

---

# EL USO DE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN EL PRESUPUESTO DE GASTOS FISCALES ESPAÑOL (1)

---

Domingo Carbajo Vasco

Agencia Estatal de Administración Tributaria

## RESUMEN

El autor, tras analizar el significado del uso de la perspectiva de género para el análisis de las Políticas Públicas, se centra en la aplicación de la citada perspectiva en el Presupuesto de Beneficios Fiscales del Estado. Seguidamente, describe el contenido del citado Presupuesto, sus funciones, limitaciones y naturaleza y la relevancia que la precitada perspectiva tendría para mejorar el análisis y la funcionalidad del estudio de los beneficios fiscales en la Hacienda Pública española.

*Palabras clave:* Beneficios fiscales, Gastos fiscales, Igualdad de género, Perspectiva de género, Presupuesto de Beneficios Fiscales del Estado, Presupuestos Generales del Estado, Sexo, Tributación conjunta.

## SUMARIO

1. NOTA PREVIA. 2. EL PRESUPUESTO DE BENEFICIOS FISCALES EN ESPAÑA. 2.1. Introducción. 2.2. Los problemas de nuestro Presupuesto de Beneficios Fiscales. 2.3. La búsqueda de un Presupuesto de Beneficios Fiscales en España y su fracaso histórico. 2.4. La relevancia cuantitativa del Presupuesto de Beneficios Fiscales del Estado. 3. LOS PRESUPUESTOS EN CLAVE DE GÉNERO. 4. EL PRESUPUESTO DE BENEFICIOS FISCALES Y LA VISIÓN DE GÉNERO. 4.1. Consideraciones generales. 4.2. Introducción a la visión de género para los Presupuestos de Beneficios Fiscales.

## 1. NOTA PREVIA

Conviene empezar diciendo que en la rúbrica de esta Nota hay dos errores relevantes en el uso del castellano; en primer lugar, hablar de «perspectiva de género», cuando la

---

(1) Este texto reproduce la intervención del autor, aunque algo modificada, en las «Jornadas Internacionales sobre Igualdad de Género y Políticas Públicas», organizadas por el Departamento de Derecho Financiero, Economía Política y Filosofía del Derecho de la Universidad de Málaga, en Málaga, durante los días 23 al 25 de febrero de 2010. Ver <http://eumed.net/eve/igpp/>.

expresión «género», en inglés, *gender*, no tiene el mismo significado que la voz española «género».

Ciertamente, no todo el mundo está de acuerdo con esta apreciación, así se han creado distinciones, *ex post*, para justificar que nos encontramos ante dos expresiones distintas (2).

En realidad, deberíamos hablar de la «perspectiva del sexo», en este caso, del sexo femenino, a la hora de analizar *un documento presupuestario, de muy relativa utilidad en España para el análisis de las Políticas Públicas, ver infra, como es el denominado por la doctrina «Presupuesto de Gastos Fiscales»*; donde también hay un segundo anglicismo, pues la expresión anglosajona *Tax Expenditures Budget* (3) no es plenamente equivalente a nuestro concepto de «beneficios fiscales», voces estas últimas utilizadas tradicionalmente por nuestra doctrina financiera, como demuestra, por ejemplo, la redacción del artículo 8, d) de la norma básica de nuestro Ordenamiento Tributario, la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (en adelante, LGT/2003), al considerar como un elemento básico del conocido principio de legalidad tributaria el establecimiento, modificación, supresión y prórroga de los mismos; es decir:

«Se regularán en todo caso por ley:

....

- d) El establecimiento, modificación, supresión y prórroga de las exenciones, reducciones, bonificaciones, deducciones y *demás beneficios* o incentivos *fiscales*.» (La cursiva es nuestra).

Con independencia de constatar con estos dos simples hechos nuestro paletismo idiomático, el triunfo de la poesía de Rubén Darío, cuando afirmó aquello de «¡tantos millones de hombres hablaremos inglés!», el dominio del inglés como «*lengua franca*» en las disciplinas de la Hacienda Pública y del Derecho Financiero y también, es importante resaltarlo, la hipocresía de no utilizar la palabra «sexo», incluso por aquellos que pretenden ser progresistas; lo cierto es que la perspectiva de «género» (rendidos a lo inevitable) (4) empieza a permear el análisis de las Políticas Públicas y el *gender mainstreaming* (¡Vencisteis, anglosajones!) (5) se ha convertido en un instrumento de estudio de las mismas.

(2) «Sexo.

Características biológicas que definen a un ser humano como hombre o mujer. Los conjuntos de características biológicas no son mutuamente excluyentes, ya que existen individuos que poseen ambos, pero estas características tienden a diferenciar los humanos como hombres y mujeres (OMS).

Género.

Gama de roles, relaciones, características de la personalidad, actitudes, comportamientos, valores, poder relativo e influencia, socialmente construidos, que la sociedad asigna a ambos sexos de manera diferenciada. Mientras el sexo biológico está determinado por características genéticas y anatómicas, el género es una identidad adquirida y aprendida que varía ampliamente intra e interculturalmente. El género es relacional ya que no se refiere exclusivamente a las mujeres o a los hombres, sino a las relaciones entre ambos.»

