

Leyes de Donaciones: Descentralizando la Acción Social

Recientemente la Sala del Senado aprobó en general el mensaje que modifica la ley N° 19.885, sobre donaciones con beneficios tributarios, ya en segundo trámite constitucional en el Congreso Nacional.

La norma que se modificaría con este proyecto del Ejecutivo se encuentra inserta dentro de un sistema legal que rige las donaciones con beneficios tributarios, el que incluye, por ejemplo: las leyes de donaciones con fines universitarios, culturales, educacionales, sociales y deportivos¹.

La existencia de un sistema de donaciones permite una descentralización de la acción social, aportando mayor eficiencia en el uso y entrega de los recursos, dado que las instituciones de beneficencia conocen con mayor profundidad las carencias sociales y tienen gran experiencia en la diversidad de los problemas que aquejan a las personas necesitadas. En tal sentido, un estudio realizado por la Fundación Trascender y Collect GFK el año 2007 muestra que el 58% de los chilenos estima que las organizaciones sociales son más efectivas en la lucha contra la pobreza que el Gobierno².

El sistema de donaciones en nuestro país ha sido relativamente efectivo, pero se ha visto afectado por varios problemas que desincentivan las donaciones, algunos de los cuales se derivan de reformas legales efectuadas en 2003, en las que por una parte se establecie-

ron beneficios para las donaciones a campañas electorales, partidos políticos y para combatir la pobreza, pero por otra se restringió la aplicación de las leyes de donaciones al introducir un límite global de un 4,5% de la renta líquida de los contribuyentes de primera categoría, lo que de paso excluía la posibilidad de que las empresas con pérdidas se sometieran

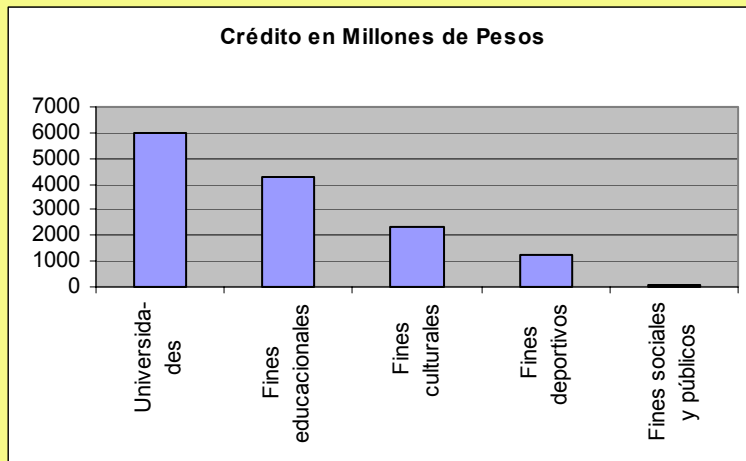
a esta normativa. En segundo lugar, se establecieron elevadas penas para las donaciones consideradas evasión tributaria, desincentivando los aportes caritativos, ya que la voluntad de donar se ve muy disminuida si existe la posibilidad, aunque sea remota, de recibir penas de cárcel.

La diversidad de regímenes de donaciones ha generado que ellos tengan dispares grados de aplicación. En tal sentido, llama la atención que las donaciones con fines sociales,

sobre cuya importancia existe gran consenso, sean las que obtengan una menor cantidad de créditos tributarios en relación con las demás donaciones con beneficios impositivos. Vemos en el Informe de Gasto Tributario³, que dentro de los créditos al impuesto a la renta de las empresas del año 2004, el crédito otorgado por donaciones a universidades fue de \$6.003 millones, el de donaciones con fines educacionales de \$4.292 millones, el de donaciones con fines culturales de \$2.339 millones, la de donaciones deportivas de \$1.254 y el de donaciones con fines sociales y públicos, de sólo \$97 millones (véase Cuadro N° 1). Las razones que podrían motivar estas diferencias son

La modificación de la ley sobre donaciones sociales que agrega a las personas naturales como posibles beneficiarias, así como la que reforma la obligación de aportar al Fondo Mixto, son muy adecuadas y permitirán acortar positivamente la brecha existente entre estas donaciones y las demás integrantes del sistema.

Cuadro N° 1
Diferencias en los Montos de los Créditos Otorgados a las Empresas con Motivo de Donaciones el Año 2004



múltiples, pero ciertamente el marco legal es una importante.

En efecto, los regímenes de donaciones son diversos en cuanto a los beneficios que otorgan, y la ley de donaciones sociales es la que tiene los mayores inconvenientes. Entre ellos se encuentran:

- a) La imposibilidad de que las personas naturales se acojan a los beneficios de esta ley, a diferencia de lo que sucede con otras normas que sí lo permiten (p. ej. donaciones deportivas, universitarias y culturales). Con ello se establecen barreras a la utilización de beneficios tributarios, cuestión inconveniente, ya que Chile tiene un gran potencial en la descentralización de la acción social. En efecto, un 90,4% de los chilenos mayores de 15 años reconoce haber efectuado en el último tiempo donaciones en dinero, ya sea en mensualidades, colectas, a mendigos o entregando el vuelto en locales comerciales, siendo \$3.443 el promedio de donación mensual⁴. Asimismo, según un

estudio realizado por la Universidad Johns Hopkins, en el país existen más de 107.000 organizaciones que emplean a más de 300.000 personas, remunerada o voluntariamente, siendo el mayor sector sin fines de lucro en América Latina⁵.

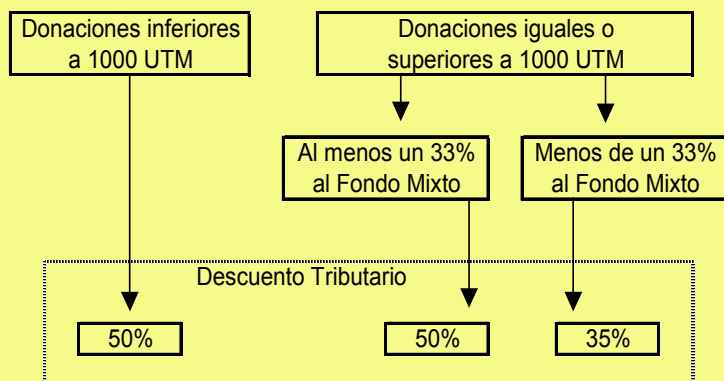
- b) La obligación de destinar a un fondo mixto⁶ un tercio del monto de las donaciones para poder acceder al beneficio tributario. Este fondo existe en otra ley, la del deporte, pero en ella se exigen de aportar ciertas donaciones, por ejemplo, las que se destinen a financiar determinados proyectos cuyo costo total sea inferior a 1000 UTM.

Proyecto que Reforma el Sistema Actual

Los problemas ya descritos de la ley de donaciones con fines sociales motivaron que el Ejecutivo presentara un mensaje que modifica dicha norma. El proyecto es bastante adecuado, pues reconoce algunas de las falencias del sistema de donaciones sociales y las soluciona.

Entre estas modificaciones se encuentra la ampliación de quienes pueden ser donantes con beneficios tributarios en materia social, a las personas contribuyentes de impuesto global complementario que declaren sobre su renta efectiva y realicen donaciones en dinero a instituciones que presten servicios directos a personas de escasos recursos o discapacitadas. Lamentablemente, la norma propuesta en el proyecto excluye a las personas naturales que laboran sólo como trabajadores de-

Cuadro N° 2
Esquema de Donaciones con Beneficio Tributario Según Proyecto de Ley *



* Este esquema no incluye las modificaciones introducidas respecto a las donaciones destinadas a la prevención o rehabilitación de adicciones.

pendientes, quienes no son contribuyentes del global complementario.

Por otra parte, se modera el gravamen impuesto a las donaciones sociales respecto a su obligación de aportar al Fondo Mixto. En tal sentido, el proyecto establece un tratamiento distinto en función del monto donado (véase Cuadro N° 2). Para las donaciones inferiores a 1.000 UTM (alrededor de \$36.185.000) la totalidad del aporte lo recibe la institución social donataria⁷, teniendo el donante derecho al máximo del incentivo tributario, consistente en un crédito equivalente a un 50% del monto donado.

Ahora bien, si la donación es igual o superior a 1.000 UTM, el donante puede escoger entre que un tercio del aporte se destine al Fondo Mixto, manteniendo el crédito de un 50% de la donación, o que se destine el aporte enteramente al proyecto de su preferencia, en cuyo caso el crédito será únicamente de un 35% de la donación⁸. Un sistema similar fun-

ciona en las donaciones deportivas, por lo que no hay razón para que sea rechazado por el Congreso.

Debe agregarse que, como resultado del Acuerdo de Seguridad Ciudadana que se logró entre el Gobierno y la Alianza se modificó el proyecto, disponiendo que las instituciones destinadas a la prevención o rehabilitación de adicciones de alcohol o drogas tuvieran un régimen especial frente al Fondo Mixto. Dicha modificación busca establecer que las donaciones superiores a 1.000 UTM, que sean destinadas a los fines señalados, tendrán derecho a un crédito del 50% de la donación, siempre que al menos un 25% de ella se destine al Fondo Mixto. Si el monto entregado al Fondo fuere inferior, tendrían un crédito equivalente al 40% de la donación⁹.

Aunque lo más razonable sería eximir a las donaciones del gravamen de aportar al Fondo Mixto, representa un gran avance el que las donaciones inferiores a cierto monto se vean exentas de este gravamen.

El mantenimiento del Fondo responde a la intención del Ejecutivo de que, según expresa, exista la oportunidad para que instituciones puedan acceder a fondos de donaciones sin la necesidad de tener que montar sus propias instancias de levantamientos de donaciones”, e invoca la “solidaridad entre instituciones”, al buscar que “instituciones con una menor capacidad de captar recursos con sus propios medios, cuenten con una instancia en la que el proyecto sea evaluado por el mérito que tenga”. También se ha sostenido en otras instancias que con esto se buscaría evitar la desigualdad que se produciría por las diferentes redes de contactos que tendrían entidades formadas por personas con mayores recursos, así como la “concentración económica” en el sector de desarrollo social.

Sin embargo, la obligación de aportar al Fondo no es adecuada, ya que nadie decidirá mejor a qué destinar sus aportes que los propios donantes, quienes por regla general donan a instituciones que les den mayores garantías de un buen uso de recursos, especialmente si harán donaciones cuantiosas, como es en el caso de las grandes empresas. Además, el proyecto parte de la base de que ciertas organizaciones más pequeñas son olvidadas y discriminadas, siendo que en realidad sucede que otras instituciones han sido más eficientes y exitosas en el cumplimiento de sus objetivos y en el modo de darlos a conocer, lo que les facilita captar fondos. Ello constituye un incentivo para que las demás se superen y propongan iniciativas atractivas.

Otra de las reformas planteadas se refiere al límite global total de las donaciones con beneficios tributarios. Actualmente la norma que establece dicho límite establece que será el 4,5% de la renta líquida imponible de primera categoría. El proyecto propone que sea un 5% de dicha renta *o del global complementario*, según corresponda. Si bien hay un paso adelante frente a las donaciones efectuadas por empresas, esta modificación significa una limitación para las personas naturales donantes, quienes actualmente no tienen este límite respecto de las leyes que les conceden beneficios tributarios.

En otras palabras, estas últimas actualmente pueden, sumando las donaciones efectuadas entre diversas leyes que otorgan crédito fiscal (p. ej. Universidades, deportivas y culturales), donar más de un 5% de su renta líquida imponible obteniendo el beneficio tributario. Por lo demás, es interesante considerar

que el Gobierno anterior, en un proyecto que fue fruto de negociaciones llevadas a cabo con parlamentarios de la Alianza en el año 2005¹⁰, y que finalmente no culminó su tramitación, establecía un límite del 6%.

En relación con la alta sanción ya referida, el proyecto rebaja las penas privativas de libertad, pero elimina en el tipo penal la exigencia de reiteración de la conducta penada, lo que hace más probable afrontar una sanción penal. Una solución más adecuada era la establecida en el proyecto anterior comentado, que consagraba un sistema de responsabilidad penal atenuado: cuando una situación resultaba estar al margen de la ley, constituiría únicamente una sanción administrativa y, de repetirse, recién ahí sería considerada delito. De esta manera, se otorgaba al donante una seguridad de no verse expuesto a una pena de cárcel por realizar una donación.

Conclusiones

La modificación de la ley sobre donaciones sociales que agrega a las personas naturales como posibles beneficiarias, así como la que reforma la obligación de aportar al Fondo Mixto, son muy adecuadas y permitirán acortar positivamente la brecha existente entre éstas donaciones y las demás integrantes del sistema.

Sin perjuicio de lo anterior, este mensaje no aborda correctamente todos los obstáculos existentes para potenciar el sistema de donaciones, por ejemplo, al no reformar el sistema penal adecuadamente. Además, el proyecto tiene algunas normas que pueden afectar al sistema de donaciones en su conjunto, como

El proyecto tiene algunas normas que pueden afectar al sistema de donaciones en su conjunto, como es el considerar a las personas naturales dentro de aquellas sujetas al límite global de donaciones. En tal sentido, sería bueno, al menos, elevarles dicho tope.

es el considerar a las personas naturales dentro de aquellas sujetas al límite global de donaciones. En tal sentido, sería bueno, al menos, elevarles dicho tope.

El proyecto, aunque tiene algunos aspectos mejorables, significa un avance en la descentralización de la acción social.

¹ Tales normas se encuentra en: el Art. 69 de la ley N° 18.681; el Art. 8 de la ley N° 18.985; la Ley N° 19.247; la Ley 19.885, y los artículos 62 ss. de la Ley N° 19.712, respectivamente.

² Sólo un 13% es de la opinión contraria. Ver: http://www.fundaciontrascender.cl/home/doc/EstudioNacionalVoluntariado_2007.pdf.

³ SUBDIRECCIÓN DE ESTUDIOS, S.I.I., Informe de Gasto Tributario: Ejecución 2004, Proyección 2005 y Proyección 2006, 2006, disponible en la World Wide Web en: http://www.sii.cl/aprenda_sobre_impuestos/estudios/informe_completogt_2005.pdf.

⁴ Estudio de Trascender y Collect GFK. http://www.fundaciontrascender.cl/home/doc/EstudioNacionalVoluntariado_2007.pdf.

⁵ “Estudio Comparativo del Sector Sin Fines de Lucro”. Disponible en: http://www.jhu.edu/cnp/PDF/esfl_completo.pdf

⁶ El Fondo Mixto fue creado por la Ley 19.885, de 2003, y es administrado por el Ministerio de Planificación. Su función es redistribuir los aportes a otros proyectos que no logran obtener recursos a través del sistema de incentivo tributario, cuya asignación es resuelta por un consejo integrado por funcionarios públicos y personas designadas por el Gobierno. El proyecto lo modifica, introduciendo a también a representantes de la sociedad civil, cuestión positiva.

⁷ Pueden ser receptoras de fondos todas las instituciones con fines sociales que defina la Ley y que estén inscritas en el registro de donaciones del Ministerio de Planificación. Éstas deben tener una antigüedad mínima ininterrumpida de 6 meses.

⁸ Para todos los casos el crédito presenta como tope el 2% de la base imponible, o 14.000 UTM al mes de diciembre del año en que se efectúe la donación, estando además sujetas al límite global para donaciones con franquicia.

⁹ La modificación no tiene una redacción clara, y podría dar la impresión de que siempre sería necesario aportar dinero al Fondo Mixto para obtener la franquicia, no sólo cuando las donaciones sean superiores a 1000 UTM. Además, como resultado de este acuerdo se establecieron mayores acreditaciones y requisitos para las donaciones de seguridad ciudadana, los cuales finalmente desincentivarán su uso en estas materias.

¹⁰ Número de boletín 3979-06.