

Cifras para un análisis coste-beneficio de la equiparación del permiso de paternidad al de maternidad (reforma PPIINA)

1. La propuesta de reforma según la Proposición de Ley PPIINA

La propuesta de la PPIINA está inspirada en la idea de que los padres tengan el mismo derecho que las madres, y que este derecho sea completamente intransferible y pagado al 100% de la base reguladora, tal y como lo está ahora el permiso de maternidad.

El permiso de maternidad actualmente es de 16 semanas, de las cuales las 6 primeras son intransferibles y obligatorias, y las 10 últimas son transferibles (y naturalmente voluntarias).

El permiso de los padres (o madres no biológicas) irá aumentando desde las 2 semanas que tienen actualmente hasta las 16 semanas que dura el permiso de maternidad. Este permiso será completamente intransferible en todo momento. Al final del periodo de implantación, por tanto, serán 14 semanas más para los padres, sin posibilidad de cedérselo a otra persona. (ver calendario en el gráfico al final del documento de presentación de la Proposición de Ley de la PPIINA).

A medida que el permiso de los padres va aumentando más allá de las 6 semanas, proponemos ir haciendo intransferibles también el permiso de las madres en la misma medida, de tal manera que al final del calendario el permiso sea de 16 semanas intransferibles para cada progenitor/a¹

Por coherencia con la idea de equiparación del derecho del padre (o madre no biológica) al de la madre biológica, proponemos que, de las 16 semanas de permiso intransferible de los padres, 6 semanas sean obligatorias. De otro modo tendríamos que proponer que se eliminara la obligatoriedad de las primeras 6 semanas de las madres. La obligatoriedad no es un rasgo determinante para el disfrute o no del permiso (en muchos países no son obligatorias, y a pesar de ello se cumple la regla de oro: los padres se toman solo su parte intransferible y bien pagada, mientras las mujeres se toman el resto). Pero consideramos más justo, y más popular, proteger también el derecho de los padres en lugar de quitar la protección que tienen las madres.

De hecho, nos parece muy positivo que en España se proteja el derecho de las madres durante 6 semanas. Y, precisamente, proteger el derecho de los padres también es muy importante (si bien no han dado a luz, están sometidos a enormes presiones para no tomarse el permiso). Pero lo que la PPIINA pone en primer plano es que el permiso debe ser: 1) DE IGUAL DURACIÓN QUE EL DE LA MADRE; 2) INTRANSFERIBLE EN SU TOTALIDAD; y 3) PAGADO AL 100% (son las tres condiciones que se deben dar JUNTAS para que la inmensa mayoría de los hombres se tomen el mismo tiempo de permiso que las mujeres). La obligatoriedad durante 6 semanas es una protección adicional y una condición necesaria para que el permiso sea idéntico al actual de maternidad, pero es solamente un detalle del diseño que no ponemos en primer plano para no confundir sobre lo importante de un diseño ya de por sí complicado.

2.- Nota previa sobre “la objeción presupuestaria” a la reforma PPIINA

La equiparación del permiso de paternidad con el de maternidad supone simplemente eliminar una discriminación explícita de la Seguridad Social y del Estatuto de los Trabajadores. Los cálculos presupuestarios son necesarios para poder llevar a cabo la reforma, pero no pueden ser una razón para mantener la discriminación y escamotear los derechos. Esta consideración se basa en nuestro ordenamiento jurídico, y la PPIINA la ha desarrollado ampliamente en el texto de la demanda que tiene presentada a la Seguridad Social junto con una decena de padres discriminados.

Sin embargo, afortunadamente, en este caso la reforma es muy barata, fácil de implantar y con un alto rendimiento en términos coste-beneficio.

¹ Para los cálculos, en el caso de las madres no influye que el permiso sea transferible o intransferible, pues las madres ya se toman prácticamente la totalidad del tiempo de las semanas transferibles del permiso de maternidad.

Desde que se aprobara la necesidad de la reforma PPIINA por unanimidad de todos los grupos parlamentarios en octubre de 2012, pero sometida a “cuando la situación económica lo permita”, la PPIINA se ha concentrado en desarrollar los argumentos económicos. En este documento resumimos algunos de ellos, pero en la web de la PPIINA tenemos muchísimos más documentos al respecto.