JUNTA DE ANDALUCÍA. CONSEJERÍA DE ECONOMÍA Y HACIENDA. *G +. Materiales del proyecto G+. Guía de Autoposicionamiento y Cuestionario sobre los programas presupuestarios\_s. a, s.l.*

(3) Véase, al respecto, la última publicación de la OCDE sobre los Presupuestos de Gastos Fiscales en los países miembros (incluida España). *Tax Expenditures Budget*, Ed. OCDE, París, enero de 2010.

(4) De hecho, yo mismo he utilizado repetidamente tal palabra, *vid.* CARBAJO VASCO, Domingo. «Impuestos y género. Algunas reflexiones», *Crónica Tributaria*, n.º 132/2009, páginas 83 a 91.

(5) Rememorando la frase de Juliano, «El Apóstata», cuando herido por los partos, se extrajo la flecha y exclamó. «Venciste, Galileo», en referencia, al triunfo definitivo del cristianismo sobre los viejos dioses paganos.

En realidad, se trata de ver las cosas, incluyendo el Presupuesto de Beneficios Fiscales (en adelante, PBF), desde una óptica no oficial, extrayendo del discurso y de los datos gubernamentales y dominantes, otra información estadística, cuantitativa y cualitativa que permita contemplar, analizar y criticar (dando, en muchos casos, la vuelta) la realidad, expuesta en los Presupuestos Generales del Estado (en adelante, PGE), bajo la égida de los intereses de colectivos minoritarios o, por cualquier causa, preteridos en el discurso oficial, como, en nuestro supuesto, había sucedido con las mujeres.

## 2. EL PRESUPUESTO DE BENEFICIOS FISCALES EN ESPAÑA

### 2.1. Introducción

El artículo 134.2 *in fine* de la Constitución Española manifiesta (caso insólito en el mundo, dada la relevancia del texto en el cual se inscribe esta obligación para el Gobierno):

«...2. Los Presupuestos Generales del Estado tendrán carácter anual, incluirán la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal y *en ellos se consignará el importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado.*» (La cursiva es nuestra).

Desde entonces, 1978 y, con mejor o peor fortuna, calidad o validez de los métodos y datos aportados, se han ido publicado los PBF del Estado Central; siendo, precisamente, el hecho de que esta obligación sólo exista en el nivel del Estado Central uno de los grandes problemas para conseguir que este documento tenga utilidad y validez en la Política Fiscal española, ya que, si bien las CCAA publican de manera irregular sus propios PBF, ni su metodología, ni la calidad de los datos que se ofrecen en su documentación presupuestaria, logra la fiabilidad, consistencia y validez de los datos del PBF del Estado Central y del Informe anual que, periódicamente, se publica respecto de los mismos.

Este Informe forma parte, desde 1996, de la documentación de los PGE, integrado en el tomo II del «Informe Económico-Financiero» de los citados PGE, en un texto intitulado: «Memoria de Beneficios Fiscales».

También es imposible, por falta de homogeneidad estadística y metodológica, sumar los PBF del Estado Central y los de las CCAA (en las entidades locales es una rareza hablar de este tipo de documento presupuestario), careciéndose en estos momentos de un auténtico PBF de todo el Estado (6).

### 2.2. Los problemas de nuestro Presupuesto de Beneficios Fiscales (7)

El simple hecho de que nuestra Carta Magna refleje esta obligación presupuestaria, la de consignar el importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado, con el mismo nivel y rigor que la inclusión en los PGE de las dos tradicionales vertientes

---

(6) *Passim*. CARBAJO VASCO, Domingo; PERAGÓN LORENZO, Luis. *Las Políticas Públicas y el Presupuesto de Beneficios Fiscales. Historia, situación actual y perspectivas de reforma*; investigación para FUNCAS, Madrid, enero de 2010, 6 tomos, *mimeo*.

(7) *Passim*. CARBAJO VASCO, Domingo. «¿Existe un Presupuesto de Gastos Fiscales en España?», en BANACLOCHE, Carmen, Julio y Begoña (coordinadores). *Justicia y Derecho Tributario. Homenaje al profesor Julio Banacloche Pérez*, Ed. La Ley, Madrid, septiembre de 2008, páginas 257 a 275.

del mismo, es decir, los ingresos y gastos públicos, refleja inmediatamente la importancia con la que el legislador español dota a la existencia de un PBF, cuyo tenor, anualmente, informe a los representantes de la nación, constituidos en el Parlamento y a la opinión pública, de la estructura, naturaleza y cuantía de los mismos.

Nos encontramos, sin ningún género de dudas, ante un hecho jurídico extraordinario, pues no se conoce ningún Ordenamiento Financiero en el cual la mencionada obligación se incorpore directamente en la Constitución del Estado (8).

