



INFORME PRECEPTIVO DE VERIFICACIÓN DE LA EVALUACIÓN PREVIA DE IMPACTO DE GÉNERO RELATIVA AL ANTEPROYECTO DE NORMA FORAL QUE APRUEBA LOS PRESUPUESTOS GENERALES PARA 2023 DEL TERRITORIO HISTÓRICO DE GIPUZKOA

Se emite el presente informe a solicitud del Departamento de Hacienda y Finanzas a fin de dar cumplimiento a lo que dispone el artículo 70 de la *Norma Foral 6/2005, de 12 de julio, sobre Organización Institucional, Gobierno y Administración del Territorio Histórico de Gipuzkoa* y el artículo 27 de la *Norma Foral 2/2015, de 9 de marzo, para la Igualdad de mujeres y hombres*.

En concreto, el informe tiene por objeto que el Órgano para la Igualdad de mujeres y hombres verifique la correcta aplicación de lo dispuesto en el artículo 27 b) de la *Norma Foral 2/2015 para la igualdad de mujeres y hombres* y en las *Directrices para la elaboración de Informes de Evaluación Previa del Impacto de Género de las disposiciones de carácter general de la Diputación Foral de Gipuzkoa*, aprobadas por *Acuerdo de Consejo de Gobierno Foral* el 21 de junio de 2011, y realice propuestas de mejora en tal sentido.

Con fecha de 29 de octubre de 2022, el Departamento de Hacienda y Finanzas de la Diputación Foral de Gipuzkoa solicita al Órgano para la Igualdad de mujeres y hombres el informe de verificación de la evaluación previa de impacto de género sobre el proyecto arriba mencionado. Dicho anteproyecto tiene por objeto aprobar los presupuestos generales del Territorio Histórico de Gipuzkoa para 2023.

Se trata de una norma foral por lo que, de conformidad con lo establecido en el artículo 27.1 de la *Norma Foral 2/2015*, debe ir acompañada de la correspondiente evaluación previa del impacto de género. A tal fin, el órgano promotor del proyecto ha emitido el correspondiente Informe de evaluación previa de impacto de género, en los términos previstos en el artículo 27.2 de dicha Norma.

En consecuencia, el Servicio de Igualdad, de acuerdo con lo establecido en el artículo 12 del *Decreto Foral 15/2016, de 19 de julio, sobre estructura orgánica y funcional del Área del Diputado General*, procede a la emisión del correspondiente informe de verificación de la evaluación previa de impacto de género.



VERIFICACIÓN

El informe de evaluación previa de impacto de género presentado, tras aclarar que el anteproyecto de norma foral contiene dos tipos de regulaciones normativas vinculadas, por una parte, con los Presupuestos Generales del Territorio Histórico de Gipuzkoa para el año 2023 y, por otra, con las modificaciones en la normativa tributaria aplicable a partir del 1 de enero de 2023 en el Impuesto de la Renta de las Personas Físicas (IRPF), que se recogen en las Disposiciones Finales Primera y Segunda del anteproyecto, **identifica correctamente su pertinencia de género**, al señalar que afecta a mujeres y hombres, en la medida en que tiene como grupo destinatario final a personas físicas, y también, a su acceso y/o control de los recursos, en este caso los económicos.

Tras identificar su pertinencia de género, realiza un **análisis sobre la situación de partida** de hombres y mujeres en Gipuzkoa, para lo que se anexa el “Estudio sobre el impacto del enfoque de género en los Presupuestos del 2023”. En el mismo se utilizan algunos indicadores de referencia sobre la situación de desigualdad entre hombres y mujeres en Gipuzkoa, su evolución desde una perspectiva histórica y se realiza la comparativa de dichos indicadores en relación con la CAE y con la UE. Los datos aportados muestran las brechas de género en el acceso a recursos tales como el tiempo, el empleo, la formación, la distribución de la renta, y a los espacios de toma de decisiones. También se recoge información acerca de las desigualdades de género vinculadas con el riesgo de pobreza y exclusión social, así como sobre la situación de violencia machista que enfrentan las mujeres.

Además, en relación al empleo y la formación, se analizan las desigualdades entre mujeres y hombres derivadas de la segregación horizontal. También se recogen las desigualdades de género en relación con lo que afecta a la calidad y a las condiciones del empleo.

