

Plan para facilitar donaciones*

Policy paper

22 de diciembre de 2020

Alfonso España,

Cientista político, Investigador de Horizontal.

Sebastián Izquierdo,

Director Ejecutivo de Horizontal.

Nota: Documento original de junio 2020. Sin embargo, este fue actualizado a la luz de la publicación del informe N° 27 Taxation and Philanthropy, OECD 2020.

*Agradecemos a Magdalena Aninat, Directora del Centro de Filantropía e Inversiones Sociales de la Universidad Adolfo Ibáñez por su colaboración y guía durante la producción de este documento.



ÍNDICE

1. Introducción	3
2. Marco teórico de las donaciones a organizaciones sin fines de lucro (OSFL)	4
3. Marco regulatorio de la filantropía en Chile.....	5
3.1. Filantropía y modernización del Estado.....	10
4. Plan para facilitar las donaciones.....	11
5. Bibliografía.....	14

1. INTRODUCCIÓN

A partir del mes de diciembre de 2019 hasta la fecha, se ha extendido mundialmente el virus denominado coronavirus-2 del síndrome respiratorio agudo grave (SARS-CoV-2) que produce la enfermedad del coronavirus 2019 o Covid-19. El 11 de marzo del 2020, la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró que el Covid-19 constituye una pandemia. Según últimas cifras, el virus ya ha superado, a nivel nacional, los 215 mil casos reportados y 3.400 fallecimientos.

El complejo escenario ha obligado a que el Estado adopte un rol más activo en todas sus áreas, dado que compete un problema de interés público. Por la misma razón, se ha hecho evidente la necesidad de una mayor cooperación desde la sociedad civil a través de acciones filantrópicas. En efecto, las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) cumplen importantes funciones. Además de expresar el pluralismo y diversidad de intereses de ciudadanos organizados que buscan contribuir a asuntos públicos, prestan servicios sociales a poblaciones vulnerables, aportan a la innovación para la solución de problemas sociales complejos y articulan espacios de cooperación entre actores sociales en torno a intereses comunes. En este contexto, las organizaciones sin fines de lucro tienen un rol crucial, dado que representan un aporte a la consecución de diversos fines de interés común que se podrían ver afectadas por la disminución de ingresos fiscales o de la reducción en la actividad económica.

La filantropía, particularmente, se define como la donación de tiempo y recursos para el bien público, por parte de personas o instituciones, fundaciones y empresas, que se orienta mayoritariamente a grupos, asociaciones, organizaciones sin fines de lucro, redes y otras formas de la vida asociativa que componen el rico y diverso mundo de la sociedad civil. En otras palabras, este tipo de organizaciones representan un canal de inversión pública a través de privados, quie-

nes voluntariamente transfieren sus bienes en virtud de un tema de interés público.

Así también, la filantropía tiene el valor de generar conexiones en el entramado social, redes que generan espacios de cooperación y que nutren a la sociedad civil, de las cuales emerge la confianza y la cohesión social. Al respecto, Chile exhibe bajos niveles de confianza interpersonal, por lo que el fomento de la filantropía podría cerrar la brecha que hay entre Chile con el resto de los países, junto con incrementar las posibilidades de instancias de donación.

La importancia de la confianza social radica en que expresa la disposición a colaborar con el otro, emprender acciones en conjunto y así propender hacia objetivos compartidos. Por definición, la confianza se basa en la expectativa de que el otro actor actuará de un modo benéfico -o al menos no perjudicial - para nosotros (Price, Authority, And Trust: From Ideal Types To Plural Forms, 1989). Sin confianza, en cambio, prevalece el oportunismo, la emergencia de *free riders*, y no se tienen los incentivos suficientes como para contribuir al bien común u obedecer la ley sin la necesidad de coacción. En este sentido, el fomento de la filantropía genera beneficios sociales, en cuanto aporte a la cooperación y asociatividad, capital y cohesión sociales (Centro UC Políticas Públicas, 2015). Y viceversa: para que una sociedad cuente con un desarrollo consistente de la filantropía, deben existir factores culturales además de los institucionales, como lo es la valoración de la responsabilidad cívica con el bienestar de la sociedad, lo que se produce mayormente en un entorno de confianza y legitimidad hacia la acción filantrópica (Aninat, y otros, 2019). En los hechos, las donaciones no han aumentado sustancialmente. Al medirla como porcentaje del PIB, se observa que la tendencia es estable. Ésta varía desde 0,07% en 2005 hasta alcanzar 0,1% en el año 2015,

creciendo a una tasa real anual de 4% promedio desde el 2005 al 2015. Por el contrario, en Estados Unidos -país que destaca en el escenario internacional por su alto monto de donaciones, en términos relativos el 2018 esta cifra se mantuvo estable en un 2,1% del PIB, ajustando la inflación en dólares del 2018¹.

