



Impulso del mecenazgo cultural. Las reformas legales necesarias

Descripción

La promoción y realización de actividades de carácter cultural desde el sector privado y, en concreto, en el ámbito de las denominadas entidades sin fines lucrativos —entendidas como aquellas que persiguen fines de interés general en beneficio de colectividades genéricas de personas y no reparten los posibles beneficios económicos entre sus socios o partícipes— se ha circunscrito en España, prácticamente, a dos tipos de entidades jurídicas: las asociaciones —sobre todo las declaradas de utilidad pública— y, principalmente, las fundaciones.

El impulso de estas actividades ha ido de la mano de la regulación sustantiva y fiscal que en cada momento han tenido las entidades llamadas a realizarlas. Recordemos en este sentido que, hasta bien entrada la etapa democrática de nuestro país, ambas estaban reguladas por normas anteriores a nuestra Constitución, y, en concreto, en el caso de las fundaciones, por normas promulgadas en el siglo XIX. Por eso no es de extrañar que, hasta que no se adaptaron estas normas a la vigente Constitución, las entidades sin fines lucrativos no hayan podido ser verdaderas protagonistas del gran desarrollo de las actividades culturales de todo tipo que se ha producido en nuestro país desde los últimos años del siglo XX hasta nuestros días.

En este sentido, la promulgación en 1994 de la Ley 30/1994, de 24 de noviembre, de Fundaciones y de Incentivos Fiscales a la Participación Privada en Actividades de Interés General, constituyó un hito de gran relevancia. En esta ley, que consta de dos títulos, se procedió, por una parte, en desarrollo del artículo 34 de la Constitución —el cual reconoce por primera vez en nuestra historia constitucional el derecho de fundación—, a actualizar la legislación sobre fundaciones. Y, por otra, a la regulación de un régimen fiscal específico para las entidades —fundaciones y asociaciones de utilidad pública, principalmente— que desarrollan actividades de interés general, así como a la concesión de determinados incentivos fiscales a las personas físicas y las entidades que con ellas colaboran. Finalmente, y mediante una disposición adicional, la misma ley procedió a actualizar tanto el régimen sustantivo de las asociaciones declaradas de utilidad pública como el procedimiento para su concesión, hasta entonces regulado en la Ley de Asociaciones 191/1964, de 24 de diciembre.

Sin embargo, transcurridos unos pocos años se vio que esta reforma legal era insuficiente. Efectivamente, durante este tiempo se experimentó un auge significativo en la constitución de fundaciones y de asociaciones. También un número importante de asociaciones fueron declaradas de utilidad pública; sobre todo al haber pasado dicha competencia del Consejo de Ministros al Ministerio del Interior. Pero los, más bien tímidos, incentivos fiscales no resultaron eficaces para estimular la colaboración de la denominada sociedad civil en la financiación de estas entidades en los niveles esperados al promulgar la ley.

Como consecuencia de las demandas llegadas desde las entidades afectadas y, especialmente, de las organizaciones representativas en que se agrupan, en el año 2002 se procede a realizar una gran modificación legislativa que contó con un amplio apoyo parlamentario. Esta se concretó en la promulgación de la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del derecho de asociación, Ley 49/2002, de 23 de diciembre, de régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo, y la Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de fundaciones. Esta reforma no solo constituyó un avance en cuanto a técnica jurídica se trata, ya que plasmó en tres leyes diferentes temas que antes se contemplaban en una sola, sino que, además, dotó a las entidades sin fines lucrativos y a sus benefactores de un régimen fiscal mucho más acorde con las demandas sociales.

Efectivamente, en la vigente Ley 49/2002, de 23 de diciembre, de régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo, se regulan de una forma eficiente, tanto los requisitos que han de cumplir las entidades que desean optar por el régimen fiscal en ella establecido, como las exenciones que estas pueden gozar en los impuestos estatales y locales. Asimismo, se amplían los incentivos fiscales al mecenazgo ya previstos en la anterior ley, los cuales se complementan con otros nuevos. Todo esto ha hecho que, desde su entrada en vigor, haya crecido exponencialmente el número de entidades que se han acogido a ella y, lo que es más determinante, el importe de las cantidades que hacia ellas se han canalizado desde el sector privado al socaire de los incentivos fiscales ofrecidos.

Pero todas estas medidas son insuficientes en el marco de la actual crisis económica que padecemos, así como en el de la política de recortes presupuestarios que afecta a las Administraciones públicas. Como es bien sabido, estas dos circunstancias han llevado a una disminución considerable de las partidas presupuestarias dedicadas al impulso directo de actividades culturales (cine, teatro, música, museos, libros, etc.) desde la Administración central, las autonómicas y las locales, así como a la práctica desaparición de las subvenciones públicas dirigidas al sector cultural. Por ello, más que nunca es decisivo en este momento articular las normas jurídicas precisas que faciliten llevar a cabo desde el sector privado las actividades que el sector público es ya incapaz de financiar.

En este sentido, desde el sector de las fundaciones, la principal de las organizaciones en la que están asociadas más de mil de las fundaciones que hay operativas en España (se calcula que son unas nueve mil, entre las de ámbito estatal y autonómico), la Asociación Española de Asociaciones (AEF), en estos últimos años se ha venido trabajando en la elaboración de una propuesta de modificaciones legales que abarca tres ámbitos concretos: el régimen sustantivo de las fundaciones, el régimen fiscal interno y de sus actividades, y el régimen de mecenazgo. Esta propuesta, que conllevaría la modificación de las vigentes Leyes 49/2002, de 23 de diciembre, de régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo, y 50/2002, de 26 de diciembre, de fundaciones, fue presentada en su momento a los diversos partidos políticos, los cuales incluyeron,

con más o menos amplitud, algunas de las medidas en ella contempladas en los programas electorales con los que concurrieron a las últimas elecciones generales. Una vez celebradas estas, el grupo parlamentario catalán (Convergència i Unió) presentó una proposición de ley de modificación de la Ley 49/2002, de 23 de diciembre, de régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo, que incluía, entre otras, parte las propuestas de la AEF. Por otro lado, desde el nuevo Gobierno surgido de las elecciones, y en concreto desde la Secretaría de Estado de Cultura, también se hicieron propias las propuestas del sector. Todo ello ha suscitado el actual debate, que aún no se ha concretado en el correspondiente proyecto de ley, acerca de los objetivos que ha de alcanzar la reforma legal pretendida y los límites que no debería traspasar. En este sentido, será clave la opinión del Ministerio de Hacienda acerca de si los incentivos fiscales al mecenazgo que se proponen deben afectar solo a las entidades sin fines lucrativos que realicen actividades culturales, o todas las demás que persigan fines de interés general: sociales, asistenciales, sanitarios, docentes, cívicos, cooperación al desarrollo, medioambientales, etc. También será determinante el cálculo que por dicho Ministerio se haga sobre la incidencia que dichos incentivos pudiesen tener en los Presupuestos Generales del Estado para el año 2013 actualmente en elaboración.

En nuestra opinión, la postura del Gobierno a estos efectos debería ser lo más generosa posible, ya que toda canalización de recursos desde la sociedad civil hacia el denominado tercer sector redundará en el mantenimiento e impulso de la actividad económica que este actualmente desarrolla y, como consecuencia, del volumen de los impuestos de todas clases que ella genera. Téngase en cuenta a estos efectos que, según el análisis realizado en el seno de la AEF por el Instituto de Análisis Estratégico de Fundaciones (INAEF), en los años 2010/11 las fundaciones activas, además de las colaboraciones recibidas en concepto de voluntariado, generaron unos 200.000 empleos, entre directos, indirectos, y unos 18 millones de personas participaron o se beneficiaron de sus actividades.

En síntesis, y en lo que afectan al mecenazgo, las propuestas concretas más importantes que se han hecho y están siendo objeto de debate son las siguientes: a) elevación de los porcentajes de deducción fijados actualmente en el Impuesto sobre Sociedades y en el IRPF en el 35% y 25%, respectivamente, en al menos el 50% para los dos impuestos; b) incentivar las pequeñas donaciones dinerarias mediante la deducción al 100% de los primeros 150 euros; y c) reconocimiento de las prestaciones de servicios gratuitos como aportaciones deducibles en el Impuesto sobre Sociedades o, en su caso, el IRPF del empresario prestador.

Junto a estas medidas de carácter, podríamos decir, interno. Hay otras de carácter europeo que pueden ayudar decisivamente al impulso de las actividades y del mecenazgo cultural desde el sector privado. Una de ellas es la modificación de la sexta directiva sobre el IVA. En efecto, cuando se elaboró esta norma no se tuvo en cuenta la incidencia que su puesta en práctica iba a tener en las entidades sin fin de lucro, al ser estas consideradas como consumidores finales y no prever en la estructura técnica del impuesto su forma de actuar, generalmente mediante prestaciones de servicios gratuitos o a precio de coste. La consecuencia ha sido una considerable reducción de los recursos que estas entidades pueden destinar a la realización de sus propios fines y, en algunos casos, el aumento de los precios que los receptores de sus servicios tienen que abonar. Como consecuencia de la presión efectuada por las entidades afectadas, en el mes de diciembre pasado la Comisión Europea hizo pública su postura al respecto. En este sentido, aunque en ella reconoce la situación desfavorable de estas entidades en la regulación del IVA, únicamente propone como posible solución la modificación de los sistemas de restitución o compensación que los Estados miembros pueden introducir internamente fuera del sistema del impuesto, aparte de la supresión de algunas de las

exenciones vigentes. En este sentido, será decisivo tanto la continuación de los esfuerzos que desde el sector se están efectuando como, llegado el caso, las decisiones que a nivel interno español pueda adoptar el Gobierno respecto a cómo compensar a estas entidades por las cantidades tributadas. El objetivo a conseguir es que los servicios que presten las entidades sin fines lucrativos, y entre ellas las culturales, gocen de una exención real en el IVA, de forma que se puedan beneficiar de ellos un mayor número de personas y a más bajo coste.

Finalmente, otra iniciativa que puede contribuir decisivamente al impulso de las actividades culturales desde el sector no lucrativo español es el Estatuto de la Fundación Europea, impulsado por la Comisión Europea y actualmente en tramitación. En la propuesta de Reglamento del Consejo Europeo —en cuya elaboración ha tenido una participación decisiva en lo que a España se refiere la AEF, así como las fundaciones con fines culturales que en ella se integran— se incluye una disposición de carácter fiscal, según la cual toda persona física o jurídica que realice una donación a una fundación de esta naturaleza, dentro o fuera del país en que esta se encuentre, estará sujeta al mismo tratamiento fiscal que el que se aplique a las donaciones realizadas a las entidades de utilidad pública establecidas en el Estado miembro en el que el donante tenga su residencia a efectos fiscales. Sin duda, la entrada en vigor de esta norma facilitaría en gran manera la canalización de recursos desde otros Estados miembros de la Unión Europea hacia entidades españolas que, persiguiendo fines culturales, hubiesen obtenido la configuración jurídica de Fundación Europea, ampliando así el ámbito de sus posibles colaboradores y benefactores. Téngase en cuenta a estos efectos, por ejemplo, que en Italia, dependiendo del tipo de donaciones la deducción puede llegar al 100%, o que en Alemania las personas físicas pueden deducirse hasta un máximo de la cantidad equivalente al 20% del total de los ingresos anuales obtenidos.

Es de esperar que el cercano desenlace del debate actuamente abierto sobre la reforma de los incentivos fiscales al mecenazgo cultural coloque a nuestro país en los parámetros de otros países europeos, lo que permitiría una mayor colaboración de la sociedad civil en el sostenimiento de los proyectos culturales gestionados e impulsados por el sector privado.

Fecha de creación

04/09/2012

Autor

Fernando Moreno Cea