El informe también presenta datos desagregados por sexo sobre el personal al servicio de la Diputación Foral de Gipuzkoa, constatándose la existencia de brechas de género en relación con áreas de actividad, puestos de responsabilidad, condiciones laborales y uso de medidas para la conciliación.

Por último y en relación con las modificaciones normativas propuestas en las disposiciones finales del anteproyecto, que afectan a los conceptos tributarios vinculados con la actualización en un 2% de diversos importes del impuesto -en concreto, la reducción por tributación conjunta, la minoración de la cuota general, la deducción por descendientes, la deducción por ascendientes, la deducción por abono de anualidades de alimentos a descendientes y la deducción por edad-; la prórroga de la obligación de declarar; y la prórroga de la minoración de cuota adicional para paliar los efectos derivados del alza de los precios, se analiza cómo se distribuye la renta entre mujeres y hombres, en Gipuzkoa.



Para hacerlo, por un lado, se identifican las brechas de género vinculadas con la distribución de la renta, tanto personal y familiar (brecha de género del 34,8% a favor de los hombres), como la renta procedente del trabajo remunerado (brecha de género del 37,9% a favor de los hombres, a su vez, favorecida por la crisis provocada por la Covid-19). Además, también se identifican brechas de género que ponen de manifiesto que los índices de riesgo de pobreza y de pobreza afectan más a las mujeres que a los hombres, especialmente a aquellas pertenecientes a grupos tradicionalmente de riesgo, como los hogares encabezados por mujeres.

Por otro lado, el análisis general del IRPF muestra que los hombres realizan más declaraciones que las mujeres (el 54,9% frente al 45,1%) y pagan un importe mayor por el impuesto (el 63,4% frente al 36,6%).

Asimismo, el análisis específico de las brechas de género vinculadas con las modificaciones propuestas muestra lo siguiente:

- *En relación con la actualización en un 2,0% de los diversos importes del impuesto.* En todos los conceptos tributarios objeto de modificación, los hombres se benefician en mayor medida que las mujeres de las reducciones, minoraciones y diversas deducciones que se proponen.
- *En relación con la prórroga de la obligación de declarar.* Se pone de manifiesto, atendiendo a los datos del ejercicio 2021, que las mujeres se benefician de la medida de manera ligeramente superior a los hombres.
- *En relación con la prórroga de la minoración de cuota adicional para paliar los efectos derivados del alza de precios.* El análisis de la misma pone de manifiesto que el número de hombres que aplica la medida es 10,6 puntos superior al número de mujeres que la aplican (un 55,3% frente a un 44,7%).

Por otra parte, el “Estudio sobre el impacto de género en los presupuestos de 2023” que acompaña el informe, recoge un acercamiento a un primer análisis desde la perspectiva de género de los 43 programas presupuestarios clasificados como de relevancia alta y media (clasificación actualizada en 2022) que, a su vez, representan el 74,8% (817 millones de los 1.091 millones de euros) del total del presupuesto de gestión propio. Además, en el marco del desarrollo de estos 43 programas presupuestarios se recoge la cuantía global que se estima, a tenor de los datos incorporados por los departamentos forales a la herramienta EBA, se empleará en ellos para el desarrollo de las políticas para la igualdad.



Además, el informe muestra datos de algunos programas desagregados por sexo. Sin embargo, estos no van acompañados –tampoco en el caso específico de los cuatro programas presupuestarios que el año anterior sí lo hicieron- de una evaluación de previa de impacto de género, que permita identificar, en su caso, las medidas correctoras pertinentes a favor de la igualdad y dirigidas a eliminar o reducir las desigualdades identificadas.

Tras los análisis de partida realizados sobre la situación de mujeres y hombres en Gipuzkoa, el informe explica que no hay información suficiente por parte de los programas presupuestarios para poder realizar la evaluación previa del impacto de género del proyecto de presupuestos generales para 2023. Para ello sería necesario, tal como se señala en el propio informe, realizar una evaluación previa de impacto de género específica, al menos de los programas presupuestarios más relevantes desde la perspectiva de la igualdad.

Sin embargo, en dicho informe sí se evalúa el impacto previo de género de las modificaciones normativas propuestas en el IRPF. Así, en general, se estima que las medidas propuestas tendrán un impacto negativo en la recaudación de 21,8 millones de euros y un impacto positivo en la igualdad entre mujeres y hombres, porque las mujeres pasarían de pagar el 36,59% del total del impuesto a pagar el 36,40% del mismo. No obstante, el impacto positivo de género previsto sería muy pequeño, en la medida en que aumentará de manera apenas perceptible la renta disponible de las mujeres.

