque ambos esposos declaren separadamente, hay que tener en cuenta que si la mujer no trabajara sí que declararían conjuntamente, ahorrándose en ese caso impuestos que el marido tendrá que pagar ahora que la mujer también declara y él no puede aplicar el mínimo personal de la esposa a sus ingresos. Este hecho produce una diferencia significativa entre las dos situaciones, aumentando el coste de oportunidad del trabajo de la mujer.

En los gráficos se pone también de manifiesto que ese efecto de la declaración conjunta es menor cuanto más se iguala el ingreso de la mujer con el del marido y cuanto mayores son los ingresos de ambos.

#### 4.3-. EL CASO DE LA AYUDA DE LOS 1200 EUROS Y LA NECESIDAD DE UN DEBATE SOBRE LA ORIENTACIÓN DE LA POLÍTICA FAMILIAR

Como se describe en el apartado 3.3, uno de los cambios más importantes en cuanto a la política familiar en la reforma del IRPF de 2003 ha sido la introducción de la ‘deducción por maternidad’, que consiste en una deducción en cuota de 1200 euros por cada hijo menor de tres años con el límite, por cada hijo, del total de la cotización a la Seguridad Social, incluida la parte de la trabajadora y la del empresario. Es pues una ayuda para las madres que trabajen fuera del hogar. Esta medida ha dado lugar a múltiples reacciones contrarias desde la oposición y desde los sindicatos, que la han criticado por discriminar a las mujeres con hijos que no traban fuera de casa (ver Tribuna de la Administración Pública, de CCOO, Febrero 2003). Este episodio ilustra el estado de cosas y de opinión en España, y la necesidad de un debate en profundidad sobre la orientación que debe tomar la política familiar.

La ayuda de los 1200 euros va a contracorriente de las últimas tendencias en política familiar y en el impuesto sobre la renta personal, en nuestro país, en el sur y centro de Europa e incluso en los países más avanzados respecto a la posición de la mujer, donde se están empezando a introducir ‘retoques’ que cuestionan la individualización de los derechos. Los 1200 euros es una medida con problemas en la forma y claramente insuficiente, pero va en la línea de apoyar la permanencia de las mujeres en el mercado de trabajo. De hecho, es la primera señal significativa en esa dirección. La razón: los índices de natalidad y de participación laboral femenina son los más bajos de Europa, y la Unión Europea y la OCDE aconsejan hacer algo al respecto. Pero, al margen de las motivaciones, es necesario analizar el contenido de la medida y los efectos que previsiblemente tendrá sobre los incentivos al trabajo de las mujeres con hijos.

Una característica importante de la ‘ayuda de los 1200 euros’ es la de ser una deducción en cuota, lo que la hace más progresiva ya que, al contrario que las reducciones de la base imponible, que son la mayoría en el nuevo IRPF desde 1999, su cuantía es igual para todos los niveles de renta de la mujer (siempre que las cotizaciones totales a la Seguridad Social superen los 1.200 euros por hijo menor de tres años). Más aún, ni siquiera depende de que la cuota sea positiva, sino que funciona como una prestación monetaria. Es la primera desgravación de este tipo (llamada reembolsable) que se introduce en España.

Tal y como está planteada, sin embargo, presenta muchos aspectos problemáticos. En primer lugar, si es una ayuda por cuidado de hijos, debería ser para todas las personas que trabajen y no tengan un cónyuge en casa para cubrir el cuidado de los hijos (o, alternativamente, para todas

las personas que presenten facturas de gastos de cuidado de hijos). Aunque en la práctica no haya un número significativo de hombres que sean cabeza de familia monoparental, negarles este derecho sienta un precedente de discriminación jurídica en contra del proceder habitual en nuestro sistema de impuestos y prestaciones. Hasta ahora, excepto el permiso por maternidad, no había ninguna medida que dependiera ‘sobre el papel’ del sexo de las personas. En efecto, el legislador se refería hasta ahora sistemáticamente a las ‘personas trabajadoras’, incluso cuando se trataba de incentivar el trabajo a tiempo parcial o los permisos y excedencias por cuidado de hijos, que en la práctica se utilizan casi al 100% por mujeres, como los previstos en la ‘Ley de Conciliación de la Vida Familiar y Laboral’

Más allá de un simple defecto de forma, este extremo es importante porque supone establecer que el cuidado de los hijos es un asunto exclusivo de las mujeres. Ello rompe con el principio de igualdad de oportunidades y trato entre hombres y mujeres, así como con las innumerables directivas y recomendaciones de la Unión Europea en ese sentido (ver, por ejemplo, López, I, 2003).

