



**Dossiers  
del Tercer  
Sector**

núm. 11  
junio 2011

# La reforma de la asignación del 0,7% del IRPF para fines sociales.

En conveni amb:



# 1. El 0,7% de la declaración de la renta

La declaración de la renta permite a los ciudadanos españoles decidir cada año hacia donde quieren destinar una pequeña parte de sus impuestos. Esta decisión se hace a partir de la llamada casilla del 0,7%. Mediante esta fórmula, los ciudadanos pueden elegir si un 0,7% de su aportación del IRPF (Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas) lo quieren destinar a programas de las ONG, y si también quieren destinar un porcentaje igual al sostenimiento de la Iglesia católica.

Así pues, la aportación del 0,7% del IRPF permite varias variantes porque a la hora de llenar las casillas que deciden esta aportación hay cuatro posibles combinaciones:

1. Marcar sólo la casilla destinada a fines sociales. En este caso, el 0,7% del IRPF irá destinado a financiar programas sociales, de cooperación y medioambientales de ONG.
2. Marcar sólo la casilla de la Iglesia. En este caso, el 0,7% del IRPF irá a parar a los presupuestos de la Iglesia católica.
3. Marcar a la vez la casilla de fines sociales y también la de la Iglesia. En este caso, un 0,7% del IRPF se destinará a programas de las ONG, y otro 0,7% se destinará a financiar la Iglesia. Es decir, un 1,4% del IRPF en total.
4. No marcar ninguna de las dos casillas. En este caso, la cuota íntegra del IRPF irá hacia los Presupuestos Generales del Estado.

La Taula d'entitats del Tercer Sector Social de Catalunya siempre ha promovido que los ciudadanos marquen la casilla de fines sociales, porque la aportación de este 0,7% permite financiar programas sociales que van destinados a los colectivos más vulnerables de la sociedad. Y esto lo ha hecho anualmente mediante campañas de comunicación en colaboración con el Gobierno catalán, cuando se inicia el periodo anual para presentar las declaraciones.

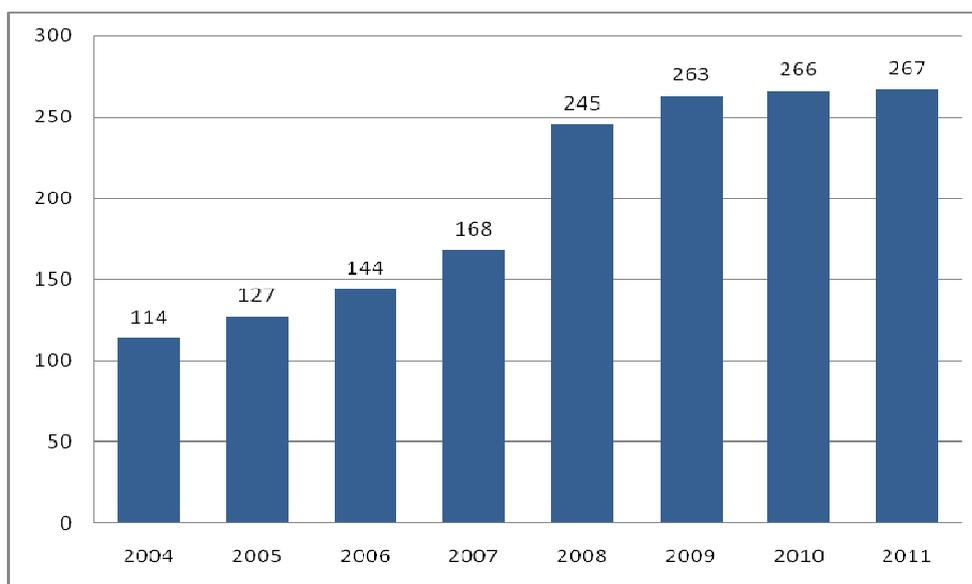
El origen de la casilla de los fines sociales se encuentra en la década de los años 80, cuando el Gobierno del Estado creó el sistema de la casilla del IRPF para contribuir al sostenimiento de la Iglesia católica. En aquel momento, el gobierno español creó a la vez la casilla de otros fines sociales, que tenía carácter alternativo a la casilla de la Iglesia. Es decir, se podía marcar una casilla o la otra, pero no las dos a la vez. El sistema, que recuerda la dualidad entre la clase de religión o la de ética en las escuelas, permitía ofrecer una opción alternativa para los ciudadanos no católicos. Años más tarde, con el fin de que el crecimiento continuado del porcentaje de ciudadanos partidarios de la casilla de otros fines sociales no fuera en detrimento de las aportaciones económicas a la Iglesia, el gobierno central decidió que las dos casillas se podrían marcar simultáneamente, como pasa ahora. Y, finalmente, hace cuatro años el porcentaje inicial de las dos casillas, que era del 0,52%, se incrementó hasta el 0,7% actual, como resultado de una revisión de los acuerdos de financiación del Estado con la Iglesia católica.