Por otro lado, hay que tener en cuenta que, a tenor de la distribución por sexo del impacto recaudatorio en algunos conceptos tributarios, éstos beneficiarán de manera especial a los hombres, en particular, los vinculados con la tributación conjunta y la deducción por alimentos a descendientes.

En relación a la tributación conjunta, no obstante, el propio órgano promotor del anteproyecto advierte que, las dificultades metodológicas asociadas a su análisis de género (en el caso de las declaraciones conjuntas con más de una persona contribuyente se asigna a la declaración el sexo de la persona con mayor importe en la base imponible), podrían estar limitando la evaluación de manera significativa e incluso cambiar la valoración de impacto de género que se realiza.

Por todo lo expuesto, se verifica que el informe de evaluación previa de impacto de género relativa al anteproyecto de Norma Foral objeto del presente informe identifica adecuadamente la pertinencia de género del anteproyecto y analiza la situación de partida de mujeres y hombres, aportando datos desagregados por sexo en relación tanto con los presupuestos públicos, como con el impuesto del IRPF.



Además, en este último caso, realiza también la correspondiente evaluación previa de impacto de género. Sin embargo, en el caso de los presupuestos públicos para 2023 no efectúa dicha evaluación, al carecer de suficiente información en relación con cada programa presupuestario para poder hacerlo. Con ello, no se llegan a identificar e incorporar medidas a favor de la igualdad que posibiliten concluir un impacto previo de género positivo.

CONCLUSIÓN Y PROPUESTAS DE MEJORA

A tenor de todo lo expuesto y en cumplimiento del artículo 27.2.b) de la *Norma Foral 2/2015, de 9 de marzo, para la Igualdad de mujeres y hombres*, se verifica que el departamento promotor del *anteproyecto de Norma Foral por la que se aprueban los Presupuestos Generales del Territorio Histórico de Gipuzkoa para el año 2023*, **ha aplicado parcialmente el procedimiento** dispuesto en el artículo 27 de la *Norma Foral 2/2015*.

Y esto es así porque, aun cuando se han seguido algunos de los pasos establecidos en el correspondiente procedimiento (identificación de la pertinencia de género del anteproyecto, análisis de la situación de mujeres y hombres en el ámbito y evaluación previa de impacto de género), la evaluación previa de impacto de género de los presupuestos generales 2023 no ha llegado a realizarse. Con ello, tampoco se han incorporado medidas a favor de la igualdad que posibiliten neutralizar, en su caso, los posibles impactos negativos. Además, tampoco se ha realizado el análisis correspondiente a un tercer tipo de regulación normativa que también recoge el anteproyecto de norma -en sus disposiciones finales cuarta, quinta y sexta- para establecer los cánones a aplicar por el uso de las carreteras del territorio sujetas a los mismos.

Por otro lado, y tal como el informe ejecutivo que acompaña al informe de evaluación previa de impacto de género del proyecto señala, los ingresos también son muy importantes en el marco de los presupuestos generales. Efectivamente, a menudo la mirada suele centrarse en la política de gasto y no en la de ingresos, la cual no constituye sino la otra cara de la moneda de los presupuestos públicos. Por ello, resultan interesantes e ilustrativos algunos de los datos que se aportan acerca del impacto desigual sobre mujeres y hombres del presupuesto planteado, aun cuando no se realiza el correspondiente análisis y evaluación previa de género a partir de ellos.

Este es el caso, por ejemplo, de los gastos fiscales. En el anteproyecto, los gastos fiscales ascienden a 2.587 millones de euros, es decir, el 30,3% de los ingresos tributarios teóricos, lo que supone incluso un ligero aumento respecto a 2022, año en que la cuantía del gasto fiscal previsto fue de 2.218 millones de euros (29,3% de los ingresos tributarios teóricos).



La mayor parte de esa cifra corresponde al Impuesto sobre el Valor Añadido (1.410 millones de euros), y a continuación, por orden de cuantía, aparece el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, con 781 millones de euros.