Antes de entrar en las cifras, cabe aludir a la experiencia acumulada al respecto del debate presupuestario, tanto en nuestro país como en todos los demás países, pues sistemáticamente se produce el mismo fenómeno: siempre que se plantea aumentar el permiso destinado a los padres (es decir, intransferible y pagado al 100%), surge el inconveniente presupuestario. Sin embargo, nunca surge ese inconveniente cuando se plantea aumentar el permiso de las madres (ya sea en forma de permiso de maternidad exclusivo para ellas o en forma de permiso transferible, o “de libre distribución dentro de la pareja”, etc.).

Así, mientras en el Parlamento Español se votaba cada año retrasar la entrada en vigor de la extensión a 4 semanas del permiso de paternidad (aprobado mediante la Ley 9/2009), los mismos partidos votaban en el Parlamento Europeo por la extensión del permiso de maternidad a 20 semanas sin acordarse del coste. Por otro lado, ni siquiera 200 millones al año parecía poder permitirse el presupuesto, mientras sí se permitía gastos muy superiores de efectos mucho menos beneficiosos social y económicamente, o incluso perjudiciales.

Así, igualmente, la reforma propuesta por Ciudadanos no ha encontrado inconveniente presupuestario, a pesar de que, según veremos, es más costosa a corto plazo que la reforma PPIINA. La diferencia entre las dos propuestas es que la de la PPIINA sí se traducirá en que los hombres se tomen el mismo tiempo de permiso que las mujeres; mientras que la reforma de Ciudadanos se traduciría en que las mujeres se tomarían más del doble de permiso que los hombres (en el supuesto que se conservara su diseño original, lo que no sería seguro: una vez desactivada la igualdad mediante una reforma con apariencia de igualdad, pequeñas variaciones de detalle podrían empeorar sustancialmente el resultado, como ya hemos visto en otros países).

Sin embargo, recordemos, el gasto por semana de permiso de paternidad es aproximadamente el mismo que el gasto por semana de permiso de maternidad (en España 100 millones de euros).

Recordemos también el alto rendimiento en términos de eficiencia y sostenibilidad que tendrá la reforma PPIINA.

Tanto en los artículos científicos como en los textos legislativos europeos, existe un consenso acerca de los beneficios que acarrearía a este respecto la utilización de los padres del mismo periodo de permiso que las madres: mayor aprovechamiento del capital de empleo de las mujeres, mayor aprovechamiento del capital cuidador de los hombres, reducción de la economía sumergida, aumento de las cotizaciones sociales y de los impuestos pagados por las mujeres, aumento de la tasa de fecundidad, reducción de la violencia, reducción de la pobreza infantil y femenina, aumento del bienestar y la formación infantil, etc.

Sin embargo, a la hora de las recomendaciones, se olvida muy frecuentemente que esta utilización, por parte de los padres, del mismo periodo que las madres solo se podrá alcanzar si los permisos son iguales en duración, completamente intransferibles y pagados al 100% para cada progenitor/a. La PPIINA tiene recopiladas las evidencias a este respecto, que son abrumadoras y que también están reconocidas en textos de la Unión Europea.

En resumen, no son argumentos presupuestarios los que impiden que se lleve a cabo la reforma PPIINA. No obstante, a continuación resumimos algunas cifras que muestran el bajo coste de esta reforma.

3.- Estimación del coste de la reforma PPIINA

Según la Seguridad Social (ver [pdf descargable en este link](#)):

Permisos de maternidad (contributiva) y paternidad en 2015. Datos actuales		
	Maternidad	Paternidad
Nº de madres/padres	273.181	238.806
Gasto total en 2015 (euros)	1.579.656.082	201.786.302
Gasto por semana (euros)	98.728.505	100.893.151

A continuación realizamos la proyección del gasto después de la reforma PPIINA, y calculamos el incremento presupuestario que supondría la reforma PPIINA respecto a la situación actual. Para ello, realizamos las siguientes hipótesis:

- 1.- el número de padres que se tomarían las semanas obligatorias sería igual al actual número de madres
- 2.- Actualmente la duración media del permiso de paternidad es de 13 días (la Seguridad Social no publica ese dato pero lo confirma informalmente)
- 3.- El número de padres que se tomarían las 14 semanas voluntarias sería igual al actual número de padres, y se lo tomarían todos en su totalidad (esta hipótesis previsiblemente no se alcanzaría a corto plazo, por lo que esta estimación del coste de la reforma debe considerarse una cota máxima por encima del coste real)

Cálculo del incremento presupuestario proyectado tras la reforma PPIINA	
Gasto por semana obligatoria padres	115.416.245
Gasto por semana voluntaria padres	100.893.151
Gasto total por 6 sem. oblig + 10 sem. voluntarias	1.701.428.982
Incremento total respecto al gasto actual	1.499.642.680

A continuación calendarizamos el incremento de gasto según el calendario de implantación de la reforma propuesto por la PPIINA.