Con independencia del origen curioso y discutible de este sistema, que siempre ha ido a remolque de la evolución de los acuerdos entre el Estado y la Iglesia, lo cierto es que los fondos del IRPF se han convertido desde hace treinta años una de las fuentes de financiación más importantes para los programas sociales de las entidades del Tercer Sector. Estos últimos años, aproximadamente un 78% del dinero recaudado a través de la casilla de hasta sociales se han destinado a financiar proyectos sociales, a través del Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad; otro 19% a proyectos de cooperación internacional, mediante el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación; y, finalmente, un 3% para proyectos de medio ambiente, por medio del Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino.

Los datos oficiales indican que el 2010 (con el dinero obtenido de la declaración de la renta del 2008) se destinaron a proyectos sociales, de cooperación y ambientales un total de 266 millones de euros gracias a las aportaciones de la casilla de fines sociales. De estos, 205 millones de euros se distribuyeron para 1.070 proyectos sociales diferentes, con 405 entidades beneficiarias. Principalmente, el dinero se destinó entre los siguientes colectivos: gente mayor (59 millones de euros), discapacitados (47 millones), infancia y familias (21 millones), programas de inclusión social (18 millones) e inmigración (12,5 millones). El resto se repartió entre programas de voluntariado, mujeres y jóvenes, personas con drogodependencia, pueblo gitano, reclusos y exreclusos, y afectados por el SIDA. Como muestra anecdótica de donde va a parar este dinero, hay que decir que el 2010 se destinó desde la subvención más elevada, 7,2 millones de euros para un programa de ayuda a domicilio de la Cruz Roja Española hasta la más pequeña, 3.000 euros para la Asociación Catalana de Recursos Asistenciales.

Las cifras de dinero repartido gracias a la casilla de hasta sociales en los últimos años muestran una tendencia al alza de los fondos distribuidos. El incremento del 2008 observado en el siguiente gráfico se explica por el aumento en el porcentaje de asignación, que hasta entonces era del 0,52% y pasó a ser del 0,7%.

### Recursos distribuidos procedentes de la casilla de fines sociales (en millones de euros)



Fuente: Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad

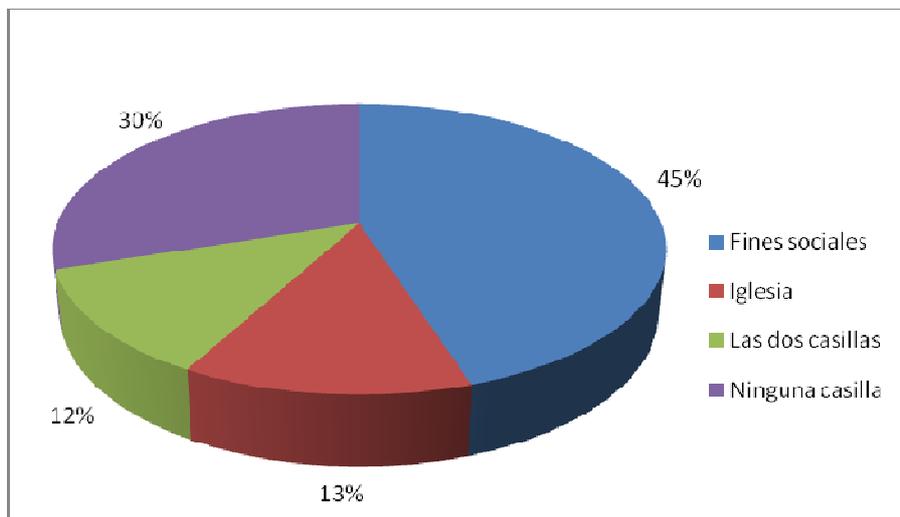
Pero, como veremos a continuación, esta importante bolsa de recursos para programas sociales, de cooperación y medioambientales no está exenta de sombras y de polémica. A su origen curioso y subsidiario de la casilla de la Iglesia, se añaden otros muchos problemas, de orden competencial y territorial, principalmente.