El desglose por sexos de los dos principales impuestos de carácter personal (IRPF y Patrimonio) muestra que del total de gasto fiscal analizado el 59,7% corresponde a los hombres, y el 40,3% restante a las mujeres. En el caso del IRPF, el porcentaje de los hombres es del 61,2% y el de las mujeres del 38,8%, lo que supone una leve reducción de la brecha de género (en 2022, 60% hombres y 40% mujeres), aun cuando ésta sigue siendo muy significativa a favor de los hombres. Por su parte, en el Impuesto sobre el Patrimonio los hombres representan el 48,0% y las mujeres el 52,0%.

En ese marco global, se plantean las siguientes **propuestas de mejora**, teniendo en cuenta, por una parte, los gastos y, por otra, los ingresos.

1. Propuestas de mejora en relación con los gastos previstos en 2023

- En primer lugar, y en relación con los indicadores empleados para el análisis sobre la situación de partida de hombres y mujeres en Gipuzkoa, se propone consultar algunos de los datos obtenidos en el **Índice Europeo de Igualdad** para la CAE que, en algunos de los indicadores, ofrecen información específica relativa a Gipuzkoa. Asimismo, el propio Índice permite observar cómo ha evolucionado el territorio en materia de igualdad de mujeres y hombres, en general, y qué posición ocupa en el conjunto de la UE-28. Con ello, y dado que el propio anteproyecto en su introducción señala que la Diputación Foral de Gipuzkoa mantiene como reto estratégico la lucha contra las desigualdades y pretende que Gipuzkoa se sitúe entre los territorios europeos con menores tasas de desigualdad, se contarían con más datos para conocer la situación de partida y poder, con ello, incorporar en la planificación presupuestaria medidas que contribuyan a la reducción de las desigualdades de género.
- En segundo lugar, también la introducción del anteproyecto de norma señala la importancia de los ámbitos social y económico para el bienestar y el avance hacia la igualdad y la cohesión social. En este contexto, y en relación con los presupuestos generales, los programas presupuestarios ligados a la **Política Social** y a la de **Promoción Económica** son especialmente relevantes. Es por ello, que se recomienda – tal como también se hizo en 2021- redoblar el esfuerzo para mejorar sustancialmente las evaluaciones previas de impacto de género, prestando atención prioritaria a los programas presupuestarios vinculados con ambas áreas. Más si cabe, teniendo en cuenta que buena parte de sus programas presupuestarios están clasificados como de



relevancia alta desde la perspectiva de género y que su volumen de recursos alcanza, además, el 57% del presupuesto de gestión propio foral. Este análisis sería fundamental para poder prever con cierto rigor el impacto de género del proyecto de presupuestos generales para 2023.

- Además, y para poder realizar de modo completo la evaluación previa de impacto de género del anteproyecto de presupuestos generales, sería necesario, como ya se señalaba en informes de verificación emitidos en ejercicios anteriores y también se recoge en el propio informe de evaluación previa de impacto de género emitido por el órgano promotor, realizar la evaluación previa de **impacto de género de cada uno de los programas presupuestarios** y a partir de ahí realizar la evaluación global del proyecto. En este sentido, cuando menos, sería imprescindible realizar dicha evaluación en relación con los programas presupuestarios de relevancia alta y media desde la perspectiva de la igualdad, siguiendo el modelo del análisis de los presupuestos generales 2022, en relación con cuatro programas objeto de la correspondiente experiencia piloto desarrollada en 2021.

- Finalmente, se recomienda incorporar a la evaluación del anteproyecto de presupuestos generales, el **análisis de las distintas clasificaciones** en las que se estructura el presupuesto, según las recomendaciones recogidas en el apartado 2 de las *Directrices forales para la elaboración del proyecto de presupuesto de 2023*, elaboradas por el propio Departamento de Hacienda y Finanzas:

➤ **Clasificación orgánica:** En esta clasificación sería necesario analizar y comparar la evolución del peso relativo del programa presupuestario de igualdad sobre el total del presupuesto, como uno de los indicadores de género clave en el análisis del gasto.

➤ **Clasificación económica:** otra aproximación al análisis podría hacerse teniendo en cuenta la naturaleza del gasto, a través de los siguientes capítulos:

- Capítulo 1, "Gastos de personal": la distribución retributiva entre mujeres y hombres, entre otras cuestiones de política de personal.

- Capítulo 2, "Gastos corrientes en bienes y servicios": donde podría darse cuenta, por ejemplo, de los avances o retrocesos en materia de contratación pública con perspectiva de género, ofreciendo datos sobre el volumen de la contratación pública que incorpora cláusulas de igualdad y su impacto real.