Incremento presupuestario por año según el calendario

Primer año (de 2 semanas voluntarias a 6 obligatorias)	490.711.170
Segundo año (2 semanas voluntarias más)	201.786.302
Tercer año (2 semanas voluntarias más)	201.786.302
Cuarto año (2 semanas voluntarias más)	201.786.302
Quinto año (2 semanas voluntarias más)	201.786.302
Sexto año (2 semanas voluntarias más)	201.786.302
Total al final del calendario	1.499.642.680

4.- Comparación del coste de la reforma PPIINA con el coste de la reforma Ciudadanos (C's)

C's propone un sistema de 8 semanas intransferibles para cada persona progenitora más 10 semanas transferibles (que llama "de libre distribución dentro de la pareja"), todo ello pagado al 100%.

Si esa reforma se llevara a cabo, las madres se tomarían 18 semanas (sus 8 intransferibles más las 10 transferibles) y los padres se tomarían sus 8 semanas intransferibles. Es decir, serían 2 semanas más para las mujeres y 6 más para los hombres.

En el pacto C's – PP se propone llevar a cabo esta reforma en 2 años y se estima que supondría un incremento presupuestario de 800 millones de euros (400 el primer año y 400 el segundo).

El incremento presupuestario que ocasionaría esta reforma es mayor que el correspondiente a la reforma PPIINA en el mismo periodo (los dos primeros años).

En la siguiente tabla mostramos los cálculos (basándonos en los datos de la Seguridad social) y su comparación con la reforma PPIINA.

Estimación del coste de la reforma propuesta por Ciudadanos (en 2 años) y comparación con coste reforma PPIINA (euros)	
C's: 2 semanas más para las madres	197.457.010
C's: 6 semanas más para los padres (todas voluntarias) ²	605.358.906
C's: incremento total respecto al gasto actual (en 2 años)	802.815.916
PPIINA: incremento en los dos primeros años	692.497.472

² Aunque no lo especifica el pacto ni la propuesta de C's, su estimación de costes nos hace suponer que esas semanas para los padres serán todas voluntarias.

5.- El incremento presupuestario estimado para la reforma PPIINA es relativamente pequeño comparado con otras cifras de los presupuestos públicos (y otras relacionadas)

A continuación se ofrecen algunos ejemplos, con el fin de calibrar la importancia relativa del incremento presupuestario que supondrá la reforma PPIINA

- 1.401 millones de euros es lo que [en febrero de 2016 decidió gastarse RENFE](#) en la adquisición de 15 trenes de alta velocidad, dentro de un proceso que contempla la posibilidad de comprar otros 15 trenes AVE por 2.642 millones (93,4 millones por cada tren). Técnicos del sector valoraron que el parque de trenes AVE está ya sobredimensionado. [Ya en 2012 lo denunciaron también.](#)
- 3.330 millones de euros es el sobrecoste en programas de armamento, según un [informe crítico del Tribunal de Cuentas](#).
- 2.881 millones de euros es la cifra a la que alcanza en 2016 la deuda de los Clubs de la Liga de Fútbol Profesional con Hacienda, según [su propio informe](#).
- 9.000 millones de euros es el coste de la Reforma fiscal de 2015 durante los dos primeros años, [según estimaciones del Gobierno en su momento](#).
- 1.557 millones de euros era el coste anual [estimado por el Gobierno](#) de la prestación de 2.500 euros en pago único por nacimiento o adopción (conocido por "Cheque bebé"), que se concedió por los nacimientos acaecidos desde Noviembre de 2007 hasta finales de 2010.
- 1.771 millones de euros es el coste fiscal estimado para 2015 en la [Memoria de Beneficios Fiscales](#) (solamente por la parte estatal, y solamente en el Territorio Fiscal Común) debido a la existencia de la tributación conjunta en el IRPF, que concede una desgravación regresiva (creciente con el nivel de renta) y desincentivadora de la participación laboral de las mujeres casadas. Ya la Ley de Reforma Fiscal de 2006 (Ley 35/2006) aconsejó en su preámbulo la revisión de esta figura por su impacto de género negativo.
- 1.001 millones de euros es el coste fiscal estimado para 2015 por aportaciones a sistemas de previsión fiscal en la misma [Memoria de Beneficios Fiscales](#).
- 200.000 millones de euros es sobrebeneficio por oligopolio que obtuvieron los bancos, eléctricas y empresas de comunicación, [según un estudio independiente](#).
- 2.900 millones de euros es una [cifra estimada](#) del despilfarro de dinero público en obras inútiles y sobrecostes en la pasada década.
- 1.100 millones fue la [inversión pública en el Aeropuerto de Ciudad Real](#), cerrado posteriormente.