## 2. La distancia entre lo que Catalunya aporta y lo que le retorna

La aportación de Catalunya a la recaudación para fines sociales ha destacado siempre por situarse por encima de la parte proporcional que le correspondería por población, que sería un 19%, teniendo en cuenta que el País Vasco y Navarra no participan en el sistema al tener un

régimen fiscal propio. Esto se debe, principalmente, a que el porcentaje de ciudadanos catalanes que marcan la casilla del 0,7% para fines sociales es notablemente superior al de los otros territorios del Estado español. Los últimos datos de los cuales se disponen indican que un 57% de la población catalana marca la casilla de fines sociales, sea en solitario o sea simultáneamente con la casilla de la Iglesia, mientras que por el conjunto del Estado este porcentaje baja hasta el 47%.

### Porcentaje de las casillas que marcan los ciudadanos catalanes



Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda

Esto ha hecho que en los últimos años la aportación catalana al total de la recaudación a través de la casilla para fines sociales se haya situado alrededor del 24-25% del total. Es decir, 5 o 6 puntos por encima del 19% que en Catalunya le correspondería aportar de acuerdo con su población.

### Recaudación a través de la casilla para fines sociales (en millones de euros)

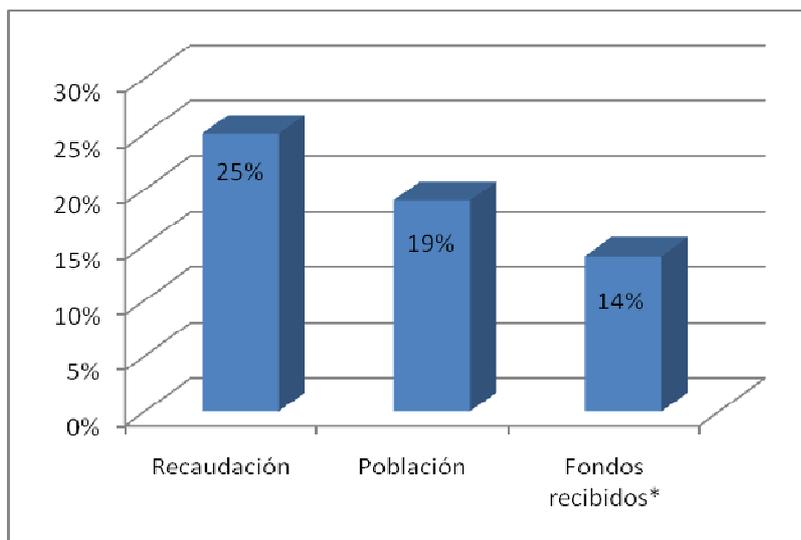
	2006	2007	2008
<b>Estado</b>	245	264	266
<b>Catalunya</b>	60	65	66
<b>% aportación Catalunya</b>	24,48%	24,62%	24,81%

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda

En el cuadro anterior se observa como es de decisiva la aportación catalana a la recaudación. No obstante, hay una gran desigualdad entre esta aportación y el dinero que acaba volviendo a Catalunya, sea en forma de proyectos sociales destinados a la población catalana, a través de proyectos de cooperación internacional gestionados por ONG catalanas o mediante proyectos medioambientales en territorio catalán. Donde la situación es más grave es en el ámbito social, que es donde se destinan la mayor parte de los fondos: se estima que, mientras que Catalunya aporta anualmente un 24-25% del total de los fondos –como hemos visto-, en los últimos años tan sólo ha recibido alrededor de un 14%. Y en el ámbito medioambiental la situación no es mejor, porque sólo pueden acceder a las subvenciones las organizaciones que son de ámbito estatal, la mayor parte de las cuales tienen la sede en Madrid. En el caso de la cooperación internacional la situación siempre ha sido diferente, gracias a la presencia en Catalunya de algunas de las ONG más grandes del Estado.