De ello, puede deducirse, nuevamente, el rol extraordinario concedido por el legislador constitucional español al PBF (influido directamente por los trabajos del profesor Enrique FUENTES QUINTANA), no sólo a la simple existencia del mismo, así como a su integración en el proceso presupuestario de forma igualitaria con los ingresos y gastos públicos, sino, lógicamente, a *que el PBF cumpliera un papel significativo en los debates de Política Fiscal, teniendo en cuenta que es en el debate presupuestario donde las sociedades democráticas manifiestan sus diferentes opciones y opiniones políticas.*

*Por ello, sin en nuestro debate presupuestario se analizara el componente «sexual» de los beneficios fiscales, se dispondría de un mejor instrumento para evaluar las políticas de igualdad de sexo en España, al menos para publicitar e informar sobre la incidencia recaudatoria, analizada desde la perspectiva de género, de los incentivos tributarios.*

Para la doctrina internacional, los beneficios o «gastos fiscales», palabra esta última, transcripción de la voz anglosajona *tax expenditures*, resulta que:

«Los gastos fiscales pueden ser descritos como gastos públicos efectuados a través del sistema fiscal para conseguir objetivos económicos y sociales.» (9)

### 2.3. La búsqueda de un Presupuesto de Beneficios Fiscales en España y su fracaso histórico

Históricamente, nuestro Derecho Financiero había dedicado una gran atención a los beneficios fiscales, a su naturaleza, papel y funciones en el sistema tributario español, remontándose los primeros antecedentes de este interés a la Dictadura de Primo de Rivera y a sus intentos por evaluar los incentivos fiscales a favor de la industria nacional (10).

Tamaño interés se concentró, dado el principio de legalidad que nuestra doctrina considera debe existir, en lo que se refiere a la creación y modificación de los beneficios fis-

(8) Para una descripción internacional de la situación del PBF puede verse:

- MCDANIEL, P.; SURREY, S. (eds.). *International Aspects of Tax Expenditures: A comparative study*, Ed. Kluwer and Taxation Publishers, the Netherlands, 1984.
- OCDE. *Dépenses fiscales. Problèmes et pratiques suivies par les pays*, Ed. OCDE, París (se han publicado tres versiones de este documento, en francés e inglés, para los ejercicios 1984, 1996 y 2010, este último precitado en la nota a pie de página número 3 *ut supra*).
- LI SWIFT, Zhicheng. «Managing the Effects of Tax Expenditures on National Budgets», *Tax Notes International*, March 13, 2006, páginas 917 a 933.
- BRIXI, Hana Polackov; VALENDUC, Christian; SWIFT, Zhicheng. *Tax Expenditures-Shedding Light on Government Spending Through the Tax System*, World Bank, Washington, 2004.

(9) OECD. *Tax Expenditures. A review of the Issues and Country Practices*, op. cit., 1984, página 16.

(10) Por todos, ALBIÑANA GARCÍA-QUINTANA, César. «El Presupuesto de Gastos Fiscales», *Presupuesto y Gasto Público*, n.º 1/1979, páginas 45 a 51.

cales (principio de legalidad reiterado, actualmente, en los artículos 133.3 CE (11) y artículo 8, d) de la LGT/2003, ya citada), en las exigencias contenidas al respecto en la primera norma básica de nuestro Ordenamiento Tributario: la Ley 230/1963, de 28 de diciembre, General Tributario, cuyos artículos 10, a) (12), 14 (13) y 15 (14), dedicaron una gran atención al establecimiento legal de los beneficios fiscales, su conocimiento y control.

La redacción de las disposiciones citadas de la Ley General Tributaria de 1963 manifestaban, claramente, que la preocupación del hacendista español en materia de beneficios fiscales era doble: por un lado, una exigencia expresa de que el principio de legalidad funcionase para establecer o modificar los mismos, preocupación garantista y de carácter jurídico y, en segundo término, un acendrado interés por controlar el volumen de beneficios fiscales que existían en nuestro sistema fiscal y lograr la máxima eficacia en su ejecución.

Todo ello, sin duda, influido por la desdichada experiencia que supuso el descontrolado uso de los incentivos tributarios en el período desarrollista, en particular, mediante la proliferación de incentivos a la inversión y la mecánica de la «acción concertada» (15).

Pues bien, como ya dijimos hace muchos años:

«...los artículos 14 y 15 de nuestra LGT son un buen ejemplo de «letra muerta», habiéndose incumplido sistemáticamente, hecho que refleja bien a las claras la necesidad de un control riguroso sobre los beneficios fiscales y las fuertes resistencias de los grupos de presión y de interés a cualquier normativa que permite conocer con exactitud quiénes son los beneficiados por estas ventajas fiscales (principio de transparencia) y en qué medida obtienen estos recursos (principio de evaluación)...» (16).

Esta falta de respeto a la LGT de 1963, a la hora de justificar la existencia, proliferación y enquistamiento de los beneficios fiscales, explican, asimismo, que el legislador colocara la obligación de formular un PBF en el rango jurídico máximo de nuestro sistema

(11) «...

3. Todo beneficio fiscal que afecte a los tributos del Estado deberá establecerse en virtud de ley.».

(12) «Se regularán, en todo caso, por ley:

...

b) El establecimiento, supresión y prórroga de las exenciones, reducciones y demás bonificaciones tributarias.».

(13) «1. Todo proyecto de Ley por el que se proponga el establecimiento, modificación o prórroga de una exención o bonificación tributaria requerirá que, previamente, el Ministro de Hacienda haya expuesto al Gobierno en la Memoria razonada:

a) La finalidad del beneficio tributario, y

b) La previsión cifrada de sus consecuencias en los ingresos públicos.

2. La Memoria se unirá al Proyecto de Ley para su presentación en las Cortes.».

(14) «Las normas por las que se otorguen exenciones o bonificaciones tendrán limitada su vigencia a un período de cinco años, salvo que se establezcan expresamente a perpetuidad o por mayor o menor tiempo, y sin perjuicio de los derechos adquiridos durante dicha vigencia.

El Gobierno, por iniciativa del Ministerio de Hacienda, propondrá periódicamente a las Cortes la prórroga de las que deban subsistir.».