La importancia que tienen las donaciones radica en que las fundaciones filantrópicas tienen como principales fuentes de ingreso las contribuciones de empresa, de una familia o individuo, e ingresos obtenidos a través de un *endowment*. Así, como meta económica, se aspira a que las donaciones logren representar en el mediano plazo, al menos el 2% del PIB. En términos morales, lo que se pretende es robustecer a las organizaciones de la sociedad civil en reconocimiento del importante rol público que cumplen a lo largo del territorio, con los debidos resguardos para que no existan abusos que puedan deteriorar la capacidad del Estado

para responder efectivamente a las demandas ciudadanas. Por lo tanto, se indicarán medidas que permitan tanto incentivar las donaciones como vigilar el buen uso de los beneficios tributarios que estas implican.

A continuación, se expondrá un marco teórico para comprender el sistema de donaciones posee Chile. Luego, se llevará a cabo un análisis del marco regulatorio de las donaciones a organizaciones sin fines de lucro (OSFL), tanto a partir del análisis de su legislación como del trabajo comparado realizado por Aninat, Vallespín y Villar (2020). Posteriormente, se expondrá el caso de las donaciones en situaciones de catástrofe. De inmediato, se vinculará la discusión a la modernización del Estado, dada la reiteración de problemas que se presentan, en distintos ámbitos del desarrollo de la sociedad civil. Finalmente se señalarán algunas propuestas tendientes a un sistema de donaciones integrado, inclusivo y pluralista.

2. MARCO TEÓRICO DE LAS DONACIONES A ORGANIZACIONES SIN FINES DE LUCRO (OSFL)

Según Aninat, Vallespín y Villar (2020), existen al menos cinco aspectos centrales que definen el marco legal sobre los cuales se desarrollan las donaciones a organizaciones sin fines de lucro, y sobre la que descansan las posibilidades y limitaciones de los actores. Estas son:

1. **Nivel de integración.** Se refiere al grado de integración o dispersión de las normas que regulan las donaciones.
2. **Beneficio público.** Se refiere al alcance que tiene la definición del beneficio público como determinante en la elegibilidad de las causas filantrópicas.
3. **Causas elegibles.** Se refiere a la amplitud o limitación en las causas que son incluidas en la legislación para que las organizaciones puedan recibir donaciones con incentivos.

4. **Procedimientos.** Se refiere a los procesos (simples o complejos) que deben realizar las organizaciones para obtener el estatus de donataria autorizada o, en otras palabras, tener la posibilidad de recibir donaciones de fuentes privadas con incentivos tributarios.

5. **Incentivos tributarios.** Se refiere a las características que tienen los incentivos según las causas elegibles, el tipo de donante y la forma del incentivo.

Complementariamente, y siguiendo la conceptualización utilizada por la Charities Aid Foundation (CAF) para el análisis de los marcos regulatorios, existen tres tipos de racionalidad para fomentar la filantropía y crear incentivos tributarios que favorezcan su desarrollo, a saber, subsidiariedad, base de la tributación y pluralismo.

1. Giving USA. 2019. Giving USA 2019: The Annual Report on Philanthropy for the Year 2018, a publication of Giving USA Foundation, 2019, researched and written by the Indiana University Lilly Family School of Philanthropy. Disponible online en www.givingusa.org.

1. Subsidiariedad. El Estado apoya a la filantropía en los casos en que esta logra producir un valor social mayor de lo que el Estado puede producir por sí mismo.

2. Base de la tributación. La tributación debe imponerse solamente cuando hay consumo personal o acumulación de riqueza. Dado que la donación no cumple con estas características, entonces no debe tener impuestos ni tampoco incentivos y, por lo tanto, debe existir una total libertad para hacer donaciones sin ninguna interferencia del Estado.

3. Pluralismo. Se prioriza la pluralidad de causas que tengan como criterio el beneficio público y desde ahí se pone el desarrollo de la sociedad civil en el centro del apoyo a la filantropía. El rango de causas a las que se pueden realizar donaciones es amplio, y el Estado impone límites a lo que se consideran causas elegibles en cuanto sean o no de beneficio público.

Así también, CAF hace la diferenciación entre sistemas incluyentes y excluyentes. El primero cumple con dos características básicas: i) amplia definición de beneficio público como criterio de elegibilidad de las organizaciones que pueden recibir donaciones con incentivos tributarios, y ii) existencia de procedimientos sencillos que faciliten el registro y acreditación de las organizaciones como receptoras de

donaciones, lo que a su vez le permite ser equitativo. En el sentido inverso, los sistemas excluyentes son aquellos que cuentan con criterios de elegibilidad e incentivos tributarios variables según las causas o fines filantrópicos, los procedimientos para el registro de las donatarias autorizadas son complejos y es alta la discrecionalidad del ejecutivo en el otorgamiento de los incentivos. Por estas razones, además, los sistemas excluyentes se caracterizan por ser inequitativos, dadas las diferencias de trato y beneficios tributarios que establece entre los actores.

