



Proyecto de Ley de Donaciones: Un Cauce a la Solidaridad

El Gobierno envió recientemente un proyecto de Ley que establece una serie de beneficios tributarios respecto a las donaciones que tengan por objeto financiar la reconstrucción de infraestructura o equipamiento de las zonas más afectadas por el terremoto.

La importancia de las donaciones privadas radica en que los particulares tienen muchas ventajas comparativas en gestión, rapidez y focalización de atención de necesidades sociales, especialmente durante episodios de catástrofe.

El diseño de los beneficios tributarios contemplados contiene un sistema que toma elementos de distintas normas legales que regulan esta materia en nuestro país, adecuándolos a la realidad propia de una ley que establece beneficios tributarios excepcionales y que no se somete a los límites generales existentes en materia de donaciones.

El proyecto consolida un cambio en la mirada acerca de las donaciones, lo cual está actualmente plasmado en la modificación de la Ley Nº 19.885 sobre donaciones sociales, realizada durante 2008. La pregunta es: ¿por qué es importante estimular las donaciones privadas?

Historia Legislativa Reciente y los Principios Involucrados

Por algunos años, existió en Chile la idea de desalentar las donaciones con fines sociales. Así, la ley promulgada el año 2003, significó un retroceso, porque atentaba contra un sistema que ha probado ser eficiente en la atención de necesidades sociales. Los créditos tributarios de empresas por donaciones disminuyeron en un 11,5% real en dos años, luego de entrar en funcionamiento dicha ley. Uno de los ejemplos más claros en este sentido fue el casi cierre del Teatro Municipal de Santiago por falta de fondos.

La importancia de las donaciones privadas radica en que los particulares tienen muchas ventajas comparativas en gestión, rapidez y focalización de atención de necesidades sociales, especialmente durante episodios de catástrofe. Con el reciente terremoto se pudo comprobar la efectiva y pronta respuesta que muchas personas y empresas brindaron a comunidades específicas duramente golpeadas. Por ello, es falaz afirmar que este tipo de iniciativas “privatizan” la reconstrucción porque el Estado nunca ha tenido el monopolio de ella. Es más,

espontáneamente fueron miles las expresiones de solidaridad de personas y empresas que apenas ocurrido el desastre acudieron a donar dinero, especies o su propio tiempo a los damnificados. Negar esto para atribuir un carácter estatal a la reconstrucción es subvertir la realidad por una mirada ideológica.

Cuando el Gobierno Central tiene un rol monopólico en el traspaso de fondos a las instituciones, personas u otros fines sociales, se identifica con una estrategia de apoyo y fortalecimiento del Gobierno de turno, más que de las instituciones o personas beneficiadas, abriendo las puertas a una potencial discrecionalidad en la distribución de fondos públicos. En esa lógica, las instituciones y personas beneficiadas se orientan cada vez más en función de los objetivos gubernamentales, perdiendo potencialidad crítica y autonomía para solucionar los problemas que les aquejan. Facilitar las donaciones privadas fortalece la sociedad civil.

Toda acción del Estado debe enfocarse al bien común, debiendo respetar el principio de autonomía de las sociedades intermedias y la libertad de las personas, tal como lo consagra el Artículo 1º de nuestra Constitución. Las donaciones no escapan de este principio: el Estado actúa como intermediador sólo cuando los particulares no realizan una determinada actividad o la realizan de manera deficiente. Por eso, toda normativa relativa a donaciones debe basarse en el respeto del principio de subsidiariedad, reconociéndole a los donantes particulares su debida libertad y autonomía para ayudar de la manera que mejor les parezca a quienes lo necesiten, debiendo el Estado actuar cuando sea estrictamente necesario.

El Proyecto de Ley en Discusión

El proyecto presentado esta semana implica un avance hacia la idea de “Democracia Tributaria”, donde se permite que los ciudadanos puedan decidir de manera general el destino de los impuestos que pagan.

Chile aún está lejos de tener leyes tributarias temporales (donde toda Ley que establezca impuesto es esencialmente transitoria, lo que obliga a revisar cada cierto tiempo los tributos y su destino). No obstante, parece sano para una democracia moderna que exista transparencia y libertad para que las personas puedan donar a los fines sociales que estimen más convenientes, debiendo el Estado alentar –pero no centralizar- este tipo de decisiones.

Al respecto, el proyecto apunta en la dirección correcta en cuanto se amplía la base de gente que puede donar, aumentando por tanto la posibilidad de reunir más fondos. Así, el proyecto considera expresamente a: los contribuyentes del impuesto de segunda categoría (trabajadores dependientes) mediante un sistema de descuentos por planilla; a los contribuyentes del impuesto adicional

respecto de las utilidades o dividendos que reciban desde Chile; y a los contribuyentes del impuesto de herencias y donaciones, mediante un mecanismo que permite descontar parte de lo donado del impuesto a pagar en el futuro una vez fallecido el donante.

También a los afectos al impuesto de primera categoría (empresas) y unos pocos contribuyentes del impuesto global complementario que tributan conforme a renta efectiva (personas que reciben rentas del trabajo y que llevan contabilidad como empresa), se les estimula a hacer donaciones, puesto que podrán imputarla como gasto, descontando de los ingresos el mismo monto donado, y bajando así su base imponible.

El proyecto apunta en la dirección correcta en cuanto se amplía la base de gente que puede donar, aumentando por tanto la posibilidad de reunir más fondos.

A los demás contribuyentes, que tributan sobre renta bruta, sin deducir sus gastos efectivos, el monto de la donación da origen a un crédito a su favor por parte del Fisco por un porcentaje del monto donado. El crédito se descuenta del impuesto a pagar. Los contribuyentes que están en esta situación son los afectos al impuesto global complementario que tributan conforme a renta bruta, los afectos al impuesto único de segunda categoría y los grabados por el impuesto adicional. Para determinar el porcentaje de crédito en cada caso (40% y 35% respectivamente) se recurrió a la tasa marginal de los impuestos progresivos respectivos.

El proyecto opta por dos modalidades de donación. En primer lugar, se autoriza a las personas a realizar obras específicas en las zonas afectadas, las que –de modo que no se produzca mal uso de este beneficio- deben referirse exclusivamente a obras sociales tales como establecimientos educacionales, infraestructura pública, obras viales, deportivas, culturales y sanitarias, entre otras. Se busca que los privados se comprometan con el financiamiento y ejecución completa de obras.

En segundo lugar, si el donante no desea focalizar su aporte a una obra específica, puede entregar su parte al fondo que será administrado por un Comité de Expertos que los destinará a las obras que estime necesaria. Esta última modalidad tiene un beneficio tributario mayor, lo que es discutible porque importa premiar aquellas donaciones cuyo destino decide el Estado por sobre las que deciden los particulares de aquellas que son elegibles.

Para llevar adelante este modelo de donación se propone un sistema de convenios entre los donantes y el Estado en el que quedan establecidos de forma clara los deberes y derechos de cada parte.

Conclusiones

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 muchas veces los donantes conocen con mayor profundidad las carencias sociales y tienen gran experiencia en la diversidad de los problemas que aquejan a las personas necesitadas.¹ Además, y tal como quedó en evidencia en los primeros días posteriores al sismo, los privados exhibieron una mejor capacidad de gestión en la ejecución de proyectos específicos de reconstrucción. Por ello, la iniciativa legal busca dar un marco a una situación ya en marcha, esto es, la iniciativa propia de muchas personas y empresas, las que han demostrado tener una respuesta rápida y focalizada.

Por esta razón, el proyecto de ley de donaciones está bien orientado: se hace cargo de un problema concreto (el sismo del 27 de febrero) y entrega una normativa de carácter permanente para este tipo de catástrofes. Con ello se refuerza el carácter subsidiario del Estado, permitiendo que la ayuda llegue de manera más rápida, eficiente y focalizada a las víctimas de cualquier catástrofe, pero a su vez invirtiendo los fondos recaudados cuando los particulares no quieren darles un fin específico.

En esa lógica el proyecto no hace sino encauzar el espíritu solidario de las personas que fluye naturalmente en episodios trágicos, sin intentar dar un monopolio al Estado en este tipo de situaciones.

¹ 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 Gobierno central.