(15) *Passim*. BRANA, F. Javier. «La distribución regional del «gasto fiscal» en España, 1964-1977, una aproximación», *Investigaciones Económicas*, n° 13, septiembre-diciembre 1980 y «Los gastos fiscales: concepto y problemática», *Hacienda Pública Española*, n° 72/1981, páginas 87 a 114..

(16) CARBAJO VASCO, Domingo. *El Presupuesto de Gastos Fiscales en España: situación actual y perspectivas*, Madrid, 2 de junio de 1992, mimeo, página 3.

normativo de fuentes del Derecho Tributario: en la Constitución (artículo 7.1, a) LGT/2003) (17); tratando, por un lado, de reforzar la exigencia del PBF y, en segundo lugar, de incorporar su conocimiento y discusión en el seno del debate político más importante, en general, de un ejercicio económico: el de los PGE.

Asimismo, se aprovechó en esos momentos la importancia que la doctrina internacional estaba concediendo a los denominados «gastos fiscales» o *tax expenditures* (18), para justificar este protagonismo de los «beneficios fiscales» en la configuración de nuestro PGE, sin duda, por entender que la relevancia otorgada a la elaboración del PBF redundaría en un mayor rigor técnico en su formación (siquiera similar al aplicado en las otras dos vertientes del PGE: el gasto directo y el ingreso público), una mayor calidad en los datos relativos a los beneficios fiscales del Estado e, indudablemente, una superior transparencia, en lo que se refiere al conocimiento de los sectores beneficiados por estos gastos fiscales.

*Por último, los legisladores constitucionales opinaban que un buen PBF mejoraría la utilización del PGE como instrumento de las Políticas Públicas y coadyuvaría a una mayor claridad y democratización en el conocimiento y debate de los Presupuestos, documento éste que, como se afirma doctrinalmente, constituye «el esqueleto de las ideologías del Estado» y donde se comprueban las relaciones de poder y las diferencias ideológicas existentes entre las diferentes alternativas políticas que dan vida a la sociedad democrática (19).*

*Por estas mismas razones, presentar un PBF desde una perspectiva de género (sic) es relevante, pues permitiría manifestar cómo los beneficios fiscales operan sobre la desigualdad histórica del sexo femenino y si su instrumentación está ayudando o no a la igualdad.*

Podría parecer, ante el mandato de incluir un PBF en la CE, que todos los problemas relativos al mismo quedaban resueltos, pues la obligación constitucional resultaría vinculante para los poderes públicos y estos cuidarían con esmero su elaboración (20).

Además, el interés de la doctrina privada por esta materia sería significativo, convirtiéndose los debates respecto del conocimiento, metodología de estimación, cálculo, aplicación, etc. del PBF en uno de los estudios estrella del Derecho Financiero y de la Hacienda Pública españoles.

En los momentos actuales, finales de 2010, han transcurrido ya más de 30 años desde que la exigencia constitucional de configurar un PBF existe y ha llegado el momento de preguntarnos, y no retóricamente, si en realidad nuestro PBF ha cumplido las expectativas puestas en el mismo por la doctrina constitucional y, en su caso, en qué ha fallado y cómo pueden suplirse sus deficiencias.

---

(17) «Fuentes del ordenamiento tributario.

1. Los tributos se regirán:

a) Por la Constitución...».

(18) Por todos, véase: SURREY, S. S.; McDaniel, Paul. *Tax Expenditures*, Ed. Harvard University Press, Cambridge, Mass, 1985.

(19) CARBAJO VASCO, Domingo. «El presupuesto de Gastos Fiscales en la Constitución Española», *Tapia*, suplemento, X Aniversario de la Constitución Española, n.º 45, páginas 25 a 61.

(20) Recuérdese lo dispuesto por el artículo 9.1 de la CE:

«Los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico».

## 2.4. La relevancia cuantitativa del Presupuesto de Beneficios Fiscales del Estado

Tengamos en cuenta, para enmarcar la respuesta a la pregunta anterior, que nos encontramos ante unas cifras de beneficios fiscales que apabullan, incluso, al lector lego en Derecho Financiero y no hacen sino convertir en acuciante dar respuesta a ese interrogante, especialmente, en un contexto de crisis económica y déficit fiscal creciente (para el año 2009 se estima que el déficit público español superará el 11 por 100 del PIB y en el ejercicio 2010 se ha situado en el 9,2%), donde, lógicamente, la pérdida de recaudación que estos beneficios fiscales provocan, debería ser objeto de especial atención, analizando, en particular, la eficacia y eficiencia de los mismos a la hora de cumplir los objetivos de Política Económica y Social (clásica función extrafiscal de los tributos, artículo 2.1, segundo párrafo, LGT/2003) que los sustentan.

En este sentido, los PGE para el ejercicio 2010, los últimos aprobados por el Parlamento, en el momento de redactar este texto, estiman la pérdida recaudatoria (*revenue forgone*) de los beneficios fiscales en los tributos (tasas, impuestos y contribuciones especiales) del Estado Central en la cantidad de 47.474,33 millones de €, es decir, el 30,6 por 100 del total de los ingresos tributarios del Estado, previstos para este ejercicio en 108.051,00 millones de euros.