A la luz de estos conceptos, y utilizando como fuente de información, principalmente, el estudio de Aninat, Vallespín y Villar (2020) "Hacia un Nuevo Marco Legal para las Donaciones: Análisis comparado Chile, América Latina, OCDE", se procederá a analizar la legislación en Chile, con énfasis en las características que dificultan que su sistema sea plural, inclusivo y equitativo. Luego, considerando que las características perjudiciales del marco regulatorio para las donaciones del país se reiteran en otros ámbitos, como la inversión, se vinculará este análisis a la agenda de modernización del Estado, no desde la relación entre las personas y el aparato público, sino para propiciar las relaciones entre la misma sociedad civil. Finalmente, se expondrán propuestas cuyo fin es perfeccionar el marco regulatorio y fomentar la filantropía.

3. MARCO REGULATORIO DE LA FILANTROPÍA EN CHILE

El marco legal es una dimensión relevante para la disponibilidad de recursos con fines filantrópicos y para facilitar su adecuada gestión, ya que "contiene las delimitaciones y posibilidades tanto para la operación de las organizaciones, como para el flujo de los recursos filantrópicos" (Aninat & Vallespín, 2019). En otras palabras, la legislación facilita o dificulta la capacidad de las organizaciones de la sociedad civil para llegar recursos privados. Al respecto, señala el

primer Barómetro de Filantropía en Chile, el marco legal vigente, en muchos aspectos, no es homogéneo ni coherente. De hecho, es "poco equitativo, excluye en ciertos ámbitos y actores y es excesivamente complejo para la participación tanto de donantes como de organizaciones donatarias" (Aninat & Vallespín, 2019).

En efecto, Chile posee bajos niveles de integración

legal y superposición de normas. Esto se explica a partir de la propia dinámica política entorno a las donaciones, la que se ha caracterizado por responder a cada situación que requiere convocar los aportes privados promulgando una legislación ad hoc, generando reglas del juego diferenciadas con las preexistentes. Algunos ejemplos de ello son las legislaciones ad hoc para la visita del Papa, la realización de la COP 25, o los aportes que se buscaron reunir para las MiPyMEs cuyas ventas se vieron perjudicadas a raíz de los eventos producidos desde octubre 2019 en adelante. Dichas leyes, buscando un fin loable, crearon condiciones para donar que eran más favorables respecto a las regulaciones existentes, profundizando la inequidad existente en el sistema actual. Esto, por cierto, dio cuenta de la necesidad de modificar la legislación actual hacia una Ley General capaz de adaptarse y responder a nuevos eventos.

En particular, son nueve las legislaciones principales que componen el sistema de donaciones². Cada una de ellas cuenta con normas propias, especifica un fin particular, instaure reglas y procedimientos que se deben cumplir para dicho fin, y el tipo de participantes convocados a participar (donantes y donatarios), según las diferentes leyes. Por el contrario, los países de alto nivel de desarrollo filantrópico y la mayoría de los países de América Latina tienen en común que las principales normas legales que regulan el sistema de donaciones están integradas en uno o dos cuerpos normativos (Aninat, y otros, 2020).

Jurídicamente, la definición de organizaciones de interés público guarda relación con cuáles son las áreas en las que se fomentará la acción filantrópica, y cuál es el criterio central de la legislación de cada país en la obtención del estatus de donataria autoriza-

da. Dicha definición, por lo general, considerará el criterio económico del costo fiscal que implican los incentivos tributarios y su compensación a través del beneficio para la sociedad. En el caso de Chile, si bien la ley N°20.500 (2015), que regula las asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública, define como organizaciones de interés público a “aquellas personas jurídicas sin fines de lucro cuya finalidad es la promoción del interés general, en materia de derechos ciudadanos, asistencia social, educación, salud, medio ambiente, o cualquiera otra de bien común, en especial las que recurran al voluntariado, y que estén inscritas en el Catastro”, no existe una relación entre esta definición y el catastro de entidades con la posibilidad de ser donatarias autorizadas para recibir donaciones con incentivos tributarios. Por el contrario, en los países de alto nivel de desarrollo filantrópico, este criterio suele estar formulado de forma suficientemente amplia como para que pueda incluirse una gran variedad de fines y actividades dentro del abanico del beneficio público.

Como se indicó en el marco teórico, las causas elegibles son la amplitud o limitación en las causas que son incluidas en la legislación para que las organizaciones puedan recibir donaciones con incentivos. En nuestro país, particularmente, los fines autorizados y no autorizados para recibir donaciones son regulados con normas específicas para temas como educación e instrucción; cultura, artes y patrimonio; fines sociales en los cuales están la superación de la pobreza, la discapacidad y rehabilitación de drogas; deporte; reconstrucción post catástrofes, y hay ciertas normas para instituciones específicas como los bomberos o el Sename. Sin embargo, hay otros temas, como la conservación del medio ambiente, el cuidado de la salud o derechos humanos, que carecen de normas

2. Artículo 31° N°7: Ley de Impuesto a la Renta, Artículo 46° Decreto de Ley N°3.063: Rentas Municipales, Artículo 1° a 7° Ley N°19.885: Donaciones con fines Sociales, Ley N°20.675: Donaciones con fines Culturales, Artículo 69° ley N°18.681: Donaciones a universidades e institutos profesionales, Artículo 3° Ley N°19.247: Donaciones con fines Educativas, Artículo 62° a 68° Ley N°19.712: Donaciones con fines Deportivos, Ley N°16.282: Donaciones a necesidades básicas en zonas de catástrofe y Ley N°20.444: Ley de Reconstrucción.

que incentiven donaciones. Por lo tanto, los fines autorizados dentro del marco legal actual aún no son lo suficientemente amplios ni exhaustivos como para reflejar las actividades filantrópicas actuales de la sociedad civil, y que representan indudables bienes de interés público (Aninat, 2020).