- Capítulo 4, “Transferencias corrientes y transferencias de capital”: donde podrían aportarse datos de los ejercicios anteriores en cuanto a política subvencional, así como los avances en la inclusión de cláusulas de igualdad en las bases de todo tipo subvenciones y su impacto real.
- Clasificación por programas: En esta clasificación se atiende al programa presupuestario como un conjunto de créditos (con sus correspondientes capítulos) que integran los objetivos de la entidad, entre ellos la igualdad de mujeres y hombres. Existe una clasificación de la relevancia de género de los programas que incluye las categorías “alta”, “media”, y “baja”. Por ello, los programas presupuestarios clasificados como de relevancia media y alta, vienen integrando objetivos y acciones de igualdad en su planificación, en el contexto de la aplicación EBA para orientar los presupuestos a resultados. En este marco, sería recomendable hacer un doble análisis:
 - Por una parte, ofrecer datos globales sobre la evolución del peso relativo de la suma de estos programas sobre el total del presupuesto, tal y como se viene haciendo, así como de los créditos consignados a la consecución de la igualdad de mujeres y hombres en sus correspondientes fichas EBA.
 - Por otra parte, aportar informes de impacto de género específicos de los programas, atendiendo a su relevancia desde la perspectiva de la igualdad y empezando, lógicamente, por los de relevancia alta, señalando las desigualdades de género que afectan al mismo y las medidas adoptadas para hacerles frente en el marco del propio presupuesto. Estos informes deberían irse incorporando paulatinamente en los próximos ejercicios, a medida que vayan generalizándose procesos de asesoramiento y acompañamiento para mejorar la calidad del trabajo en esta materia.

2. Propuestas de mejora en relación a los ingresos previstos en 2023

Se propone, por una parte, seguir profundizando en el análisis del impacto sobre mujeres y hombres del presupuesto 2023 desde la perspectiva de la política de ingresos. Así, y aunque la identificación del potencial impacto desigual sobre mujeres y hombres de la política de ingresos afecte al sistema tributario en su conjunto y su modificación no sea objeto del anteproyecto que nos ocupa, su análisis desde la perspectiva de género resulta necesario para profundizar en la mejora de la calidad de las evaluaciones de impacto de género que se realizan de las modificaciones tributarias que, de los diversos impuestos, se van proponiendo anualmente.



Por otro lado, el informe prevé que las modificaciones propuestas en el IRPF tengan un impacto positivo, aunque muy limitado, sobre la igualdad de mujeres y hombres. Además, los aspectos regulados en el marco del anteproyecto no son sino actualizaciones de modificaciones anteriores sobre el impuesto. Pese a todo, sería conveniente reflexionar sobre dos aspectos que el propio informe señala, de cara a avanzar en la búsqueda de soluciones a los problemas que plantean:

- Las dificultades metodológicas que la tributación conjunta supone para el análisis de género, en la medida en que según el propio informe del órgano promotor “podría estar limitando la evaluación de manera significativa e incluso cambiar la valoración de impacto de género que se realiza”.
- Las grandes brechas de género que se ponen de manifiesto en dos categorías tributarias del IRPF –en la reducción por tributación conjunta y en la deducción por abono de anualidades por alimentos a descendientes-, cuyas modificaciones benefician mayoritariamente a los hombres.

Finalmente, y en relación con **la utilización no sexista del lenguaje** en la versión del texto en castellano, se aprecia un esfuerzo importante por utilizar un lenguaje inclusivo. Aun así, se han identificado algunos términos usados en masculino como “genéricos”, cuya utilización podría ser mejorada. Este es el caso, por ejemplo, de “trabajador”, “el contribuyente”, “el pagador”, “pasajeros” o “conductor”, los y las contribuyentes. Desde la perspectiva de un uso más inclusivo del lenguaje, sería más apropiada expresarlos en masculino y femenino (por ejemplo, “el trabajador o trabajadora”, “pasajeras y pasajeros”) o con el término “persona” o “entidad” delante (por ejemplo, “entidad pagadora”, persona contribuyente”...).

En San Sebastián, a 31 de octubre de 2022

Irene Ormazabal Fernández
Técnica de Igualdad

Laura Gómez Hernández
Técnica de Igualdad

Ana Agirre Sáez de Eguilaz
Jefa de Servicio Igualdad