*La simple visión de estas cifras tan significativas obligaría a un estudio y análisis exhaustivo de los PBF, incluyendo la perspectiva de género; desgraciadamente, ha sucedido todo lo contrario: el abandono, el desinterés y la marginación por parte de la doctrina, en especial, de la vinculada a la Hacienda Pública, de la materia de los beneficios fiscales.*

*En realidad, este abandono no es sino una muestra más del agudo desequilibrio existente en nuestros estudios sobre temas financieros, donde el gasto público y su Derecho ha ocupado siempre un lugar secundario respecto del Derecho Financiero y los ingresos públicos más relevantes, los tributos; pero nos encontramos con el matiz particular de que esta vertiente de los Presupuestos, este «tertium genus», los PBF, a caballo entre el ingreso y el gasto público, resulta ser la menos considerada, la menos estudiada y también los menos aplicados en nuestra Política Fiscal, a pesar (o, mejor dicho, debido a) el mandato constitucional.*

Si a esta extraordinaria vertiente cuantitativa del PBF, de clara significación para las Políticas Públicas por su propia dimensión, se une el hecho de que su propia existencia (incluso, por razones legales, tal y como reconoce expresamente el párrafo segundo del apartado 1 del artículo 2 de la LGT/2003) (21), se explica y justifica por la búsqueda, a través de tales beneficios o gastos fiscales (si utilizamos la terminología anglosajona, *tax expenditures*), del cumplimiento de finalidades de raigambre constitucional y de Políticas Públicas de interés general (vivienda, atención a la dependencia, fomento de la investigación, desarrollo e innovación, actuaciones favorables al Medio Ambiente y, en nuestro caso, la igualdad de género, considerada una de las finalidades fundamentales de la Política del presente Gobierno español (22), etc.); parece que no puede haber ningun-

---

(21) «...

Los tributos, además de ser medios para obtener los recursos necesarios para el sostenimiento de los gastos públicos, podrán servir como instrumentos de la política económica general y atender a la realización de los principios y fines contenidos en la Constitución.»

(22) Véase la importancia otorgada en los medios oficiales al «Foro Europeo de Mujeres Beijing 15», celebrado el 4 de febrero de 2010 en Cádiz, en la marco de la Presidencia española de la Unión Europea, donde incluso se ha producido una «Cumbre Europea de Mujeres en el Poder».

na duda, no sólo para un estudioso de la Hacienda Pública, sino para un profesional en materias financieras y fiscales o, sencillamente, para un ciudadano preocupado por el uso de los dineros públicos, *que una información exhaustiva sobre los beneficios fiscales y el estudio detallado de sus consecuencias y efectos sobre la realidad social y económica, deberían constituir una prioridad en la Hacienda Pública de España* y en los países de nuestro entorno, aunque solamente fuese porque la «transparencia» en el actuar público y los principios de la «buena Administración» o «buen gobierno» (*good governance*), básicos en las sociedades democráticas, demandan tal conocimiento y estudio.

Existen, por lo tanto, diversas razones que ameritarían dedicar una gran atención, tanto doctrinal como política, al PBF en España, pudiendo resumirse en las siguientes:

- La exigencia legal de que los beneficios fiscales se creen y modifiquen en la norma de mayor rango jurídico general: la Ley, por lo cual, su propia existencia se enmarca en el «principio de legalidad tributario», sustrato del fenómeno impositivo en el Estado de Derecho.
- El hecho de que la propia Carta Magna equipare la elaboración del PBF a la formación de las estimaciones de ingresos públicos y la cuantificación del gasto público, integrándolo en los PGE, es decir, su formulación y cuantificación conforman claves de bóveda en la Política Fiscal española anual, manifestada en los PGE.
- La enorme significación cuantitativa de la recaudación pérdida, año a año, por beneficios fiscales en nuestra patria.
- Su impacto sobre las Políticas Públicas, en la medida que su propia existencia se justifica en la obtención de determinados resultados (*performance*).
- *La necesidad de conocer adecuadamente, por razones de transparencia democrática y buen gobierno, a quién y cómo benefician y afectan tales «beneficios» fiscales.*
- La importancia de plantearse su eficacia y eficiencia en el cumplimiento de los fines, constitucionalmente reconocidos, que los justifican y sustentan su propia legalidad.

### 3. LOS PRESUPUESTOS EN CLAVE DE GÉNERO

Antes de plantearse la adaptación de los PBF en clave de género, es importante resaltar que todo el proceso presupuestario, es decir, los tres componentes del PGE: ingresos y gasto público y gastos fiscales deben ser objeto de tal visión.

Aunque no podemos en un artículo tan breve analizar la adaptación del proceso presupuestario a la perspectiva de género, sí queremos resaltar:

- Todos los aspectos del PGE, incluyendo los beneficios fiscales, no son neutrales, ni «ciegos» ante el género. Esta visión edulcorada de los Presupuestos niega que el documento generalmente más significativo de las Políticas Públicas de un Gobierno, donde se expresan sus objetivos y su ideología, pueda analizarse desde la visión de género.

En realidad, lo que sucede es todo lo contrario: se pretende hacernos creer que los PGE son instrumentos financieros neutros ante el género de los beneficiarios o afectados por las actuaciones públicas que incluyen, cuando, en realidad, lo que sucede es que:

«...Sería más adecuado definir el presupuesto como «ciego al género, ya que se están ignorando los diferentes roles, responsabilidades y capacidades, determinadas socialmente, que



se asignan a las mujeres y a los hombres, así como los diferentes efectos de las políticas sobre estos colectivos» (23).