Otra contradicción en la forma es su denominación de ‘deducción por maternidad’, lo que ha dado lugar a innumerables protestas por parte de todas las madres que, no trabajando fuera de casa, quedan excluidas de una prestación con un nombre que las identifica. La única lógica imaginable detrás de esta denominación es la de un premio a la natalidad, en un estilo ya abandonado desde la transición democrática. En efecto, en la terminología del sistema fiscal español moderno no hay nada parecido. Para aumentar la confusión, se agrega una nueva reducción de la base imponible que se llama ‘por cuidado de hijos’ y que es para todos los hijos menores de tres años, independientemente de la existencia de mujeres trabajadoras o no trabajadoras en la familia.

Por lo que se refiere a la imposición efectiva sobre las rentas del trabajo, la prestación de los 1200 euros ha sido, junto con la disminución de los tipos máximo y mínimo, la componente más importante de la reforma. De la comparación de los tipos impositivos efectivos en 2002 y 2003 se deduce que, una vez tenida en cuenta la inflación, la reforma de 2003 ha tenido escaso efecto en la imposición efectiva sobre solteros, matrimonios sin hijos, matrimonios con hijos mayores de tres años y mujeres solas con hijos mayores de tres años. Para matrimonios con hijos menores de tres años, la imposición efectiva desciende ligeramente en 2003 debido a la reducción de la base imponible llamada ‘por cuidado de hijos’ introducida por la reforma. Pero en el caso de las mujeres trabajadoras con hijos menores de tres años la disminución de los tipos impositivos efectivos en 2003 es substancial (Pazos y Perez, 2003 a). Esta disminución de la imposición soportada por el trabajo de las mujeres con hijos menores de tres años es aún mayor cuando su renta es baja y en el caso de que el sustentador principal también tenga bajos ingresos (Pazos y Perez, 2003 b). Otras estimaciones corroboran la importancia cuantitativa de esta medida y la disminución que supone del ‘impuesto sobre la incorporación laboral de la mujer casada’ (ver, por ejemplo, Fuenmayor et al, 2004)

Así pues, la desgravación reembolsable de los 1200 euros por hijo disminuye, cuando hay hijos menores de tres años, los desincentivos al trabajo de las mujeres casadas que el sistema fiscal español introduce. En la práctica tiene el efecto de apoyar la permanencia de las mujeres con hijos menores de tres años en el mercado de trabajo.

Presumiblemente, la tasa global de empleo femenino no va a cambiar sustancialmente con una ayuda máxima de 100 euros al mes a las 500.000 mujeres afectadas (aunque seguramente cambiará la de esas mujeres). Las barreras son muchas otras, las prestaciones sociales son casi

inexistentes, no hay servicios de guarderías generalizados y el sistema fiscal incentiva, como hemos visto, la permanencia de las mujeres casadas en el hogar. Existen, es verdad, multitud de programas dirigidos a la inserción laboral de las mujeres, pero ¿a quién alcanzan estos programas? Algunos de ellos se autoincluyen bajo la denominación de políticas de ‘conciliación de la vida familiar y laboral de las personas’, lo que, así enunciado, es algo deseable por todos y todas. En la práctica, sin embargo, se puede constatar que lo que sí está dirigido a la mayoría es la ‘Ley de Conciliación de la Vida Familiar y Laboral’, al igual que lo están el resto de las leyes como la ley de IRPF, la normativa de Seguridad Social, etc. Así, las llamadas ‘políticas de conciliación’ vienen a ser un cajón de sastre de muchas iniciativas encomiables pero de escasísima incidencia, junto con una ley que establece mecanismos para que las mujeres, *en su mayoría*, continúen desarrollando las tareas domésticas.