6.- ¿Puede España permitirse ese gasto?

Comparando el caso español con el de otros países, destacan dos factores que hacen la reforma PPIINA muy fácil de implantar: 1) el incremento presupuestario es también pequeño en comparación con reformas efectuadas en otros países con menor PIB per cápita. 2) Además, el periodo total de cobertura para el cuidado en el hogar de las criaturas recién nacidas o adoptadas es en nuestro país muy inferior a los países de nuestro entorno. Estos dos extremos nos permiten abordar una extensión de ese periodo para la criatura con una reforma que establezca la igualdad y la corresponsabilidad efectiva (la reforma PPIINA aumentaría casi al doble el periodo para la criatura, y a la vez conseguiría que ambos/as progenitores/as se turnaran para cubrir cada uno/a la mitad de ese tiempo.- excepto las primeras dos semanas que serían de disfrute conjunto a partir del hecho causante).

A modo de ejemplo, tomaremos dos países mucho más pobres en los que se han realizado reformas mucho más costosas sin que haya sido ningún inconveniente el coste presupuestario. Estas reformas son de sentido contrario a la reforma que propone la PPIINA, pues en la práctica aumentan el permiso de las madres y no de los padres. Son ejemplos de malas reformas, pero ilustran el fenómeno que se señalaba en

el apartado 2: países pobres no tienen inconveniente presupuestario en aumentar el permiso de las madres. Y son una prueba más de que el aumento del permiso de los padres (que propone la PPIINA) supone un coste muy fácil de asumir.

- [Estonia](#): realiza una reforma en 2004 por la que añaden al permiso de maternidad (que es de 4,7 meses pagados al 100%) un permiso de 14 meses pagado al 100% y que debe ser disfrutado por uno de los progenitores (es decir, transferible). A la vez, instauran un permiso de paternidad de 2 semanas, que será pagado o no “según el presupuesto lo permita” (al principio se pagó, pero entre 2009 y 2012 estuvo suspendido el pago). En Estonia no hubo debate sobre si el presupuesto público podía permitirse este incremento. El Producto Interior Bruto de España es un 22% mayor que el de Estonia ([según el FMI](#)).

- [Polonia](#): entre 2010 y 2012, el permiso de maternidad se extendió de 18 a 24 semanas pagadas al 100% sin tope máximo (de 18 a 20 en enero de 2010; y de 20 a 24 en enero de 2012). De estas 24 semanas, 14 son obligatorias. Tampoco hubo debate sobre la capacidad del presupuesto público polaco de asumir ese incremento. El PIB per cápita español es un 32% mayor que el de Polonia, según la misma fuente.

7.- ¿Será perjudicial para las empresas?

En la PPIINA hemos analizado muy detenidamente esta cuestión. La equiparación de los permisos tiene múltiples ventajas para las empresas que quieren retener el talento mediante el bienestar de sus trabajadores. Tanto que algunas empresas tecnológicas, ante el atraso de los gobiernos, ya están concediendo permisos iguales a sus trabajadores y a sus trabajadoras.

La reforma PPIINA es enormemente beneficiosa para las empresas con empleo femenino de calidad. En primer lugar, que los trabajadores tengan el mismo permiso que las trabajadoras eliminará el agravio comparativo para las empresas que promocionan mujeres frente a las que promocionan hombres (el sistema actual premia a las empresas que discriminan). Además, actualmente las empresas intensivas en empleo femenino se encuentran con enormes dificultades derivadas de que muchas mujeres tienen que recurrir a reducciones de jornada y excedencias ante la falta de alternativas. La igualación real de los permisos, junto a la universalización de la educación infantil desde los 0 años, reducirá la importancia de esas figuras, aliviando así los problemas de esas empresas.