- Existen variadas metodologías en el Derecho Comparado para desarrollar los PGE en clave de género: la propuesta australiana, el sistema sudafricano de los cinco pasos, el esquema 3R sueco (24), etc.; lo que manifiesta que no sólo es técnicamente posible, sino deseable, incorporar en los PGE la visión del «sexo» en las tres vertientes que lo integran, incluyendo los PBF.
- Las LPGE y las normas de idéntica naturaleza, autonómicas y locales, deben ser objeto de análisis de género, por las mismas razones y con idéntica base legal que la relativa a la necesidad de efectuar un impacto de género en otras medidas legislativas.
- En España existe desde el año 2002 una experiencia consolidada y en perpetua mejora, aunque todavía en construcción e incompleta en muchos aspectos (el área de los beneficios fiscales es uno de ellos, empezando porque el PBF de la Comunidad Autónoma de Andalucía es, relativamente, deficiente en su conjunto y metodología) de Presupuestos elaborados desde la perspectiva del género, nos referimos a la CCAA de Andalucía, por medio del denominado proyecto G+ (25).
- Se puede definir el Presupuesto con enfoque de género como:  
«Aquél en el que se han examinado sistemáticamente y se han evaluado las asignaciones y los ingresos que se realizan en el mismo a través de una mirada de género, identificando posibles diferencias en cuanto al impacto sobre hombres y mujeres» (26).

## 4. EL PRESUPUESTO DE BENEFICIOS FISCALES Y LA VISIÓN DE GÉNERO

### 4.1. Consideraciones generales

*Desde esa misma óptica, si queremos, si necesitamos conocer cómo afectan los Presupuestos a la igualdad de género, resultaría imprescindible dotar de una «perspectiva de género» al PBF, al igual que se está intentando hacer en materia fiscal o en el área de los gastos públicos.*

Ciertamente, la propia experiencia de la Junta de Andalucía con su análisis de los Presupuestos con una perspectiva de género es que resulta más fácil hacerlo, empezando por la vertiente del gasto público directo que en el lado de los ingresos; pero esto no significa que no sea relevante, ni mucho menos necesario, aplicar la misma metodología a los tributos, como ha demostrado la doctrina en reiteradas ocasiones y también a los beneficios fiscales; ergo, resulta imprescindible analizar el PBF desde la perspectiva de género, aunque solamente sea por la magnitud de los beneficios fiscales en nuestro país y su impacto recaudatorio.

---

(23) VILLOTA, Paloma de; JUBERO, Yolanda; FERRARI, Ignacio. *Estrategias para la integración de la perspectiva de género en los presupuestos públicos*, Ed. Instituto de la Mujer, Observatorio 17, Madrid, 2009, página 19.

(24) *Idm.*, páginas 27 y siguientes.

(25) JUNTA DE ANDALUCÍA. CONSEJERÍA DE ECONOMÍA Y HACIENDA. *El Proyecto G+. Metodología para elaborar un presupuesto con perspectiva de género, s.a., s.l.*

(26) JUNTA DE ANDALUCÍA. CONSEJERÍA DE ECONOMÍA Y HACIENDA. *Materiales del proyecto G+. Guía de Autoposicionamiento y Cuestionario sobre los programas presupuestarios*, página 11.

*El simple hecho de que uno de los instrumentos de la Política Fiscal más contrario a la igualdad de género en España, como es el denominado régimen de tributación conjunta en el IRPF, suponga en el PBF de 2010 una pérdida recaudatoria de 1.824, 33 millones de euros, de un total de 23.313, 73 millones de euros, en los que se cuantifican los beneficios fiscales del IRPF (Estado Central), es decir, el 7,82 por 100; no hace sino reiterar la urgencia de dotar a nuestras tres vertientes presupuestarias: ingreso público, gasto directo y «gasto indirecto o fiscal» (sic) de un Informe anual sobre su incidencia en las perspectivas de género.*

Desgraciadamente, como ya hemos señalado en reiterados estudios, trabajos y artículos, la utilidad de nuestro PBF, siquiera limitado al documento del Estado Central (los de las CCAA no merecen siquiera en muchos casos, dada su falta de calidad técnica y metodológica, así como sus inconsistencias, este calificativo), es muy reducida para aplicar los mismos a estudios de Política Económica y Social como los que reivindican los análisis de género.

Sintéticamente, puede decirse que la elaboración de un PBF que cumpliera, realmente, la voluntad del artículo 134.2 CE y el espíritu de sus redactores, necesitaría, además, de superar las limitaciones de la situación vigente y solventar algunos de los defectos que, en documentos anteriores, hemos señalado tiene el PBF en España.

Un segundo objetivo, de cierta incidencia informativa y documental, sería recoger en un único documento y con una información exhaustiva la mayor parte de los PBF que se han publicado en España, no solamente por parte del Estado Central, sino por parte de otras entidades territoriales, en especial, las CCAA.

Todo ello, lógicamente, enmarcado en la correspondiente descripción legislativa, estadística y económica, cuando fuera necesaria, junto con las correspondientes referencias al Derecho Comparado y culminando en lograr un «Presupuesto de beneficios fiscales de las Haciendas Públicas españolas», donde todos los niveles de Hacienda Pública territorial operativos en España se sintiesen representados y cuantificados.