Es sorprendente la escasez de críticas a la Ley de Conciliación (entre ellas, ver un artículo de Lucía Ruano y Javier Moscoso, *El país*, 2 nov 1999), y las pocas voces que se alzan en nuestro país para reivindicar un camino real de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres. Una parte de las feministas y de las secciones de la mujer de los sindicatos tienden a celebrar los derechos y posibilidades que se les ofrecen a las mujeres por medio de esta ley. Pero, sin negar la utilidad de las medidas para las personas en particular, globalmente esas aparentes ventajas son una trampa que sigue confinando a las mujeres en una situación nada ventajosa. El trabajo a tiempo parcial es también salario a tiempo parcial, prestación de desempleo a tiempo parcial, jubilación a tiempo parcial y en definitiva, mantenimiento de la dependencia económica que es una de las raíces de los problemas que salen a la luz como la punta del iceberg. La única dirección hacia la igualdad consiste en políticas públicas que incentiven a los hombres a compartir las tareas del hogar (educación, campañas, pero también permisos por paternidad intransferibles e incentivos fiscales...), a la vez que se destinen los recursos (que, como sabemos, siempre son escasos y susceptibles de usos alternativos) a servicios públicos como guarderías, ayudas al empleo de las mujeres, etc.

No podemos olvidar que los supuestos sobre los roles de los hombres y de las mujeres constituyen el telón de fondo sobre el que se formulan las políticas, aunque dichos supuestos permanezcan tácitos y no se reconozca su existencia (Pearson, 1992). Las políticas económicas, sociales y de mercado de trabajo, que los gobiernos utilizan profusamente para inducir determinados comportamientos en las personas, son especialmente opacas para el público en general, pero la situación en España está preparada para un debate en el que se evidencien sus verdaderos enfoques y efectos. Por el momento disponemos de multitud de declaraciones, estudios y programas parciales en los que todos los niveles de gobierno, desde la Unión Europea o el gobierno central hasta los gobiernos regionales y locales, proclaman los principios generales de igualdad. A la vez, las medidas al alcance de la mayoría de la población van en sentido contrario aunque ofrezcan ventajas en algunos casos concretos. ¿No será que los árboles nos impiden ver el bosque?

## 5.- RESUMEN Y CONCLUSIONES

En este trabajo se ha analizado la política familiar en España en lo que se refiere a sus efectos sobre el trabajo de las mujeres. Se ha repasado la evidencia de la alta elasticidad de la mano de obra femenina, los modelos de política familiar en el contexto internacional y las tendencias de las recientes reformas fiscales. En España se han revisado los orígenes de estas políticas y los contenidos de las últimas reformas, considerando sus dos vertientes de gasto en Seguridad Social y gastos fiscales en el Impuesto de la Renta de las Personas Físicas. En el ámbito de la

Seguridad Social se ha producido un abandono del campo de las políticas familiares, manteniendo las prestaciones congeladas (hijos) y abandonando otras que podrían resultar polémicas (tratamiento del matrimonio). Asimismo se ignoran las nuevas contingencias que se producen como consecuencia del cambio en las formas de vida, como por ejemplo las prestaciones a las familias monoparentales, y de la incorporación de las mujeres al mercado de trabajo. En cambio el IRPF ha constituido una vía de canalización importante de las políticas familiares. En concreto, la desgravación por matrimonio se muestra como la mayor fuente de gasto fiscal, por encima de las desgravaciones por hijos, y por supuesto de las prestaciones por hijos de la Seguridad Social.

Para contrastar los efectos de la política familiar sobre el trabajo de las mujeres se utilizan los tipos impositivos efectivos calculados con los modelos tax-benefit de la OCDE para 2002 y 2003. Se comparan estos indicadores para mujeres casadas y no casadas y se observa el impuesto adicional al que se ve gravado el trabajo de las casadas.

A los tipos impositivos efectivos calculados en este artículo, mucho mayores para el trabajo de las mujeres casadas aunque no tengan hijos, hay que añadir el efecto de los bienes y servicios producidos en el hogar, por los cuales no hay que pagar impuesto alguno. Todo ello hace elevadísimo el coste de oportunidad del trabajo remunerado de las mujeres casadas, especialmente cuando tienen hijos.

En la reforma del IRPF de 2003 destaca especialmente la desgravación reembolsable de los 1200 euros para madres trabajadoras con hijos menores de tres años (deducción por maternidad). Esta medida ha disminuido esencialmente los tipos impositivos sobre el trabajo de estas mujeres. A partir de ese caso, se plantea la necesidad de un debate sobre la orientación de la política familiar en España, Existe un amplio consenso en cuanto a la necesidad de aumentar los niveles de gasto público en política familiar, pero ese gasto puede aumentarse en direcciones y con efectos muy diferentes.