Si ahora nos centramos en los programas sociales, a los cuales se destina cerca del 80% de la casilla del 0,7% del IRPF, en el cuadro siguiente podemos observar la importante distancia que se produce entre recaudación, población y dinero que acaba volviendo. Casi sólo vuelve a Catalunya la mitad del dinero que aporta, y la cifra ni siquiera logra lo que correspondería por el volumen de población.

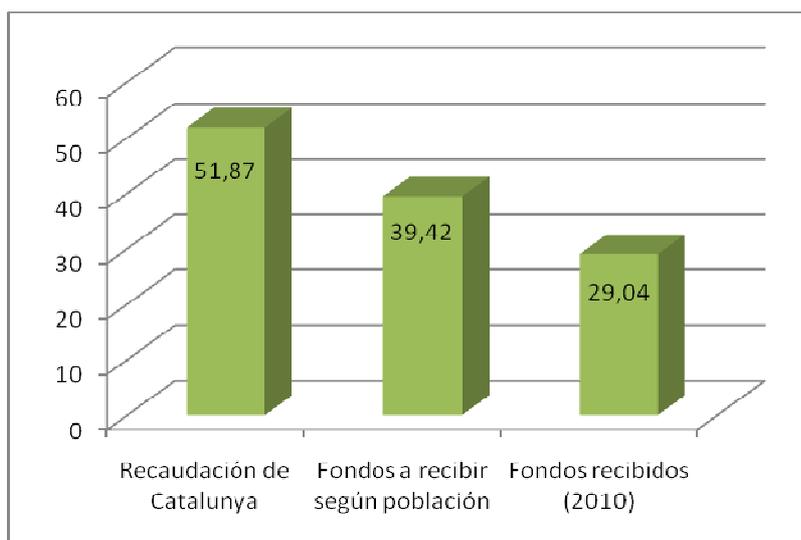
**Catalunya. Recaudación, población y fondos recibidos para programas sociales del 0,7% IRPF, 2006-2010 (en %)**



\* No incluye proyectos de cooperación y ambientales.

Si observamos esta distancia en dinero, resulta que Catalunya deja de recibir cada año para programas sociales de las entidades del Tercer Sector más de 24 millones de euros, si lo comparamos con la recaudación, y más de 10 millones de euros si lo comparamos con el que le correspondería a Catalunya por su volumen de población.

**Catalunya. Recaudación, población y fondos recibidos para programas sociales del 0,7% IRPF (en millones de euros)**



\* No incluye proyectos de cooperación y ambientales.

Por otro lado, si se aplicaran otros criterios de distribución, como por ejemplo, el índice de pobreza de cada territorio, en este caso Catalunya tampoco tendría que recibir menos que el resto, debido a que en todos los estudios su índice de pobreza se sitúa igual o por encima del de otras Comunidades Autónomas.

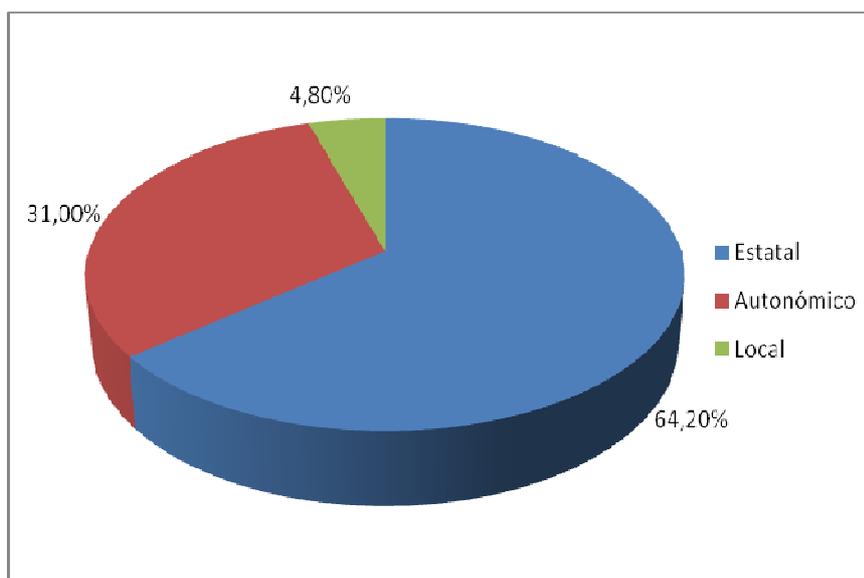
### 3. La invasión de una competencia exclusivamente autonómica