En general, puede decirse que los objetivos de este PBF «integral» serían:

- a) Describir e informar acerca de la situación y datos que proporcionan los diferentes PBF publicados en España.
- b) Analizar la metodología de cálculo de los mismos, los problemas que plantean y las lagunas de información que ofrecen.
- c) Intentar su consolidación, ofreciendo, en la medida de lo posible, un auténtico «Presupuesto de Beneficios Fiscales de las Haciendas Públicas españolas», completo, cerrado, único y elaborado con metodología uniforme.
- d) *Relacionar los beneficios fiscales existentes con las diversas Políticas Públicas en las cuales deben enmarcarse, señalándose sus elementos de coordinación y, en su caso, de contradicción interna; incluyendo entre las mismas la perspectiva de género.*
- e) Exponer una metodología uniforme o, al menos, generalizada para evaluar el coste-beneficio de los beneficios fiscales existentes en España, incorporando algún ejemplo significativo de la misma.
- f) Hacerlo, en cada caso, a partir de las apropiadas experiencias internacionales y comparando la situación española con la de los Estados de nuestro entorno (OCDE).

De no iniciar los trabajos en ese sentido, limitándose el PBF a seguir editando, año tras año, Presupuesto tras Presupuesto, unas cifras estimadas de la pérdida recaudato-

ria, en términos de caja, sufrida por los recursos del Estado Central, seguirán siendo ciertas las siguientes premonitorias palabras:

«Ese Presupuesto de Gastos Fiscales no existe en España y éste es un pasivo importante de la reforma tributaria.» (27)

## 4.2. Introducción a la visión de género para los Presupuestos de Beneficios Fiscales

*Al igual que cualquier instrumento para implantar Políticas Públicas, los PGF pueden ser objeto de diferentes evaluaciones, generándose con las mismas las correspondientes medidas de estimación: indicadores, índices de cumplimiento, análisis coste-beneficio, etc. y, por la misma causa, deberían ser evaluados mediante instrumentos que cuantificasen o cualificasen, al menos, su incidencia en la igualdad.*

Ahora bien, la ausencia de avances y la carencia de interés por parte del Gobierno español en lo que se refiere al PBF y a su utilidad como mecanismo para conocer la validez de nuestras Políticas Públicas explica, asimismo, que no se hayan explorado nuevas perspectivas al respecto.

Precisamente, una de las más modernas es el estudio de la perspectiva de género (*gender mainstreaming*) (28), es decir, en la aplicación «...del principio de igualdad de hombres y mujeres no sólo a las políticas específicas sino al total de las Políticas, de forma que se reoriente la corriente principal hacia ese fin, el presupuesto público es el hecho idóneo para aplicarlo» (29).

En España, el artículo 15 de la Ley Orgánica 3/2007, de Igualdad entre Hombres y Mujeres, exige que la perspectiva de género se aplique a la presupuestación pública y, de hecho, en alguna CCAA, supuesto de Andalucía (mediante el denominado Proyecto G+) o en alguna entidad local (caso de Bilbao) (30) y, en consecuencia, por puro imperativo legal, las tres vertientes del PGE, ingreso, gasto directo y gasto público, deberían haber sido objeto de la correspondiente sistematización y organización de acuerdo con la perspectiva de género, ver *supra*.

Esta aplicación es todavía más necesaria si consideramos que algunos beneficios fiscales, en concreto, la opción por la tributación conjunta en el IRPF (31) suponen, claramente, un obstáculo para la igualdad de género; por lo cual, la inclusión del *gender*

(27) FUENTES QUINTANA, Enrique. «Hacienda democrática y reforma fiscal», en *Las reformas tributarias en España. Teoría, historia y propuestas*, Ed. al cuidado de Francisco Comín; Ed. Crítica, Madrid, 1990, página 493.

(28) *Passim*. VVAA. *Política Fiscal y Género*, Ed. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 2005. -*Passim*, PAZOS MORÁN, María. *Economía e igualdad de género: retos de la Hacienda Pública en el siglo XXI*, Ed. Instituto de Estudios Fiscales, colecc. Estudios de Hacienda Pública, Madrid, 2007.

(29) MARTÍNEZ AGUAYO, Carmen. «Presupuestos sensibles al género: la experiencia de la Comunidad Autónoma de Andalucía», en PAZOS MORÁN, María. *Economía e igualdad de género:...*; *op.cit.*, página 255.

(30) En el año 2008, el Ayuntamiento de Bilbao realizó una Conferencia dedicada «*ex profeso*» a esta materia. Asimismo, ciertos Ayuntamientos catalanes han presentado sus presupuestos desde una perspectiva de género.

(31) CARBAJO VASCO, Domingo «La tributación conjunta en el IRPF tras la Ley 35/2006», en VILLAR EZCURRA, Marta (dir.). *Estudios jurídicos en memoria de D. César Albiñana García-Quintana*, Editorial Instituto de Estudios Fiscales, colecc. Estudios Jurídicos, vol. II, 2008, Madrid, páginas 1967 a 1988.

*mainstreaming* en el PBF daría cumplimiento a la Ley Orgánica 3/2007 y mejoraría la transparencia y calidad informativa de los PBF.