Para eliminar las ineficiencias introducidas en el mercado de trabajo debido al real exceso de gravamen del trabajo de las mujeres casadas, sería necesario, por un lado, eliminar los desincentivos producidos por la tributación conjunta. Por otro, un sistema de prestaciones por hijos y servicios de guarderías. La prestación – desgravación por maternidad es una medida parcial y limitada, aunque probablemente tendrá un efecto en el comportamiento de las aproximadamente 500.000 mujeres afectadas (según estimaciones gubernamentales). Aun siendo importante en comparación a las demás cifras de prestaciones y desgravaciones familiares, la medida es insuficiente en relación a los gastos de guarderías y a las prestaciones por este concepto existentes en los países de nuestro entorno. En ellos se le dedica una atención mucho mayor, con distintos mecanismos.

Dada la escasez de recursos existentes, habrá que analizar si es conveniente utilizarlos, en una parte importante, en reducir la imposición sobre la renta de las personas que se benefician del trabajo doméstico de su cónyuge, sin pagar contribuciones a la Seguridad Social por esa fuerza de trabajo y crecientemente con su nivel de renta. Numerosos especialistas en el tema se pronuncian contra la pertinencia y fundamento legal de la desgravación por matrimonio (o declaración conjunta), y algunos países de nuestro entorno la han abolido, utilizando los recursos para atender estados de necesidad que hoy en día continúan desatendidos en nuestro país. En concreto, si se realizara una reforma del IRPF en el sentido de establecer la declaración individual en todos los casos, se podría dedicar el ahorro fiscal consiguiente a aumentar las desgravaciones en cuota por hijos y por guarderías, con especial atención a las madres solas. La

declaración conjunta no supone un apoyo a las mujeres que hoy se encuentran apartadas del mercado de trabajo. De hecho, estas mujeres, en caso de separación, que es cuando más necesitan de apoyo, no tendrán derecho a ninguna desgravación por su estado.

Dado que el comportamiento de aumento de la oferta de trabajo inducido por una disminución de los tipos impositivos de las mujeres casadas induciría significativos aumentos en impuestos y cotizaciones a la Seguridad Social, y que la supresión de la declaración conjunta disminuiría los gastos fiscales, es posible imaginar una reforma neutral desde el punto de vista presupuestario, donde la pérdida de eficiencia asociada al exceso de gravamen se redujera hasta compensar el aumento de gasto generado por las prestaciones y los servicios públicos introducidos.

Este debate tiene una conexión ineludible con las políticas de mercado de trabajo y con otras políticas del estado del bienestar, que hoy por hoy siguen considerando a la familia, y en concreto al 'cabeza de familia' como receptor de las prestaciones sociales y como 'ganador del pan', perpetuando la situación de dependencia económica de las mujeres y condenándolas a la pobreza en el caso de ruptura de la familia tradicional. La individualización de derechos sociales y políticos es una necesidad que nadie niega en teoría, pero, en la práctica, las repercusiones económicas que tendría el conceder estos derechos *también a las mujeres* hacen que se siga pasando de puntillas sobre un tema tan espinoso.

## REFERENCIAS

AFSA, Dedric (1999), 'L'allocation parentale d'éducation: entre politique familiale et politique de l'emploi'. En *Données sociales. La société française*. INSEE, París.

Agencia Tributaria. Estadísticas del IRPF (anual).

Blundell, R. Y T.MaCurdy (1998): Labour Supply: A review of alternative approaches. *Institute for Fiscal Studies Working paper series*. No W98/18

Boskin, M. J. and Eytan Sheshinski (1983): "Optimal Tax Treatment of the Family: Married Couples". *Journal of Public Economics*, Vol 20.

Eissa, Nada (1995): "Taxation and Labor Supplí of Married Women: The Tax Reform Act of 1986 as a natural experiment", NBRE Working Paper No 5023.

ESPING-ANDERSEN, Gosta (1990). 'The three worlds of Welfare Capitalism'. Polity Press, Cambridge.

ESPING-ANDERSEN, Gosta (2003). 'Informe sobre las perspectivas de la política socialdemócrata'. En [www.globalprogress.org/castella/aportaciones/andersen.html](http://www.globalprogress.org/castella/aportaciones/andersen.html)

Feldstein, M y D. R. Feenberg (1996): "The taxation of two earner familias". En *Empirical Foundations of Household Taxation*. Feldstein, M and J. M. Poterba (eds). National Bureau of Economic Research Project Report.