Cómo el IRPF es un impuesto estatal, es el Estado quién hace en exclusiva la recaudación y la posterior distribución, tanto en el ámbito social a través de la Secretaría General de Política Social y Consumo, como también en la parte que se destina a proyectos medioambientales y de cooperación a través de los Ministerios respectivos.

En el caso de los proyectos sociales, esto invade de una forma notoria y evidente las competencias exclusivas que tienen las Comunidades Autónomas en políticas sociales, tal y como se señala en la Constitución Española. Se trata de unos recursos, por lo tanto, que tendrían que ser los Gobiernos autónomos quiénes los distribuyeran, de acuerdo con la arquitectura autonómica del Estado. Pero, a pesar de las reiteradas peticiones, demandas y recursos interpuestos por el Gobierno catalán y algunos otros gobiernos autónomos, el gobierno central no ha querido nunca ceder a las comunidades la responsabilidad de la distribución de estos recursos.

Una consecuencia indirecta de esta situación, que persiste desde hace más de veinte años, es la priorización de grandes entidades de ámbito estatal y con sede en Madrid como beneficiarias de los fondos del 0,7% del IRPF. A pesar de que el Tercer Sector Social está formado mayoritariamente por entidades medianas y pequeñas de ámbito local o autonómico, las entidades más grandes y de ámbito estatal se llevan buena parte del pastel

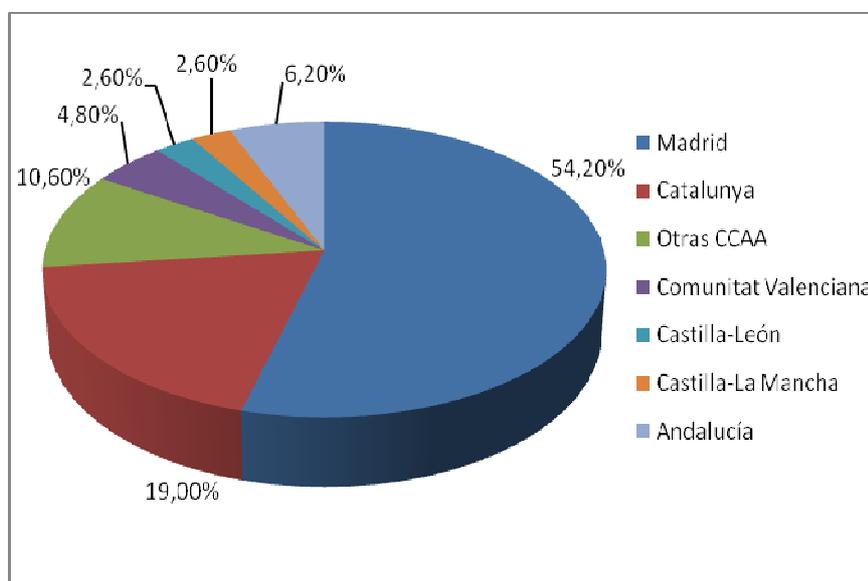
#### Entidades beneficiarias del 0,7% IRPF según su ámbito de actuación



Fuente: "Quién es quién". Convocatoria 2007. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales

De hecho, las restricciones del Ministerio para conceder fondos del 0,7% del IRPF a entidades de ámbito autonómico o local han ido en aumento a lo largo de los años. Hasta el punto que en el año 2009 estuvo a punto de salir adelante una reforma que impedía que las entidades autonómicas y locales pudieran seguir recibiendo fondos del IRPF. Este intento de reforma estaba encaminado a impedir que el Tribunal Constitucional pudiera dar la razón a la Generalitat de Catalunya o al Gobierno del Aragón, que habían recorrido ante el tribunal esta invasión en sus competencias exclusivas. Al final el gobierno central dio marcha atrás en la medida, después de las presiones de los partidos catalanes, las protestas de los medios de comunicación, y las intensas gestiones de la Taula d'entitats del Tercer Sector Social de Catalunya. Pero con una fórmula de compromiso, que aún hoy es vigente: sólo financiará proyectos de ámbito local o autonómico a cargo del 0,7% del IRPF si el Gobierno de la Comunidad Autónoma correspondiente declara aquel proyecto como 'proyecto de interés general'.