En cuanto a las restricciones a las donaciones, tras los escándalos de financiamiento irregular a la política se promulgó en 2017 la ley N°19.884 que norma y controla el gasto electoral y las donaciones tanto a partidos políticos como a candidatos a puestos de elección democrática. Según señalan Aninat, Vallespin y Villar (2020), en los países de alto desarrollo filantrópico se prohíbe a las donatarias autorizadas realizar actividades políticas de corte partidista, pero se permiten las actividades de incidencia o *advocacy*, siempre y cuando tengan relación con el quehacer de la organización. Al respecto, las restricciones en Chile señalan que las OSFL no pueden donar ni a partidos políticos ni a candidatos, y tampoco pueden recibir donaciones con incentivos tributarios si un candidato participa en la organización.

Los procedimientos que deben realizar las organizaciones para obtener el estatus de donataria autorizada, es decir, para recibir recursos con incentivos tributarios, pueden ser simples o complejos. En el caso de nuestro sistema, este se caracteriza por ser de “colcha de retazos” (*patchwork system*), es decir, ofrecer incentivos diferentes y procedimientos diferenciados, de acuerdo con el tipo de propósitos o fines de la OSFL (Charities Aid Foundation, 2016). De hecho, varias de las regulaciones indican que el estatus para recibir donaciones no se establece para la organización, sino para un proyecto determinado presentado por la OSFL y aprobado por un ente público con diferentes reglas, aumentando la complejidad y los costos procedimentales para las organizaciones. En la práctica, un 58% de la filantropía institucional opera a través de programas propios, un 24% a través de un sistema mixto de entrega de donaciones a terceros y operación de

programas propios, y solo un 18% de las fundaciones opera únicamente a través de entrega de donaciones a terceros (Aninat, y otros, 2017).

En relación con los incentivos tributarios para donar hacia las organizaciones consideradas donatarias, Chile aún necesita mejorar su sistema. Un estudio de Charities Aid Foundation (2014) muestra que en los países con incentivos tributarios un 33% de las personas dona, versus el 21% en países sin incentivos. Por lo tanto, los incentivos contribuyen a fomentar las donaciones. Según Aninat, Vallespin y Villar (2020), el fomento a las donaciones vía incentivos tributarios se relaciona con la adicionalidad que genera este mecanismo y con las correcciones que introducen en el ecosistema de donaciones. En sus palabras, “la adicionalidad es el resultado de un mayor crecimiento de donaciones hacia bienes públicos en relación a la pérdida del ingreso tributario o renuncia fiscal que tiene implícito el mecanismo” (Aninat, y otros, 2020). Esto se produce cuando las donaciones, gracias a sus incentivos, crecen más que la renuncia fiscal, generando así la adicionalidad en los recursos totales.

Así también, las donaciones para causas no elegibles y las donaciones que exceden los límites pagan impuesto, se encuentran gravadas con el impuesto a la donación de escala progresiva definido, el cual puede llegar al 25% del monto recibido. Se eximen del pago de impuesto las donatarias que tengan con el donante un parentesco colateral de segundo, tercer o cuarto grado, y que no excedan las 5 UTA. Adicionalmente, la ley obliga además a realizar un trámite de insinuación, esto es, pedir la autorización de un juez para efectuar la donación. Por el contrario, ninguno de los países de alto nivel filantrópico considera impuestos a las donaciones a OSFL.

En cuanto a los límites a las donaciones, estos varían de acuerdo a cada ley, dependiendo del tipo de donante o contribuyente. Con todo, existe un límite general denominado “Límite Global Absoluto”, de 5%

de la Renta Líquida Imponible (RLI) para las empresas, y de 20% de la RLI o 320 UTM -dependiendo del que sea más bajo- en el caso de los individuos. Esto, como se verá en la siguiente subsección, no aplica en las donaciones al Fisco en situaciones de catástrofe o emergencia. Según señala Aninat, Vallespin y Villar (2020), en los países con altos niveles de desarrollo filantrópico, si el donante sobrepasa los límites o techos hasta los cuales se pueden realizar donaciones con incentivos tributarios, el monto que sobrepasó el límite no queda afecto a dicho incentivo. En el caso chileno, con la Reforma Tributaria de febrero de 2020, se podrá considerar como límite global absoluto el equivalente al 4,8 por mil de su capital propio tributario, o el 1,6 por mil del capital efectivo, sólo para los fines de rebajar como gasto tributario tales donaciones. Según establece la ley, dicho límite global absoluto no se aplicará en los casos en que la ley especial que establece beneficios tributarios por donaciones contenga un límite particular para el caso en que exista una pérdida tributaria en el ejercicio (Ministerio de Hacienda, 2020).