Ver presentación [pretzi de la PPIINA](#) con las ventajas para las empresas.

De hecho, es muy significativo que las organizaciones empresariales nunca se hayan pronunciado en contra del permiso de paternidad instaurado por la Ley de Igualdad. Si lo hicieran, sin oponerse también al permiso de maternidad, estarían evidenciando su intención de seguir situando a los hombres en mejores posiciones que a las mujeres.

8.- A modo de advertencia final: algunas trampas que se pueden colar en la tramitación de la reforma de los permisos y que tendrían el resultado de mantener a los hombres alejados del cuidado de sus criaturas

En conclusión, los escollos que se encuentra la reforma PPIINA no son presupuestarios sino resistencias a la igualdad. Como la igualdad está asumida por la ciudadanía, la forma de mantener la desigualdad es declarar el objetivo de igualdad y traicionarlo en la práctica. Esto es lo que se hace en la reforma Ciudadanos mediante la introducción de los permisos transferibles.

Otro de los recursos es minimizar la diferencia entre las propuestas, por ejemplo declarando el acuerdo con los permisos iguales e intransferibles pero introduciendo una parte transferible como si fuera un detalle menor. Sin embargo, sabemos que la letra pequeña puede cambiar el resultado sustancialmente, haciendo que los hombres se tomen el permiso masivamente o que, por el contrario, solo se lo tomen una minoría. Por eso la PPIINA insiste en recordar la regla de oro de los permisos, que se cumple en todos los países: los hombres solamente se toman mayoritariamente los permisos que son intransferibles y que están pagados a tasas cercanas al 100%.

Otro recurso, que ya hemos experimentado durante los últimos 5 años, es retrasar la reforma encargando su estudio a comisiones y subcomisiones varias. Afortunadamente hemos llegado a que el Pleno del Congreso de los Diputados apruebe la reforma de la PPIINA con solamente 2 votos en contra, y el [próximo paso](#) no es más que el de la tramitación de la [Proposición de Ley que la PPIINA tiene escrita](#) desde 2011; con las modificaciones que se acuerden siempre que no varíen el espíritu y los resultados previsibles y contrastados.

Si se aprueba la reforma PPIINA, sin tergiversarla con ningún detalle que desvíe del objetivo de que ambos progenitores/as se hagan cargo de su criatura durante el mismo periodo dentro del primer año de vida, estará asegurada la equiparación. En cambio, si no se establece ese diseño de igualdad radical, quedará la puerta abierta a múltiples trampas. Esas trampas se presentarán como detalles sin importancia, pero serán decisivas. Más aún, una reforma teóricamente atractiva puede empeorar a posteriori mediante otras modificaciones que pueden pasar desapercibidas a la ciudadanía.

A continuación listamos algunas trampas que se han producido en otros países. La lista siguiente no es exhaustiva, pero puede dar una idea de que las posibles trampas son muchísimas.

- Consolidación del principio de transferibilidad y aumento posterior de la parte transferible hasta aprox. 1 año.
- Reducir la remuneración (<80%)
- Poder tomarse el permiso hasta por días y hasta en los 8 años primeros de vida de la criatura
- Dar la opción de alargar el tiempo reduciendo la remuneración
- Que lo paguen las empresas
- Obligar a que el permiso de paternidad tenga que tomarse durante el de maternidad (España Ley 9/2009, RU)
- Que se pueda transferir a otra persona cuidadora no progenitora (ejemplo: abuela)

9.- Algunas referencias sobre efectos de diferentes sistemas de permisos y sobre la pertinencia de la reforma PPIINA

- Castro García, Carmen y María Pazos Morán (2016): Parental Leave Policy and Gender Equality in Europe. Feminist Economics Review.

<http://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13545701.2015.1082033>

- Tesis de Irene Lapuerta

http://www.unav.edu/matrimonioyfamilia/observatorio/uploads/30282_Lapuerta_Empleo-2012.pdf

- Tesis de Carmen Castro

<https://rio.upo.es/xmlui/bitstream/handle/10433/2080/castro-garcia-tesis15.pdf?sequence=1>

- Tesis de Cristina Castellanos

<http://eprints.sim.ucm.es/37399/1/T37129.pdf>

- MenCare Parental Leave Platform

<http://men-care.org/what-we-do/advocacy/paid-parental-leave/>

- Más en la web de la PPIINA (www.igualeseintransferibles.org) y de la PLENT (www.equalandnontransferable.oeg)