Fuenmayor, A, Granell, R y F. Higón (2004) 'La deducción para madres trabajadoras: un análisis mediante microsimulación'.

Jenson, J y M. Sineau (1994). 'Family Policy and Women's Citizenship in Miterrand's France, ponencia presentada en el congreso Crossing Borders: International Dialogues on Gender, Social Politics and Citizenship', Stockholm, 27-29 mayo.

LOPEZ, Irene (2003), '¿Qué puede aportarnos la UE en el impulso de la conciliación en España?'. En *Conciliar la vida. Tiempo y servicios para la igualdad*. Consejo de la Mujer de la CAM. Madrid.

López, M<sup>a</sup> Teresa (1996). 'La Protección Social a la Familia en España y en los Demás Estados Miembros de la Unión Europea'. Fundación BBV.

Ministerio de Economía y Hacienda. 'Presupuesto de Gastos Fiscales' (anual).

MOSCOSO, Juan y RUANO, Lucía, 'Conciliación de la vida familiar y laboral ¿Solo para mujeres?'. En *El País*, 2 Nov 1999

OCDE (2002, a). 'Benefits and Wages, OECD Indicators'. París.

OECD (2002 b). "Taxing Wages, 2000-2001". OECD, Paris.

PAZOS, María (2000), 'La reforma del IRPF desde la perspectiva de la política familiar'. *Hacienda Pública Española*, 155. Madrid.

Pazos, M y T. Perez, (2003 a): *Imposición efectiva sobre las rentas laborales en la reforma del impuesto sobre la renta personal (IRPF) en España*. Mimeo.

Pazos, M y T. Perez, (2003 b). *Política familiar, imposición efectiva e incentivos al trabajo en la reforma de la imposición sobre la renta personal (IRPF) de 2003 en España*. Mimeo.

Pazos, M. y M. Sastre (2003) "*Imposición y Mercado de Trabajo: Dos aplicaciones de los modelos tax-benefit de la OCDE*" En Redistribución y Bienestar a través de la Imposición Directa sobre la Renta, Instituto de Estudios Fiscales, 2003.

Pearson, Ruth. (1992). 'The genre counts in development', Allen et al. (comps.), *Poverty and Developments in the 1990s*, Oxford University Press.

Plaza, Soledad (1998). 'Estructura de las tarifas y deducciones'. Mimeo.

Rubio Guerrero, Juan José (1998) 'La Unidad Contribuyente y el IRPF: La realidad Europea'. Papel de Trabajo 4/98. Instituto de Estudios Fiscales.

Sanz, Jose Felix (1997). 'The effect of Independent Taxation on the Welfare of British Married Women' Documento de Trabajo 12/97. Instituto de Estudios Fiscales.

Sanz, Jose Felix (2001): "*Oferta de Trabajo y análisis de bienestar de reformas del impuesto sobre la renta utilizando microdatos: Una aplicación a las mujeres casadas británicas*", en Desigualdad, Redistribución y Bienestar: Una aproximación a partir de la microsimulación de reformas fiscales". J.M. Labeaga y M.Mercader (coords). Instituto de Estudios Fiscales, Madrid

Trzcinski, Hielen (2000): Family Policy in Germany: A feminist dilemma? En *Feminist Economics*, Vol 6, N. 1 (Marzo 2000)

Valiente, Celia (1995). 'Rejecting the past: Central Government and Family Policy in Post-Authoritarian Spain (1975-94)' en *The Family in Social Policy and Family Policy*, editado por Linda Hantrais. Cross-National Research Papers, ESCR.

Valiente, Celia (1996) 'The rejection of Authoritarian Policy Legacies: Family Policy in Spain (1975-1995)', en *South European Society & Politics, Vol 1*

Villota, Paloma (1996). 'Aproximación al estudio de la fiscalidad en España y su repercusión sobre el trabajo de las mujeres'. en C. Segura y G. Nielfa (eds) *Entre la marginación y el desarrollo: Mujeres y Hombres en la Historia. Homenaje a Maria Carmen García Nieto*. Ediciones del Orto. Madrid

Villota, P e I. Ferrari (1997). 'Los efectos del Sistema Fiscal sobre el Trabajo de las Mujeres: El caso español. En Gaceta Fiscal N° 152. Marzo de 1997.