Dicho esto, es posible analizar el marco legal en base a tres características fundamentales: gravámenes a la donación como regla general, incentivos a focos específicos, y barreras procedimentales para la participación tanto de donantes como de donatarias (Aninat, y otros, 2020).

Sobre los gravámenes, en Chile, a diferencia de otros países, rige un impuesto general a las donaciones. Al estar normadas junto con las herencias, se aumenta el gravamen a medida que disminuye la relación de parentesco entre donante y donataria, lo que también ha establecido, como norma general, la obligatoriedad de la autorización judicial (trámite de la insinuación)

que debe resguardar que no se afecte al patrimonio heredable. Por lo tanto, en la regulación vigente no hay una distinción entre la herencia y la donación a fines filantrópicos (Aninat, y otros, 2020).

Respecto a los incentivos, estos son la excepción. Las nueve principales legislaciones contienen reglas diferenciadas, no coherentes entre sí, orientadas a incentivar a distintos tipos de contribuyentes -según cada ley- a donar a fines que el legislador ha estimado relevante, ya sea para un momento³, o para fines amplios definidos en forma permanente⁴ o, incluso, temporales⁵. Dependiendo de las instituciones, fines permanentes o temporales, existen incentivos, procedimientos, límites y obligaciones diferenciadas, lo que encarece a nivel procedimental la participación de donantes, en especial de individuos o medianas empresas, y de donatarias, que deben comprender el sistema y, en muchos casos, no cuentan con la certeza jurídica que se requiere para que la donación no signifique un castigo⁶. Con todo, este grupo de legislaciones establece incentivos relevantes para reducir el costo de la donación a quien dona, en tanto exime del impuesto general y del trámite ante el juez y, según la ley, reconoce una parte de la donación como crédito contra el impuesto o bien como deducción o gasto aceptado para producir la renta.

En cuanto a las barreras procedimentales a la participación de las OSFL como donatarias autorizadas, además de la dispersión legislativa anteriormente mencionada, las OSFL deben estar consideradas en algunas de las legislaciones no sólo en su estatus jurídico (fundación, corporación sin fines de lucro, organización comunitaria funcional), sino en los fines a los cuales aboca su labor. Así, el marco legal vigente excluye del sistema a organizaciones que trabajan di-

3. Tales como instituciones particulares que generan un beneficio público (universidades, bomberos, Sename, escuelas públicas).

4. Tales como cultura, superación de la pobreza y deporte.

5. Eventos como la COP 25, la visita del Papa, beneficiarios como las Mipymes afectadas por el estallido social de 2020.

6. El castigo consiste en un gravamen como gasto rechazado o la constitución de delitos por contraprestaciones.

rectamente en ámbitos que comúnmente están incluidos en los fines incentivados en países de alto nivel de desarrollo filantrópico, como aquellos relacionados con la conservación del medioambiente o de prestaciones de salud o defensa de derechos civiles, dado que no están incluidas en alguna legislación con incentivos tributarios. Por otro lado, aquellas organizaciones que cuentan con una legislación ad hoc, deben superar diversas barreras procedimentales, incluyendo acreditar la organización y luego especificar el proyecto en detalle que buscan financiar vía donaciones privadas, para ser aprobado por un comité ad hoc. Por el contrario, en los países con alto nivel de desarrollo filantrópico, se acredita la organización, siendo ella la que ingresa al sistema y luego reporta resultados. No funcionan en base a los proyectos específicos.

La dispersión en la legislación destacada en el sistema de donaciones también dificulta las posibilidades de que se materialicen aportes privados al Fisco⁷, incluso en situaciones de catástrofe o emergencia. La complejidad de nuestro sistema de donaciones, al final de cuentas, queda a interpretación o arbitrio de la autoridad de turno, perjudicando la certeza jurídica que requieren los actores privados para llevar adelante aportes constantes o incluso eventuales. Esto se ha observado en que, producto de la crisis sanitaria generada por el COVID-19, el Servicio de Impuestos Internos (SII) se ha visto en la necesidad de emitir una circular -que es la que utilizamos para describir el modo de operar de las donaciones al Fisco- para aclarar aquellas dudas, incertezas o disputas que se puedan suscitar a partir de la ley. Con todo, la ley de donaciones al Fisco en situaciones de emergencia o calamidad posee virtudes que la vuelven pertinente en un contexto de crisis sanitaria.