#### Entidades beneficiarias del 0,7% IRPF según el lugar de su sede



Font: "Quién es quién". Convocatoria 2007. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales

Aun así, el criterio de impedir la participación de organizaciones de alcance autonómico y local es plenamente vigente en el ámbito ambiental. Desde que en el año 2008 se empezó a destinar una pequeña parte de los fondos del 0,7% a proyectos ambientales, el gobierno central ha restringido su acceso a entidades de ámbito estatal. Desde entonces las entidades ambientales han promovido acciones ante las instituciones para cambiar este modelo discriminatorio, sin éxito de momento.

## 4. Las propuestas de la Taula del Tercer Sector

A lo largo de los últimos años todos los intentos para reformar el sistema del 0,7% del IRPF han fracasado. En el tira y afloja entre partidos políticos y entre gobiernos autónomos y gobierno central ha habido retrocesos, como la opacidad creciente del gobierno español en cuanto a las cifras de la distribución territorial, o la imposición de restricciones para las entidades que son de ámbito local y autonómico. Pero también ha habido algún adelanto: desde hace dos años el Ministerio tiene que tener en cuenta la opinión de los gobiernos autónomos antes de aprobar las subvenciones.

Pero todo ello queda muy lejos de las propuestas de reforma del sistema que se han ido sucediendo año tras año. En esta trayectoria, la Taula d'entitats del Tercer Sector Social de Catalunya ha tenido un papel muy destacado. Pero el protagonismo lo han tenido el Gobierno catalán y los partidos catalanes, en la medida que han hecho suyas las propuestas de la Taula y las han incorporado a sus programas electorales. Vamos a ver a continuación cuales han sido estas reivindicaciones y propuestas.

En primer lugar, la Taula del Tercer Sector ha venido reclamando un mejor trato para Catalunya en la distribución anual de los fondos. Concretamente, que el dinero devuelto a Catalunya se sitúe entre su nivel de población (19%) y su nivel de aportación (25%), en lugar del 14% que ha venido recibiendo durante los últimos años. Esto significa, cómo hemos visto anteriormente, que actualmente Catalunya tendría que recibir entre 40 y 50 millones de euros para programas sociales en territorio catalán, en vez de los cerca de 30 millones que ha venido recibiendo estos últimos años. Este diferencial tan importante entre el que Catalunya tendría que recibir y el que recibe, no tiene ninguna justificación ni explicación.

En segundo lugar, la Taula del Tercer Sector pide desde hace años que el gobierno central traspase a las autonomías la gestión del 50% de los fondos del 0,7% del IRPF, de acuerdo con los criterios siguientes:

- Determinar un tramo autonómico del 50% sobre la recaudación de los fines sociales de cada Comunidad Autónoma. Este tramo autonómico sería gestionado íntegramente por los respectivos gobiernos autónomos, que establecerían sus convocatorias de ayudas específicas para el desarrollo de programas por parte de las ONG.
- Todas las entidades que actúan en la Comunidad Autónoma podrán presentarse en la convocatoria de cada comunidad, de acuerdo con las normas que cada comunidad establezca.
- Las entidades, federaciones o confederaciones de ámbito estatal podrán continuar presentando su solicitud a la convocatoria de la Secretaría de Política Social y Consumo para financiar los programas que se ejecutan en varias comunidades autónomas y tengan una lógica estatal.
- Además de lo anterior, la entidad estatal (si tiene sede en una Comunidad Autónoma) o las organizaciones autonómicas federadas a nivel estatal, podrán, si es su voluntad, presentar programas adicionales con acento territorial a las convocatorias de cada comunidad de acuerdo con las normas que cada gobierno autonómico establezca.
- En cualquier caso, la Administración General del Estado y las administraciones autonómicas tendrán que coordinar sus actuaciones en el proceso de asignación de recursos y programas, para evitar solapamientos y optimizar los recursos.