Desgraciadamente, las experiencias sobre la evaluación del impacto de género en España y su desarrollo en la normativa presupuestaria son escasas y de reducido valor metodológico; ello, a pesar de la exigencia normativa del citado artículo 15 de la Ley Orgánica 3/2007 y de que la Ley 30/2003, de 13 de octubre, exigiera expresamente que todos los Proyectos de Ley del Estado incluyeran una evaluación de impacto de género de los mismos.

Lo cierto es que estas medidas legales o bien han sido sistemáticamente incumplidas o bien las citadas evaluaciones de impacto se reducían a citar en las Memorias económicas y jurídicas de los Proyectos de Ley que no existía impacto de género alguno en las citadas normas.

*Tal afirmación no sólo resultaba incorrecta, técnicamente hablando, pues en la práctica no se había realizado ninguna estimación efectiva del impacto, sino que, en el caso de los PGE o de cualquier Presupuesto de una Administración Pública, pretendía que las Políticas Públicas eran «neutrales» desde la perspectiva de género, lo cual no es cierto.*

Es más, en el caso concreto de los PGE se llegó, incluso, a afirmar que la Ley de Presupuestos no estaba incluida en las obligaciones legales citadas, ni la contenida en la Ley 30/2003, de 13 de octubre, ni en la Ley Orgánica 3/2007 (32).

Tal planteamiento no resultaba admisible ni legal, ni técnicamente hablando y así, la LPGE para 2009 ya tuvo que incluir obligatoriamente la citada Memoria de impacto de género.

Ahora bien, preciso es reconocer que la evaluación de impacto de género, incluso en aquellas Administraciones Públicas que la han desarrollado de manera extensiva y rigurosa, supuesto de la CCAA de Andalucía, ha comenzado por los gastos directos, pero siempre sin negar que, seguidamente, para ser comprensiva y conocer en su generalidad la incidencia de las Políticas Públicas en materia de género, tiene que extenderse tanto a los impuestos (33) como a los beneficios fiscales.

*Por ello, es preciso ampliar la evaluación del impacto de género a los PBF, pues como dice el reciente Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regula la memoria del análisis de impacto normativo (BOE de 18), en su Preámbulo, antepenúltimo párrafo:*

«...son una herramienta eficaz para introducir el principio de igualdad en las políticas públicas a través de los planes y las normas legales, facilitando una toma de decisiones basadas en una mejor información: los posibles efectos que va a producir la medida sobre hombres y mujeres, advirtiendo a quienes la proponer sobre las consecuencias deseadas y las no deseadas y proponiendo, en su caso, su modificación. Se trata, por tanto, de un análisis previo a la aprobación de la norma, al objeto de garantizar que todas las políticas públicas contribuyan al objetivo de la igualdad y a una mayor cohesión social desde la perspectiva de género...».

---

(32) Este argumento (*sic*), totalmente contrario a la doctrina del Tribunal Constitucional y a la concepción moderna de las Leyes de Presupuestos anuales que las califican, en principio, como Leyes ordinarias, de igual valor como fuente jurídica a cualquier otra Ley, figura (para justificar la ausencia de una evaluación de impacto de género en las Leyes de PGE) en el siguiente texto: CUENCA, Alain y GALACHE, Cristina. «Orientación de género en el Presupuesto del Estado para 2007», en Pazos Morán, María (dir.). *Economía e igualdad de género; op. cit.*, páginas 229 a 253.

(33) *Passim*. CARBAJO VASCO, Domingo. «Impuestos y género: algunas reflexiones», *Crónica Tributaria*, n.º 132/2009, ya citado arriba.

El reciente Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, ya mencionado, parece señalar una mayor exigencia en la redacción y calidad técnica de las memorias de impacto normativo que deben acompañar a los Proyectos de Ley y disposiciones de rango normativo equivalente; lo cual, será seguido con la elaboración de una «Guía Metodológica», a aprobar antes del 31 de diciembre de 2009 (34), que logre una mayor y mejor información al respecto, así como una mayor homogeneidad.

*Desgraciadamente, desconocemos si esta «Guía Metodológica» se ha publicado o no y en qué medida contempla el análisis de género de los PBF del Estado Central.*

Ahora bien, esta «Memoria del análisis de impacto normativo» que unifique todos los impactos de una disposición, incluyendo su incidencia de género (véase el artículo 1.2 del citado Real Decreto 1083/2009), tiene el problema, a nuestro entender, de que sigue manifestando ciertas especialidades para las Leyes de PGE (con su subsiguiente incidencia en los PBF), pues en la disposición adicional segunda del Real Decreto 1083/2009, se afirma que la documentación a incluir con el Anteproyecto de LPGE es la regulada en el artículo 37.2 de la Ley General Presupuestaria; lo cual incluye la «Memoria de Beneficios Fiscales», *pero no exige, normativamente hablando, la exigencia legislativa de incluir una evaluación sistemática de los beneficios fiscales.*

En todo caso, será la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda que, anualmente (hacia el mes de mayo de cada ejercicio), dicta normas para la elaboración de los PGE, donde «... se incluirán las oportunas instrucciones para la evaluación del impacto de género.».

*En suma, con el Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regula la memoria del análisis de impacto normativo (BOE de 18), sigue sin exigirse, normativamente hablando, la incorporación de cualquier evaluación, siquiera previa, del PBF del Estado Central, lo cual, sencillamente, no es de recibo y debe denunciarse.*

---

(34) Desconocemos en estas fechas, octubre de 2010, si la citada «Guía» ha sido o no elaborada o publicada.