Según indica el apartado 3.6. de la Circular N°59 de 2018, las donaciones efectuadas al Fisco poseen los siguientes incentivos tributarios:

- a) Están exentas de toda clase de impuestos,
- b) Tienen la calidad de gasto necesario para producir la renta para los efectos de lo establecido en la Ley sobre Impuesto a la Renta,
- c) No están sujetas al Límite Global Absoluto (LGA) establecido en el artículo 10 de la ley N° 19.885, y
- d) No requieren del trámite de insinuación.

En cuanto al procedimiento para ser donante, éste varía dependiendo de si se experimenta o no una situación de emergencia o calamidad pública⁸. En condiciones normales, las donaciones efectuadas al Fisco deben ser aceptadas o autorizadas previamente mediante trámites específicos. En situaciones anormales, como lo es la emergencia o calamidad pública, según señala el artículo 4° de la ley N°19.896, se libera al donante de la necesidad de tal autorización previa para donaciones, en especie o dinero, en aquellas cuyo valor no exceda el equivalente a 250 UTM al momento del ofrecimiento y las que recaigan sobre bienes sujetos a próximo deterioro o descomposición.

Dado que en el escenario actual se cumplen las condiciones descritas, las donaciones efectuadas al Fisco en el contexto de la emergencia sanitaria por la propagación de la enfermedad COVID-19 no requieren de autorización o aceptación previa, ni tampoco se aplica el límite a las 250 UTM.

Las donaciones efectuadas en el contexto descrito, a su vez, pueden ser efectuadas por cualquier institución o persona, sin distinguir la naturaleza jurídica

7. Entiéndase por "Fisco" aquellos órganos y servicios públicos incluidos en la Ley de Presupuestos, de conformidad a lo dispuesto por el artículo 4° de la Ley N°19.896.

8. Respecto a las denominadas "situaciones" de emergencia o calamidad pública, el Servicio de Impuestos Internos interpretó que no se refieren necesariamente al denominado "estado de emergencia" ni a la declaración de zona afectada por una catástrofe, bastando el decreto del órgano del Estado que corresponda que declare dicha situación.

de la institución ni la existencia de personalidad jurídica⁹. Por lo tanto, nada impide que las donaciones efectuadas en dinero sean llevadas a cabo por grupos de contribuyentes para los efectos de aprovechar los beneficios tributarios contemplados en la ley.

En cuanto a las donaciones realizadas con ocasión de la catástrofe o calamidad pública, al Estado, personas naturales o jurídicas de derecho público o fundaciones o corporaciones de derecho privado, a las Universidades reconocidas por el Estado, estas pueden acogerse a los beneficios de la ley N°16.282 aquellas consistentes en dinero o en bienes que formen parte del activo del donante. Así también, no se les aplica el Límite General Absoluto (LGA).

Por lo tanto, con sus defectos, la ley que actualmente permite los aportes al Fisco en situaciones de emergencia o calamidad pública contiene incentivos positivos y posee un procedimiento más inclusivo que en el resto de las normas que rigen el sistema de donaciones del país, pero mantiene el problema de la desintegración legislativa, lo que complejiza y desincentiva su realización.

Así, queda de manifiesto que, en Chile, a diferencia de lo que sucede en países con alto nivel de desarrollo filantrópico, las regulaciones sobre las donaciones se caracterizan por ser una normativa dispersa e inorgánica, poseer superposición de coberturas, altos costos legales y transaccionales, inequidad en el acceso de las potenciales donatarias y diferencias en los incentivos tributarios para los donantes.

3.1. FILANTROPÍA Y MODERNIZACIÓN DEL ESTADO

Existen fenómenos de la organización estatal que facilitan o perjudican el desarrollo de la sociedad civil y su pluralismo. A grandes rasgos, y en cuanto a la filantropía, dependiendo de la facilidad para realizar

donaciones, habrá más o menos transferencias hacia este tipo de asociaciones. Lo mismo ocurre con los incentivos. Entre mayores sean los costos de entrada y de transacción -expresada en los requisitos para constituirse en donataria y la dispersión en la legislación-, menor será la proporción de organizaciones sin fines de lucro que se constituyan, e inferiores serán los montos que lograrán.

Las dificultades que posee la filantropía para su óptimo desenvolvimiento perjudican la inversión social, implicando una pérdida de valor no sólo para las asociaciones sin fines de lucro, sino también para quienes se benefician directamente de ellas. Como dan cuenta los principales hallazgos del “Primer Barómetro de Filantropía en Chile”, el país se encuentra al debe en cuanto a la regulación de este tipo de instituciones (Aninat & Vallespín, 2019). Pero este fenómeno no es único. Chile tampoco cuenta con un sistema regulatorio de calidad, entendido como eficaz y coherente en el ámbito del desarrollo de inversiones, perjudicando el diseño, formalización, aplicación, revisión en el tiempo y coordinación entre las agencias que las tramitan (CNP, 2019).

Si bien es urgente que el Estado ofrezca mejores servicios en términos de cantidad y calidad, dicha responsabilidad no solo le compete a él. También es necesario que desde la misma sociedad civil pueda surgir un aporte superior en aquellos aspectos en los que el aparato público no logre desempeñarse adecuadamente -ya sea por razones culturales, de confianza, o de acumulación de conocimientos-. En este sentido, un mayor desarrollo de los aportes privados a la filantropía contribuye a fortalecer las organizaciones de la sociedad civil, complementar los recursos públicos, a la vez que permitiría otorgarle una mayor continuidad a la labor de estas instituciones en el tiempo, haciéndolas más sostenibles y con la necesaria autonomía de los gobiernos de turno que este por su propia naturaleza requieren.

9. Artículo 37 del Decreto Ley N°1.939 de 1977.

Por lo tanto, la revisión regulatoria es útil en función de eliminar las reglas obsoletas y simplificar las pertinentes, en aras de facilitar la relación del Estado con las personas y empresas, y también entre las asociaciones propias de la sociedad civil (empresas y fundaciones). Esto podría ayudar a mejorar la confianza interpersonal y también ayudar a canalizar más recursos hacia problemas públi-

cos. Por lo cual, puede entenderse que el desarrollo de este tipo de asociaciones, en tanto canalizan necesidades de la ciudadanía dando respuestas a ella, no solo prestan servicios que complementan la labor del Estado, sino que además funcionan como un espacio necesario de articulación y cohesión entre personas y actores, contribuyendo a la confianza interpersonal.

4. PLAN PARA FACILITAR LAS DONACIONES

Como demuestra el estudio de Aninat, Vallespin y Villar (2020) sobre el que se construye este documento, tanto en los países de alto nivel de desarrollo filantrópico, como también en los países de la OCDE y en la mayoría de los de América Latina, las principales normas legales que regulan el sistema de donaciones están integradas, tienen listas inclusivas de fines para recibir donaciones con incentivos tributarios, establecen el beneficio público como criterio central para la obtención del estatus de donataria autorizada y tienen procedimientos sencillos y unificados para otorgar este estatus. Por el contrario, Chile posee una basta cantidad de leyes, normas y procedimientos, no homogéneos ni coordinados, resultando en un marco complejo, poco favorable, inequitativo y limitante para el desarrollo de la filantropía en el país. Es por ello que se requiere una agenda que modernice su sistema de donaciones, incorporando estos elementos para facilitar la participación de la pluralidad de actores en la provisión de bienes sociales, con el fin de liberar el potencial filantrópico y contribuir de esa manera a generar los recursos necesarios para el desarrollo de una sociedad civil activa, plural e innovadora.

Recomendaciones:

1. Unificar las legislaciones en una Ley General de Filantropía. La diversidad de normas genera un sistema inequitativo y complejo que representa barreras de

entrada a las organizaciones pequeñas y a los donantes individuales. Por lo tanto, es necesario que Chile cuente con una norma general que integre fines, procedimientos e incentivos. Dichos fines deben ser inclusivos y los procedimientos de elegibilidad deben ser iguales, transparentes y sencillos, basados en instituciones y no en proyectos. Así también, los incentivos deben apuntar a permitir una variedad de tipos de donación, en dinero, especies y servicios, como se ha regulado en las legislaciones más recientes. Del mismo modo, debe establecer procedimientos simples y entregar certeza jurídica a todos los actores, fomentando la confianza en el sistema. Por último, si bien las actividades para las cuales las OSC no pueden recibir donaciones con incentivos tributarios se encuentra regulado, una nueva norma debiera reforzar la exclusión de las donatarias para evitar que las OSC sirvan de canal para donar a los partidos políticos.

2. Ampliar los incentivos tributarios relativos a la donación a una lista inclusiva de fines. Actualmente se grava con impuesto donaciones dependiendo del fin y tipo de contribuyente tributario, lo que, sumado a otros factores indicados, ha desincentivado el uso de las franquicias. Sin embargo, entre los principales hallazgos del estudio realizado por la OCDE (2020) se encuentra el que casi todos los países entregan un marco de tratamiento tributario preferencial a las entidades de la sociedad civil, con exenciones tributarias en rela-

ción a las actividades de interés público que realizan. Es por ello que se requiere, además de aumentar los límites a las donaciones, una lista inclusiva de fines dentro de una norma general de filantropía, ampliando las causas a las que se podría donar con incentivos tributarios, incluyendo, por ejemplo, medio ambiente, salud, derechos humanos, entre otros. Así también, es necesario que se mantengan los incentivos tributarios para personas naturales y se elimine el impuesto a las donaciones en caso de exceso o superación del monto máximo donado. De esta forma, se debiera corregir las disparidades actualmente existentes, fortalecer las donaciones de personas, y promover un sistema más participativo y democrático.