La Taula del Tercer Sector entiende que una modificación en base a estos puntos sería beneficiosa en diferentes aspectos. En primer lugar, y cómo se ha comentado anteriormente, porque permitiría el ejercicio de unas competencias en servicios sociales que son exclusivas de las Comunidades Autónomas. El hecho de acercar la gestión serviría para aprovechar el mayor conocimiento de estas administraciones sobre la realidad social y las entidades del Tercer Sector que actúan en su territorio. Por otro lado, la reforma también posibilitaría destinar más recursos para las entidades de ámbito local o autonómico, con el plus de proximidad que esto supone.

Un sistema como el propuesto permitiría también establecer una vinculación entre la recaudación y la distribución, de forma que se incentivaría a las Comunidades Autónomas a hacer campaña a favor del 0,7% para fines sociales, y también establecería algún tipo de criterio territorial (por población, aportación económica,...) a la hora de hacer el reparto. Finalmente, la reforma haría posible compaginar una doble lógica autonómica y estatal que, en definitiva, podría contribuir a optimizar la eficacia de los programas sociales.

Hasta el momento, pero, numerosas trabas han impedido llegar a un acuerdo político que desbloquee la situación. A pesar de que en algunos momentos ha parecido que un pacto para reformar el sistema era inminente, lo cierto es que –cómo hemos visto- no se han producido adelantos significativos. Las propuestas de reforma presentadas por los partidos políticos catalanes han topado una y otra vez con la resistencia del PSOE y del PP. Incluso, ha habido amenazas de retroceder, como sucedió el 2009.

El febrero de aquel año, el Gobierno español anunció en el borrador de la convocatoria anual de ayudas a programas sociales que sólo se podrían presentar entidades de alcance estatal, dejando fuera a todas las organizaciones de ámbito local o autonómico. Esta decisión suponía, pues, un gran perjuicio para muchas entidades, especialmente en el caso de Catalunya, que es la comunidad que cuenta con un tejido de entidades sociales más sólido. Para estas entidades, sólo se dejaba la posibilidad de participar en la convocatoria si se asociaban con organizaciones de otras comunidades autónomas para presentar proyectos comunes. La noticia, pues, significaba dar un paso atrás y no adelante, que era lo que se pedía.

Ante tal amenaza, la Taula del Tercer Sector se movilizó para reclamar la suspensión de la decisión. También lo hicieron la mayoría de los partidos políticos catalanes y el Gobierno de la Generalitat, que ejercieron presión para que el Gobierno español diera marcha atrás. De este modo, unas semanas después, el Gobierno estatal decidió suspender la controvertida decisión. Desde aquel último episodio de esta demanda histórica, no ha habido ningún nuevo adelanto hasta hoy.

Hay que decir, pero, que este conflicto sigue todavía abierto por vía judicial, puesto que tanto la Generalitat de Catalunya como el Gobierno de Aragón presentaron, en su momento, un contencioso administrativo ante la Audiencia Nacional y un recurso de inconstitucionalidad al Tribunal Constitucional exponiendo que las competencias estatutarias dejan claro que les corresponde gestionar este impuesto. Estos recursos todavía están pendientes de resolución por los diferentes tribunales.

Después de años de reivindicaciones, pues, el sistema de asignación de los fondos procedentes de la casilla para fines sociales se mantiene invariable. La posición de la Taula del Tercer Sector también, a partir del convencimiento que el actual modelo es injusto y desigual para el extenso tejido social catalán. Por eso se pide hacer modificaciones que puedan crear un sistema beneficioso para todo el mundo, para crear un nuevo marco que pueda hacer frente, de manera clara y equivalente, a las necesidades sociales de todo el territorio estatal.



**Dossiers  
del Tercer  
Sector**

Podéis encontrar más dossiers en:  
[www.tercersector.cat](http://www.tercersector.cat)

Autor: Jordi Feu

Fuentes:

- Propuesta de reforma del 0,7% del IRPF de la Taula d'entitats del Tercer Sector Social de Catalunya
- Ministerio de Economía y Hacienda
- Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad

