

FINANCIACIÓN DE LA IGLESIA. EL MODELO ITALIANO

MAURO RIVELLA

SUMARIO

I • UN GIRO EN EL TIEMPO. **II** • CÓMO FUNCIONA EL SISTEMA.
III • LOS RECURSOS DISPONIBLES.

I. UN GIRO EN EL TIEMPO

La revisión del Concordato Lateranense de 1929, sancionada por el Acuerdo entre la Santa Sede y la República Italiana firmado el 18 de febrero de 1984, ha constituido la ocasión histórica para proceder a la renovación radical del mecanismo de financiación de la Iglesia en Italia¹. Para comprender el nuevo sistema, es necesario dar un paso hacia atrás, mencionando al menos sumariamente el mecanismo precedente. Éste se basaba sobre dos pilares: el «*supplemento di congrua*» y la financiación para la construcción de nuevas iglesias. El Concordato del 11 de febrero de 1929 había supuesto la superación del sistema de separatismo entre el Estado y la Iglesia existente desde el nacimiento del Reino de Italia (1861), que había englobado en el naciente Estado unitario no sólo los territorios del Estado Pontificio, sino también la ciudad de Roma (1870). Paralelamente, las así llamadas «*leggi eversive*», promulgadas en el Reino de Cerdeña en 1855 y extendidas a toda Italia en 1866, habían

1. El artículo 7, n. 6 del Acuerdo establece: «All'atto della firma del presente Accordo, le Parti istituiscono una Commissione Paritetica per la formulazione delle norme da sottoporre alla loro approvazione per la disciplina di tutta la materia degli enti e beni ecclesiastici e per la revisione degli impegni finanziari dello Stato italiano e degli interventi del medesimo nella gestione patrimoniale degli enti ecclesiastici». La Comisión Paritaria preparó las *Normas sobre los entes y los bienes eclesiásticos*, aprobadas con el Protocolo entre la República Italiana y la Santa Sede firmado en Roma el 15 de noviembre de 1984, ratificado y hecho ejecutivo en Italia con la ley de 20 de mayo de 1985, n. 206. Las Normas se convirtieron en eficaces en el ordenamiento civil con la ley de 20 de mayo de 1985, n. 222, y en el ámbito canónico con el decreto del Secretario de Estado de 3 de junio de 1985.

suprimido las órdenes y congregaciones religiosas no directamente dedicadas al cuidado pastoral de la población, desamortizando sus bienes (sobre todo conventos y fincas). Por otro lado, el Estado consideraba como parte de su deber contribuir al sostenimiento del clero con cura de almas, haciendo llegar mensualmente a los párrocos y a los canónigos una cantidad de dinero, a título de «suplemento *de congrua*», en el caso de que la renta de su beneficio resultase insuficiente para llevar una vida digna. En los años de la República, después de la Segunda Guerra Mundial, leyes unilaterales del Estado habían establecido una previsión de fondos para la construcción de nuevas iglesias y complejos parroquiales, que se habían hecho necesarios no sólo por la reconstrucción posbélica, sino también por el proceso de aumento de población en las grandes ciudades, que siguió al *boom* económico de los años cincuenta y sesenta.

Con el paso del tiempo, sin embargo, tal mecanismo se demostró cada vez más inadecuado. Por una parte, a consecuencia del aumento del coste de la vida, la cantidad asignada en la *congrua* era ya del todo insuficiente para mantener a los sacerdotes; por otra, de ella podía disfrutar únicamente una parte del clero, con la excepción, entre otros, de los vicarios parroquiales, de los oficiales de las curias diocesanas y de los sacerdotes adscritos al seminario. En muchos casos se buscaba proveer a sus necesidades económicas con la concesión de la titularidad de parroquias minúsculas, o que incluso ya sólo existían sobre el papel, pero a las que el Estado entregaba igualmente la cantidad de la *congrua*.

Todavía eran más graves las razones teóricas que hacían improrrogable la superación del sistema de las congruas y de la financiación directa: este sistema ponía a la Iglesia, de hecho, en una situación de privilegio, incompatible con las opciones fundamentales de la Constitución italiana de 1948 y con la eclesiología del Concilio Vaticano II. En efecto, la Constitución republicana, a pesar de defender en el art. 7 la vigencia de los Pactos Lateranenses de 1929, había superado definitivamente la definición del catolicismo como «religión de Estado», presente, en cambio, en el Estatuto Monárquico de 1848. Por lo que a la Iglesia se refiere, se había hecho evidente la necesidad de adoptar también en el campo económico un modelo de relaciones con el Estado coherente con

los principios de la constitución conciliar *Gaudium et spes* y el decreto *Dignitatis humanae*, aprovechando la ocasión también para superar el ya obsoleto sistema benefical.

A partir de esta doble exigencia, la Iglesia italiana optó con coraje, y no sin algunas resistencias internas, por el archivo definitivo del sistema precedente, construyendo, de acuerdo con la parte italiana, un modelo de financiación del todo nuevo, que puede definirse como indirecto, porque el Estado no determina ni garantiza la cuantía de los flujos financieros a favor de la Iglesia, que se dejan en manos de la decisión y del constante juicio de los ciudadanos.

II. CÓMO FUNCIONA EL SISTEMA

En el momento de hacer la declaración de la renta, cada contribuyente (persona física) tiene la posibilidad de contribuir con la propia firma a determinar el destino del *otto per mille* de lo obtenido en la gestión del impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF) del año en curso. Se puede optar en favor de la Iglesia Católica, del Estado, o de otras cinco confesiones religiosas, con las cuales la República Italiana ha firmado un acuerdo². La masa completa del *otto per mille* se reparte basándose en las elecciones señaladas. La parte correspondiente a los contribuyentes que no han expresado su elección se distribuye siguiendo la misma proporción de los que sí la han expresado. Las *Normas* obligan a la Iglesia Católica a utilizar todo lo recibido únicamente para tres finalidades: «exigencias de culto de la población, sostenimiento del clero, intervenciones caritativas a favor de la colectividad nacional o de los países del tercer mundo» (art. 48). Cada año se debe comunicar al Gobierno y se debe hacer pública una rendición de cuentas detallada acerca de la utilización de dichas sumas y cada tres años una Comisión paritaria, compuesta por miembros nombrados por el

2. El acceso al sistema del *otto per mille* de otras confesiones religiosas fue establecido por acuerdos sucesivos a la revisión del Concordato, pactados entre el Estado y las confesiones mismas en el sentido del art. 8 de la Constitución. Esto significa que el mecanismo está potencialmente abierto a acoger otras confesiones religiosas que en un futuro deberían suscribir un acuerdo con la República Italiana. Hoy en día, participan en el reparto los Adventistas del Séptimo día, las Asambleas de Dios en Italia, los Valdenses-Methodistas, los Luteranos y la Unión de las Comunidades hebreas.

Gobierno y la Conferencia Episcopal Italiana, tiene que valorar la correspondencia de los flujos financieros recibidos por este sistema y los pilares del acuerdo.

Junto a esta forma de financiación indirecta, está previsto un beneficio fiscal para las ofrendas libremente realizadas por los fieles para proveer al sostenimiento del clero. Tales ofrendas, en efecto, se pueden deducir de la declaración de la renta de las personas físicas hasta el importe máximo de 1.032,91 euros anuales.

La puesta en marcha del nuevo mecanismo estuvo acompañada de numerosas perplejidades: no sólo porque es siempre difícil dejar lo cierto por lo incierto, sino también porque no existían parámetros seguros que permitieran prever cuál sería la respuesta de los italianos a una modalidad de intervención a favor de la Iglesia que representaba una novedad total respecto al tradicional modo de ofrendas manuales, entregadas sobre todo con ocasión de la celebración de sacramentos y sacramentales. Las mayores resistencias provenían de parte del clero, que no sólo veía que sus modestos, pero seguros ingresos —garantizados por el *assegno di congrua*—, iban a disminuir, sino que sobre todo temía que se le privara de los frutos de los beneficios eclesiásticos. Y es que, en efecto, junto con la introducción del nuevo sistema de financiación, que funcionó plenamente a partir de 1990, los acuerdos con el Estado preveían la extinción de todos los beneficios, transfiriendo la propiedad de los patrimonios rentables a nuevos entes erigidos con este fin a nivel diocesano, denominados *Institutos diocesanos para el sostenimiento del clero*. Estos institutos, dotados también de personalidad jurídica civil, estaban llamados a maximizar la rentabilidad de los bienes ex beneficiales, obteniendo así los recursos financieros para la remuneración de todo el clero (no sólo, como se hacía antes, de los obispos, párrocos y canónigos) que prestaba servicios a favor de la diócesis. La cuota que faltase para llegar a la remuneración de los sacerdotes, determinada por la conferencia episcopal basándose en parámetros definidos a nivel nacional, sería entonces cubierta recurriendo a lo obtenido por las ofrendas deducibles y, subordinadamente, al *otto per mille*. La parte restante del *otto per mille* se usaría, según las directivas de las *Normas*, para las exigencias de culto y para obras de caridad.

En efecto, el nuevo mecanismo, al menos por lo que concierne a los flujos del *otto per mille*, se ha demostrado válido para garantizar de manera estable a la Iglesia Italiana una disponibilidad económica que le permite no sólo asegurar un digno y congruente sostenimiento del clero sino también hacer frente a las principales exigencias de la vida pastoral de las diócesis y de la caridad, en Italia y en los Países del Tercer Mundo. Ha sido premiada, de hecho, la elección audaz de una vía innovadora, sin duda favorecida por la tradicional y todavía muy fuerte identificación del País con la religión católica, según parámetros cuantitativos que superan claramente el número de los que practican habitualmente y que se confirma también en el porcentaje de familias y de estudiantes que eligen la enseñanza de la religión católica en las escuelas públicas (el 91,2% en el año 2007).

III. LOS RECURSOS DISPONIBLES

Gracias al *otto per mille*, en el 2007 han llegado a la Iglesia católica 991.278.769,09 euros. Tal cifra es superior en un 6,18% con respecto a la del año anterior. Este importante incremento ha sido debido al aumento del 2,52% de la recaudación del IRPF respecto a 2006 (nos referimos a la declaración de la renta presentada en el 2004, sobre las rentas generadas en 2003), y por el relevante porcentaje de las firmas expresas a favor de la Iglesia Católica, cercanas al 89,81% del total, con un aumento del 0,65% respecto del año precedente. Se trata de un nivel económico muy elevado: sólo en 2003 los recursos del *otto per mille* superaron los mil millones de euros. En teoría, se puede afirmar que esta línea de tendencia no debería sufrir variaciones significativas en los años venideros. Los datos difundidos por el Ministerio de Economía y Hacienda indican que en el próximo trienio 2008-2010 el impuesto sobre la renta de las personas físicas debería crecer. Sólo con que se mantengan el número de firmas que optan por la Iglesia Católica, deberían aumentar las sumas puestas a disposición de la Iglesia italiana.

En la tabla siguiente se presentan los datos relativos a la distribución de las elecciones expresadas con ocasión de la declaración de renta de 2004, a la cual se hará referencia para la determinación de la cuota del *otto per mille* para 2007.

DISTRIBUCIÓN DE LAS ELECCIONES EXPRESADAS

Total de declarantes	40.320.827	
— con elección expresa	16.480.734	(40,87%)
— con elección no expresada	23.840.093	(59,13%)
Total de las elecciones expresas	16.480.734	
— regulares	16.290.422	(98,85%)
— con anomalías	190.312	(1,15%)
Total de elecciones regulares	16.290.422	
— Estado	1.260.491	(7,74%)
— Iglesia Católica	14.629.798	(89,81%)
— Unión de Iglesias Adventistas del 7º día	32.914	(0,20%)
— Asambleas de Dios en Italia	30.795	(0,19%)
— Iglesias Valdesas	233.304	(1,43%)
— Iglesia Luterana en Italia	42.939	(0,26%)
— Unión de Comunidades hebreas en Italia	60.181	(0,37%)

La tabla siguiente indica, en valor porcentual, el número de contribuyentes que en el curso de los años han elegido dar su firma a la Iglesia católica:

Año	<i>Elecciones a favor de la Iglesia Católica</i>	Año	<i>Elecciones a favor de la Iglesia Católica</i>
1990	76,17%	1998	83,30%
1991	81,43%	1999	86,58%
1992	84,92%	2000	87,17%
1993	85,76%	2001	87,25%
1994	83,60%	2002	88,83%
1995	83,68%	2003	89,16%
1996	82,56%	2004	89,81%
1997	81,58%		

El número de firmantes ha experimentado un constante ascenso desde 1998. Tal tendencia positiva es atribuible a la convergencia de dos factores: por una parte, la extendida y amplia confianza de la que goza en Italia la Iglesia católica, a la que se considera sustancialmente fiable para lo que se refiere a la gestión de los recursos económicos; por otra, una muy cuidada labor promocional, de la que se encarga un Oficina propia dentro de la Secretaría General de la Conferencia Episcopal Italiana. Esa labor se desarrolla, a su vez, según dos modalidades fundamentales: en primer lugar, mediante la sensibilización de las comunidades locales, favorecida por la presencia en cada diócesis de un sacerdote o de un laico encargado de la promoción del sostenimiento económico de la Iglesia, al que corresponde mantener viva la atención de las parroquias mediante la difusión de carteles, folletos y otros materiales de ayuda; además, se programan campañas publicitarias mediante anuncios, en prensa, radio y televisión, que ilustran de manera incisiva lo que la Iglesia italiana realiza en Italia y en el exterior con los recursos provenientes del *otto per mille*³.

Considerando el número completo de elecciones expresadas, los datos indican una participación porcentual del 40,87% de todos aquellos que tendrían derecho a hacerla, sobre el total de 40.320.827 contribuyentes que toma en consideración la Administración pública. Este dato es, considerado en sí mismo, bastante elevado. Además, la Conferencia Episcopal interpreta que el número efectivo de elecciones a favor de la Iglesia llegaría en realidad al 49% de los que pueden firmar. A tal cifra se llega excluyendo del total de declarantes los más de seis millones y medio de contribuyentes que no pagan impuestos (porque están por debajo de la llamada *tax area*) y que, por esta razón, no tienen derecho a firmar para elegir el destino del *otto per mille*. A esto debe añadirse que, respecto al año 1990, en que se lanzó el nuevo sistema, hoy muchos contribuyentes no están ya obligados a presentar en persona la declaración de la renta, desde el momento en que dicho trámite lo cumple el empleador o el ente de previsión. Esto significa que muchos trabajadores por cuenta ajena o pensionistas, si quieren firmar el *otto per mille* deben rellenar un folio aparte y consig-

3. Para un cuadro más completo de la actividad de Servicio para la promoción del sostenimiento económico de la Iglesia católica, cfr. el sitio de Internet www.sovvenire.it.

narlo en el banco o en las oficinas de correos habilitadas para recogerlas.

Bastante modesta en cambio es la masa financiera derivada de las ofrendas deducibles, es decir, de las donaciones para el sostenimiento del clero, que las personas físicas pueden deducir de la propia declaración de renta hasta el importe máximo de 1.032,91 euros anuales. En 2006 la cantidad recaudada ha supuesto un ingreso de 16.368.690 euros, lo que representa una disminución del 6% respecto al año precedente. También el número completo de las ofrendas (155.863) ha disminuido del 8% con relación al año anterior. El monto medio de las ofrendas está en los 105,02 euros, con un crecimiento del 2% respecto a la media del año precedente.

Se trata, en cualquier caso, de una cantidad muy relevante, si la ponemos en su contexto. Se trata del cuarto puesto respecto a análogas recaudaciones de fondos para iniciativas de carácter social y humanitario a nivel nacional. Pero queda todavía muy lejos de responder de modo significativo a las necesidades completas del sistema de sostenimiento del clero, para el cual en 2007 se obtendrán 353.708.000 euros de la masa del *otto per mille*. A esto debe añadirse el dato de que la obtención de ofrendas en 2006 confirma una consolidada tendencia negativa, que se resiste incluso a iniciativas promocionales extraordinarias realizadas tanto a nivel nacional como diocesano. Sin entrar en un análisis más detallado, en líneas generales se puede probablemente afirmar que los fieles italianos, tranquilizados por la disponibilidad económica de la que goza la Iglesia, no consideran necesario involucrarse significativamente a través de esta modalidad de financiación. Conviene tener en cuenta que estos datos no consideran el abundante y continuo flujo de ofrendas manuales, recibidas por las parroquias, iglesias y santuarios, con ocasión de la celebración de sacramentos y sacramentales para cubrir las necesidades de la vida de la Iglesia. No tienen tampoco en cuenta la conmovedora generosidad que se manifiesta cada vez que se organiza una colecta extraordinaria para hacer frente a urgencias derivadas de catástrofes naturales, ya sea en Italia o en el extranjero.

A continuación detallamos la distribución del *otto per mille* disponible para 2007, aprobada por la Asamblea General de los obispos:

Total disponible	991.278.000 €
Sostenimiento del clero	353.708.000 €
Culto y pastoral	432.570.000 €
— Diócesis	160.000.000 €
— Construcción de nuevas iglesias	117.000.000 €
— Restauración de bienes culturales	68.000.000 €
— Fondo catequesis educación crist.	39.820.000 €
— Tribunales eclesiásticos regionales	8.500.000 €
— Exigencias de relevancia nacional	39.250.000 €
Cáritas	205.000.000 €
— Diócesis	90.000.000 €
— Para el Tercer Mundo	85.000.000 €
— Exigencias de relevancia nacional	30.000.000 €

Se puede observar que, hoy en día, el sostenimiento de los sacerdotes absorbe el 35,7% de los recursos, mientras que al culto y a la pastoral van el 43,6% de lo obtenido. El resto, un 20,7% se dedica a la caridad.

Tanto los fondos para el culto y la pastoral como los de las obras de caridad son gestionados en parte a nivel diocesano y en parte a nivel central. Cada diócesis recibe una cuota del *otto per mille* en proporción a la población. El obispo está obligado a establecer cada año con un decreto la distribución de los fondos disponibles, oyendo al consejo diocesano de asuntos económicos y al colegio de consultores. Debe además contar con el parecer del encargado diocesano para la promoción del sostenimiento económico de la Iglesia, y para todo lo que concierne a las intervenciones caritativas, con el del director de la Cáritas diocesana. Cada año la diócesis debe rendir cuentas a la Conferencia Episcopal Italiana de dicha distribución: el documento debe ser preparado por el ecónomo diocesano, verificado por el consejo diocesano de asuntos económicos y firmado por el obispo diocesano. La rendición de cuentas debe ser publicada también en el Boletín oficial de la diócesis y darse a conocer a través de los medios de comunicación locales.

Los fondos dedicados a exigencias de relevancia nacional son asignados por la Presidencia de la Conferencia Episcopal Italiana.

Como conclusión, se puede afirmar que el sistema de financiación de la Iglesia adoptado en Italia después de la revisión del Concordato de 1984, garantiza a ésta medios adecuados para su funcionamiento. La disponibilidad de los recursos materiales no debe, sin embargo, llevar a disminuir la atención a los principios de corresponsabilidad y de participación de los fieles también en el campo económico, que constituye la idea clave de la reforma y que encuentra su fundamento en el deber de «subvenir a las necesidades de la Iglesia» enunciado por el c. 222 § 1 de Código de Derecho Canónico⁴. Sin embargo, sería muy preocupante si la abundancia de recursos provenientes sobre todo, aunque de manera indirecta, del Estado, oscureciese el principio de la sustancial autosuficiencia de la financiación eclesial. Esto exige una constante labor educativa para reavivar en los fieles la atención a esta exigencia irrenunciable, unida a la atención inflexible sobre la efectiva utilización de los recursos, que deben ser utilizados de manera transparente y coherente con la finalidad para la cual la Iglesia puede disponer de los bienes temporales.

Este rigor se hace todavía mas acuciante y urgente por los recurrentes ataques a los que la Iglesia, también en Italia, está expuesta. Aunque procedan de restringidos grupos de anticlericales y laicistas a ultranza, estos ataques podrían a la larga disminuir la confianza de la que goza la Iglesia en Italia, debilitando su implantación popular. Como siempre, en su ya bimilenaria historia, también en el momento presente se nos pide vivir la fidelidad a los criterios del Evangelio, único parámetro de juicio de la actuación eclesial delante de Dios y de los hombres.

4. Tal preocupación de fondo se ha documentado ampliamente y ha sido argumentada en el documento del Episcopado italiano *Sovvenire alle necessità della Chiesa. Corresponsabilità e partecipazione dei fedeli*, publicado el 14 de noviembre de 1988.

RESUMEN-ABSTRACT

Después de la revisión en 1984 de los Pactos Lateranenses, se inauguró en Italia un sistema de financiación de la Iglesia que básicamente depende de que cada contribuyente determine anualmente el destino del ocho por mil del impuesto sobre la renta de las personas físicas. Se puede optar en favor de la Iglesia católica, el Estado u otras cinco confesiones religiosas que tienen Acuerdo suscrito con el Estado italiano. La parte correspondiente a los contribuyentes que no hayan expresado su elección, se distribuye siguiendo la misma proporción de los que sí la han expresado. Todo el dinero que la Iglesia reciba ha de ser destinado al culto, el sostenimiento del clero y las obras de caridad. Además es necesaria una rendición de cuentas anual. Junto a esta forma de financiación está previsto también un beneficio fiscal para las ofrendas libremente realizadas por los fieles para el sostenimiento del clero. Este sistema de financiación de la Iglesia, inaugurado a partir de 1984, garantiza a la Iglesia los medios para su normal funcionamiento.

Palabras clave: Financiación de la Iglesia, Concordato italiano, Ofrendas.

After the revision in 1984 of the Lateran Pacts, the financing system of the Church, which basically depends upon each contributor who determines annually the destination of eight per thousand of the tax about the income of the physical persons was introduced in Italy. The contributor may choose in favor of the Catholic Church, the State or other five religious confessions which have an Agreement with the Italian State. The part corresponding to the contributors who have not expressed their choice is distributed following the same proportion with those who have expressed. All the money which the Church receives is to be used for divine worship, support of the clergy and works of charity. Besides, an annual financial report is necessary. Together with this form of financing, a fiscal benefit for the offerings freely realized by Christ's faithful for the support of the clergy is also planned. This financing system which was introduced in 1984 assures the Church of the means for her normal operation.

Keywords: Church Financing, Italian Concordat, Offerings.