

LA NUEVA ASIGNACIÓN TRIBUTARIA EN ESPAÑA Y LA IGLESIA CATÓLICA

Concepción PRESAS BARROSA
Universidad de Santiago

I. ESTADO DE LA CUESTIÓN CON ANTERIORIDAD A 1999

La sustentación de la Iglesia en España cuenta en la Edad Contemporánea con una historia en la que se han ido sucediendo momentos diferenciados en lo que respecta al modo en el que el Estado participa, con su apoyo económico, en su mantenimiento.

En la correspondiente sucesión de acontecimientos, el hecho de que España, con la Constitución de 1978, se considerase como un Estado aconfesional significa, en los tiempos más recientes, el principio de una nueva etapa que, en lo relativo a las relaciones entre la Iglesia y el Estado, cuenta con la imprescindible referencia a los Acuerdos suscritos entre ambos poderes en 1979. Lo sucedido a lo largo de toda esta época ha sido objeto de múltiples estudios¹.

Ha de tenerse en cuenta, de una manera concreta, que en los años anteriores a 1999, en lo relativo a esta cuestión, en la Ley que, con carácter anual, se ocupa a los Presupuestos Generales del Estado, se parte de una formulación similar en la que únicamente se cambian determinados datos propios de cada anualidad. Se dice así:

DISPOSICIÓN ADICIONAL TERCERA. ASIGNACIÓN TRIBUTARIA A FINES
RELIGIOSOS Y OTROS

Uno. En ejecución de lo previsto en el artículo II, apartado 2, del Acuerdo entre el Estado español y la Santa Sede sobre Asuntos Económi-

¹ Entre otros, PRESAS BARROSA, C.: *El Clero Católico en el Derecho Español. Dotación, asignación tributaria, ¿autofinanciación?*. Santiago de Compostela, 1998, publicación que pretende actualizarse desde este artículo; CEBRIÁ GARCÍA, M. D.: *La autofinanciación de la Iglesia Católica en España: Límites y posibilidades*. Salamanca, 1999; MARTÍN DEGANO, I.: *El régimen tributario de las confesiones religiosas y de sus entidades en el Derecho Español*. Madrid, 1999; RUIZ HIDALGO, C.: *Asignación tributaria de la Iglesia Católica en el ámbito tributario y presupuestario*. Jurisprudencia Tributaria, núm. 1 (2000), pp. 21-46.

cos, de 3 de enero de 1979, y en... la Ley... /... de... Presupuestos Generales del Estado para..., el porcentaje del rendimiento del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas aplicable en las declaraciones correspondientes al período impositivo de... será el 0,5239 por 100.

Dos. La Iglesia Católica recibirá mensualmente, durante..., en concepto de entrega a cuenta de la asignación tributaria de... de pesetas. Cuando se disponga de los datos definitivos del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas correspondientes a..., se procederá, en su caso, a la regularización definitiva, abonándose la diferencia, si existiera, a la Iglesia católica.

Las entregas a cuenta, así como la liquidación definitiva que, en su caso, haya de abonarse a la Iglesia católica, se harán efectivas minorando la cuantía total de la recaudación del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas del ejercicio correspondiente.

Tres. Se elevan a definitivas las cantidades entregadas a cuenta en...².

II. LA SUSTENTACIÓN DE LA IGLESIA Y LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO DE 2000

La experiencia al respecto de los últimos años ha llevado a plantear una serie de cambios, por parte del Ministerio de Economía y Hacienda, que se desarrollan por medio de un conjunto de disposiciones adicionales que se recogen en el Proyecto de Ley relativo a los Presupuestos Generales del Estado último con vistas al 2000. Son, concretamente, las siguientes:

VIGÉSIMA

REVISIÓN DEL SISTEMA DE ASIGNACIÓN TRIBUTARIA A LA IGLESIA CATÓLICA

Uno. En desarrollo de lo previsto en el artículo II del Acuerdo entre el Estado español y la Santa Sede sobre Asuntos Económicos, de 3 de enero de 1979, el Estado destinará al sostenimiento de la Iglesia Católica el 0,5239 por 100 de la cuota íntegra del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas correspondiente a los contribuyentes que manifiesten expresamente su voluntad en tal sentido.

² Ley 49/1998, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1999, (BOE núm. 313, de 31 de diciembre de 1998).

Dos. A estos efectos se entenderá por cuota íntegra del impuesto la formada por la suma de la cuota íntegra estatal y de la cuota íntegra autonómica o complementaria en los términos previstos en los artículos 49 y 60 de la Ley 40/1998, de 9 de diciembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y otras Normas Tributarias.

Tres. La aplicación de este sistema no podrá dar lugar, en cada uno de los ejercicios en que se aplique, a una cantidad superior a 24.000 millones de pesetas ni a una cantidad inferior a la resultante de la actualización de las entregas mensuales que, en concepto de pagos a cuenta de la asignación tributaria, se hayan determinado en la Ley de Presupuestos del ejercicio precedente.

Cuatro. Este sistema se aplicará durante los años 2000, 2001 y 2002, pudiendo revisarse durante este último período, transcurrido el cual se podrá acordar la prórroga del mismo o fijar un nuevo porcentaje y suprimir el carácter de mínimo de los pagos a cuenta.

VIGÉSIMA PRIMERA

PAGOS A CUENTA A LA IGLESIA CATÓLICA EN EL AÑO 2000

Uno. Para el año 2000 se fija la cuantía de los pagos a cuenta mensuales a que se refiere el apartado tres de la disposición adicional vigésima de la presente Ley en 1.777.634.000 pesetas.

Dos. Se elevan a definitivas las cantidades entregadas a cuenta en 1999³.

Por otra parte, y en directa relación con el sostenimiento de la Iglesia Católica desde los Presupuestos Generales del Estado, ha de valorarse lo que en el proyecto de Ley relativo al año 2000 se señala con respecto a «Fines Sociales» a través de una de sus disposiciones adicionales.

VIGÉSIMA SEGUNDA

ASIGNACIÓN DE CANTIDADES A FINES SOCIALES

Durante los años 2000, 2001 y 2002 el Estado destinará a subvencionar actividades de interés social, en la forma que reglamentariamente se establezca, el 0,5239 por 100 de la cuota íntegra del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, determinada en la forma prevista en el apartado dos de la disposición adicional vigésima de la presente Ley, corres-

³ Ley 54/1999, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2000 (BOE de 30 de diciembre de 1999).

pondiente a los contribuyentes que manifiesten expresamente su voluntad en tal sentido. Los importes anuales así obtenidos no podrán superar la cantidad de 22.000 millones de pesetas.

El resultado de la aplicación de este sistema no podrá ser inferior, en cada ejercicio, a 19.000 millones de pesetas. Cuando no se alcance esta cifra, el Estado aportará la diferencia ⁴.

III. PARTICULARIDADES DEL CAMBIO DE MODELO

Como es sabido, el contribuyente español pudo optar en los ejercicios económicos de los años anteriores a 1999 entre destinar el 0,5239 por 100 de su cuota íntegra de forma optativa o bien al sostenimiento de la Iglesia Católica o a otros fines de interés social.

Ha de tenerse en cuenta, además, que, en el caso de que el declarante no especificase ninguna de las dos opciones citadas, y tal como se señalaba en los impresos a cubrir, se entendía que el porcentaje correspondiente recaería en la segunda propuesta, es decir, «otros fines de interés social», obviamente beneficiados de este modo.

Por otra parte se ha de tener en cuenta la siguiente distribución entre las dos posibilidades señaladas, a lo largo de los últimos años, en relación con el reparto del 0, 5239 por ciento.

Año	Iglesia Católica	Otros fines
1993	13.893	12.865
1994	13.629	14.919
1995	14.138	16.688
1996	13.723	16.688
1997	15.225	18.414 ⁵

Tal circunstancia ha conllevado que exista en todas las anualidades anteriormente citadas una sistemática diferencia entre la cantidad recabada en favor de la Iglesia católica y la que ésta recibió, finalmente, en función de la dotación prevista desde los distintos ejercicios económicos. Debe recordarse, en este sentido, que las cantidades previstas fueron: 1994: 18.300 millones de pesetas,

⁴ Ley 54/1999, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2000 (BOE de 30 de diciembre de 1999).

⁵ Esta información ha sido facilitada por los Servicios de Prensa del Ministerio de Economía y Hacienda. Por otra parte, en enero de 2000, el Presidente de la Agencia Tributaria remitió a todos los contribuyentes un folleto relativo a la «nueva asignación tributaria».

1995-1996: 18.936 millones de pesetas, 1997: 20.112 millones de pesetas, 1998: 20.532 millones de pesetas y 1999: 20.901 millones de pesetas.

Por lo que se refiere al año 2000, está prevista, en lo relativo a la dotación a la Iglesia católica, una cantidad que asciende a 21.319.608.000 pesetas.

Esta realidad económica, que se justifica en buena medida desde el planteamiento formulado en los Presupuestos Generales del Estado, ha llevado hasta la fecha a una incómoda situación para la Iglesia católica al tener que compartir una determinada proporción de un impuesto con los llamados fines de interés social. Ahora esta circunstancia es transformada.

Lo dispuesto hacia el futuro mantiene la misma proporción del impuesto—0,5239 por 100— con respecto tanto a la Iglesia católica como a Otros Fines, pero no se plantea, en este caso, una alternativa sino la posibilidad de que el contribuyente pueda asignar, en el caso de que lo considere pertinente, su apoyo tanto a la Iglesia católica como a Otros Fines sin que ello suponga un reparto entre ambas opciones.

No sólo se supera, además, así, el enojoso dilema hasta ahora propuesto sino que se respeta al máximo la voluntad del declarante, ya que, en el supuesto de que no considere oportuno apoyar con sus impuestos a cualquiera de las dos opciones, se sigue escrupulosamente su voluntad.

A nuestro modo de ver, y desde un punto de vista de valoración del reconocimiento de la libertad religiosa, nos parece que la propuesta ahora desarrollada resulta sumamente positiva, ya que el declarante apoya a la Iglesia católica, en el caso de que lo considere oportuno, sin tener por ello que renunciar a favorecer con sus impuestos una financiación de las ONG que le pueda parecer, asimismo, idónea.

Ha de tenerse en cuenta que con la nueva disposición es previsible que lo que se recaude en favor de la Iglesia católica debe de superar de una manera ostensible los niveles a los que se llegaba por vía de la Asignación Tributaria, siempre manifiestamente inferiores a lo contemplado, desde lo señalado para cada año, como suma de la cuantía de los pagos a cuenta mensuales.

Así pues, el Estado ha ido entregándole, de esta forma y de una manera sistemática, a la Iglesia católica unas cantidades superiores a las derivadas de los impuestos que los ciudadanos le otorgaban en función de una parte concreta de los mismos, destinados a tal efecto. De este modo, y a través de la compensación pertinente, es verdad que se asume un compromiso existente entre el Estado y la Iglesia católica, pero también es cierto que la formulación del criterio recaudatorio precisaba de correcciones como las ahora propuestas.

Como principio cabe señalar que en la medida en que lo recibido por la Iglesia católica, desde los impuestos recaudados por el Estado, sea adjudicado con carácter voluntario, desde los impuestos de los contribuyentes en función de las rentas de personas físicas se estará llegando a un sistema más idóneo en relación con lo que debe de suponer la relación económica de un Estado aconfesional con una determinada confesión religiosa.

Con respecto al horizonte económico en el que se deben de situar, hacia un inmediato futuro, las percepciones de la Iglesia católica en relación con el impuesto recaudado como Asignación Tributaria debe de tenerse en cuenta que en los Presupuestos Generales del Estado correspondientes al año 2000 se dice:

La aplicación de este sistema no podrá dar lugar, en cada uno de los ejercicios en que se aplique, a una cantidad superior a 24.000 millones de pesetas ni a una cantidad inferior a la resultante de la actualización de las entregas mensuales (como ya se ha señalado, 21.319.608.000 pesetas en el conjunto del año 2000) ⁶.

También se disponen en los citados presupuestos unos determinados márgenes entre los que se encuadra lo recaudable en concepto de:

FINALIDADES SOCIALES

El resultado de la aplicación de este sistema no podrá ser inferior, en cada ejercicio, a 19.000 millones de pesetas.

Los importes anuales así obtenidos no podrán superar la cantidad de 22.000 millones de pesetas ⁶.

La previsión, en lo relativo a la Iglesia católica, de que la fórmula ahora propuesta se mantenga en los presupuestos de 2001 y de 2002 abre consigo un tiempo de reformulación que se entiende como un paso más en la búsqueda de un sistema que se considere lo suficientemente correcto. Ello justifica que se prevea la posibilidad de *revisarse durante este último período, transcurrido el cual se podrá acordar la prórroga del mismo o fijar un nuevo porcentaje y suprimir el carácter de mínimo de los pagos a cuenta* ⁶.

La supresión del mínimo de los pagos a cuenta bien puede entenderse como el porvenir deseable en la búsqueda de un sistema suficientemente consistente y que resulte a los ojos de la generalidad como más conveniente.

IV. HACIA EL FUTURO

A la hora de valorar las posibilidades implícitas en el nuevo sistema debe significarse que, por primera vez desde que nos encontramos en el nuevo marco constitucional, se genera un planteamiento en el que la asignación tributaria se

⁶ Ley 54/1999, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2000 (BOE de 30 de diciembre de 1999).

propone de una forma tal que es posible sea capaz de cubrir unos límites presupuestarios acordes con los niveles de cobertura necesarios.

El hecho de que se proponga una determinada cantidad como tope conlleva que el Estado delimite, como es lógico, el techo al que económicamente puede llegarse, algo que resulta totalmente normal dado que, por otra parte, se alude igualmente a una cantidad mínima.

En la medida en que la Iglesia católica haga llegar a sus fieles el sentido de la nueva propuesta impositiva, podrá acrecentar sustancialmente sus cotas de recepción por asignación tributaria. El hecho de que ahora no tenga que enfrentarse a un debate con lo que supone la percepción de impuestos por partes de las ONG es, qué duda cabe, un argumento que le otorgará unas posibilidades de recaudación mayores.

En estos momentos el tema del porcentaje puede entenderse, pues, como menor, dado que se abre un nuevo período en el que es difícil prever cuáles van a ser los niveles de captación de recursos económicos alcanzables de este modo.

En cualquier caso debe de tenerse en cuenta que ni la economía de la Iglesia católica en España tiene como única fuente de captación de recursos los que vienen derivados de los Presupuestos Generales del Estado ni éstos contemplan únicamente una relación con la misma a través de la Asignación Religiosa. Han de recordarse, entre otras partidas, las relativas a las subvenciones del Ministerio de Educación a centros concertados, el pago a los profesores de Religión católica en centros públicos, lo asignado en relación con asuntos de carácter social, el sostenimiento económico de la asistencia religiosa católica en hospitales, prisiones y centros militares, así como lo que se aporta desde las arcas del Estado en función de la conservación del patrimonio eclesiástico.

Además, como es sabido, tanto en los presupuestos propios de las Corporaciones Locales como en los de las Administraciones Autonómicas existen partidas de las que se beneficia la Iglesia católica, sin olvidar, por otra parte, las exenciones fiscales con las que cuenta tanto en el capítulo de las transmisiones y actos jurídicos documentados y sobre sucesiones y donaciones y contribuciones especiales, como en lo relativo a los impuestos municipales sobre bienes inmuebles y sobre actividades económicas.

Cuenta la Iglesia, también, con el apoyo que suponen los beneficios fiscales con que se incentiva a aquellos que, ya como personas físicas, ya como personas jurídicas, le otorgan determinadas donaciones. No deben de olvidarse, tampoco, a la hora de considerar el tratamiento económico del Estado con respecto a la Iglesia Católica, las particularidades que tiene el clero como contribuyente.

Pasados ya veinte años desde los Acuerdos, ¿se puede mantener como deseable futuro para la Iglesia católica en España su total independencia económica de la recaudación del Estado?, ¿cabe seguir considerando, en este sentido, la autofinanciación como una posibilidad digna de ser tenida en cuenta?

Como se puede deducir de la propia relación de conceptos por los cuales el Estado aporta fondos a la Iglesia católica, resulta completamente lógico que, dada la naturaleza de los gastos a los que, en un buen número de casos, se atiende —enseñanza, asistencia social, conservación del patrimonio eclesiástico—, éstos deben, en todo caso, ser convenientemente cubiertos, aun en un supuesto régimen de autofinanciación. En el mismo sentido también han de considerarse tanto las citadas exenciones fiscales como las donaciones percibidas por la vía de beneficios fiscales, las características de los bienes a los que se atiende y la finalidad religiosa son razones suficientes para justificar tal valoración.

Por otra parte, el modo en que se entienda la asignación tributaria a la Iglesia católica, en el marco de los impuestos recabados por el Estado, hace posible que lo recaudado al efecto se aproxime más o menos a lo que pudiera entenderse, por una parte —y en el plano de la Iglesia católica—, como un sistema acorde con la citada autofinanciación y, por otra —en el ámbito del Estado—, como absolutamente congruente con esa idea de aconfesionalidad que se encuentra en las propias bases de la Constitución.

El hecho de que la asignación tributaria a la Iglesia católica esté presente en los Presupuestos Generales del Estado se justifica, en cualquier caso, en virtud del artículo II del Acuerdo firmado en 1979 entre el Estado español y la Santa Sede sobre Asuntos Económicos, por el que se conviene que:

1. El Estado se compromete a colaborar con la Iglesia católica en la consecución de su adecuado sostenimiento económico, con respeto absoluto del principio de libertad religiosa.
2. Transcurridos tres ejercicios completos desde la firma de este Acuerdo, el Estado podrá asignar a la Iglesia católica un porcentaje del rendimiento de la imposición sobre la renta o el patrimonio neto y otra de carácter personal, por el procedimiento técnicamente más adecuado. Para ello será preciso que cada contribuyente manifieste expresamente en la declaración respectiva su voluntad acerca del destino de la parte afectada. En ausencia de tal declaración, la cantidad correspondiente se destinará a otros fines ⁷.

El adecuado sostenimiento económico al que se alude en el Acuerdo conlleva tener en cuenta, por parte del Estado, los gastos derivados del sostenimiento del clero, así como los propios del culto. También conviene recordar que, en cualquier caso, se enmarca la acción a realizar en este sentido desde el respeto absoluto a la libertad religiosa.

Se puede afirmar que, desde el marco proyectado para el 2000 y los años siguientes, lo dispuesto en relación con la asignación tributaria a la Iglesia cató-

⁷ Acuerdos sobre Asuntos Económicos de 3 de enero de 1979, Instrumento de Ratificación, de 4 de diciembre de 1979, (BOE de 15 de diciembre de 1979).

lica puede suponer una vía acorde en lo que puede valorarse como un modo ciertamente próximo a lo que pudiera entenderse como espíritu de la autofinanciación, siempre y cuando lo que el Estado recaude, colaborando así con la Iglesia católica, sea exclusivamente en función de lo que voluntariamente le haya sido otorgado por los contribuyentes, que hacen de este modo, también ellos, ejercicio de su libertad religiosa, principio que sería todavía mejor salvaguardado si los fieles de otras confesiones religiosas pudiesen hacer lo mismo.

Por otra parte, en la medida en que el sistema planteado haga innecesario fijar una cantidad mínima en la recaudación de la asignación tributaria, podrá convenirse en la idoneidad de una formulación en la que el Estado debiera asumir sencillamente el papel de recaudador, sabedor de que lo percibido por ese concepto es algo ajeno a las finalidades específicas que deben acometerse desde sus obligaciones administrativas. Y es así porque los fondos percibidos al efecto corresponden, por la vía de la voluntariedad, a una determinada confesión que tiene, a través de un acuerdo, el derecho a una colaboración de estas características sin que ello vaya en contra, a nuestro modo de ver, de un deseable principio de autofinanciación que la Iglesia, en virtud de su natural independencia, debe de mantener.

Por lo demás, el hecho de que desde el ámbito de los impuestos de las personas físicas exista una pequeña parte destinada a lo religioso, desde el imprescindible marco de la libertad al respecto, no tiene que entenderse, en principio, como extraño a un Estado aconfesional reconocedor, precisamente, del principio de libertad religiosa.