3. Actualizar y ampliar el sistema de incentivos tributarios para personas y empresas. Todos los países entregan algún tipo de incentivo para fortalecer las donaciones filantrópicas, los que en su mayoría se relacionan con deducción como gasto de la renta imponible de las empresas, mientras que otros 12 países (entre ellos, Chile) entregan la alternativa de crédito tributario. Sin embargo, este mecanismo también se ha constituido en un elemento que ha contribuido a restar legitimidad al sistema. Por lo tanto, con el objetivo de incentivar los aportes voluntarios, se propone establecer una transición gradual hacia la deducción o reconocimiento como gasto necesario para la renta como mecanismo único para las donaciones de las empresas, con flexibilidad para incorporar nuevos fines, sectores o mejoras a lo largo de los años¹⁰. Dicha deducción debe ir en línea con la regulación de los países de alto nivel de desarrollo filantrópico, debe considerar la eliminación de gravámenes por el exceso de donación, estableciendo topes mayores a los actuales (de acuerdo a la evidencia comparada, Chile estaría dentro de los países con los topes más bajos), resguardando el costo fiscal que estos incentivos generan al Estado, dada la renuncia en recaudación tributaria

que implican tales exenciones. Según la OCDE (2020), como las tasas de impuesto a las empresas son planas, considerar las donaciones como gastos necesarios para producir la renta para todos los fines no produce efectos regresivos. Por otra parte, las donaciones efectuadas por personas naturales debieran ser incentivadas para todos los fines a través de créditos tributarios que afecten el Impuesto Global Complementario y el de Segunda Categoría, una herramienta más equitativa dada las tasas progresivas de impuesto a la renta de las personas que existen en Chile.

4. Mejorar los sistemas de transparencia y reportabilidad. La transparencia en el sistema de donaciones es fundamental para garantizar la confianza pública y su legitimidad. Para ello es necesaria una agencia pública que, además de su labor de asesoría, apoyo y fiscalización, establezca como norma para las donatarias autorizadas el deber de reportar a través de formatos estandarizados. Así también, debe velar porque la información del sistema de donaciones sea pública, de manera que sea posible conocer y transparentar su uso, tendencias y limitaciones, e introducir mejoras a partir de esa información.

5. Modernizar la legislación de donaciones regulando y promoviendo la donación de herencias, reglas claras y abiertas para establecer endowments y el flujo de donaciones internacionales. En Chile sólo se puede transferir un 25% de la herencia (la cuarta de libre disposición) previa realización del trámite de la insinuación judicial, y no existen incentivos tributarios a nivel general para donar la herencia. Respecto a los endowments, conviene establecer una legislación específica. En ella será necesario regular el tipo de entidad que se puede crear para administrar y gestionar los recursos, los montos mínimos que se requieren para establecer los fondos, estándares de inversiones sostenibles, entre otros. Por último, en donaciones

¹⁰. En relación a los aportes sociales de las empresas en Chile, se estima que el 13% pide crédito versus el 65% que deduce la donación como gasto (CEFIS, 2020).

transfronterizas, es necesario un sistema abierto para las donaciones internacionales. Ello implica permitir a entidades domésticas operar en otros países sin perder su estatus tributario favorable con restricciones o reportes adicionales. Dado el contexto de grandes desafíos (medioambiental, de salud pública, incluyendo la pandemia), se requiere la cooperación entre los países y las instituciones, por lo que conviene crear instancias para entregar tratamiento tributario equivalente a la filantropía local y transfronteriza.

6. Enfrentar el problema de la concentración de donaciones. La concentración de donaciones es un fenómeno que, si bien es común, ha sido objeto del debate público, suscitando distintas respuestas. Considerando que la creación de fondos mixtos¹¹ no ha dado buenos resultados, se propone diseñar estrategias de *matching funds* con recursos públicos e incentivos al aporte de recursos privados para ámbitos relevantes donde se busca movilizar mayores aportes.

11. Sistema que obliga a que un porcentaje del monto donado a una organización se destinen a un fondo común que redistribuye las donaciones a través de los concursos.

5. BIBLIOGRAFÍA

- Aninat, M., Vallespin, R. & Villar R. (2020). *Hacia un Nuevo Marco Legal para las Donaciones: Análisis comparado Chile, América Latina, OCDE*. Por publicar.
- Aninat, M., Fuente, G. & Fuensalida, C. (2020). *Donaciones en Chile: Análisis del marco legal vigente y propuestas para su modernización. Puntos de Referencia*, N°552, Octubre 2020.
- Aninat, M., & Vallespin, R. (2019). *Primer Barómetro de Filantropía en Chile: Tendencias e índice de desarrollo*. Santiago : Chile más Hoy.
- Bradach, J., & Eccles, R. (1989). Price, Authority, And Trust: From Ideal Types To Plural Forms. *Annual Review of Sociology*, 15, 97-118.
- Boletín N°9266-051. (6 de Marzo de 2014). *Proyecto de ley que crea un "Régimen unificado para los beneficios tributarios por donaciones efectuadas a entidades sin fines de lucro"*. Chile.
- CEFIS, Chile21, Espacio Público, P!ensa, CEP, Instituto Libertad, FPP, Un Camino Posible, IdeaPaís, Cieplan, CDC & Horizontal. (2020). *Propuesta para una ley general de donaciones orientada a impulsar y fortalecer la sociedad civil*. Chile.
- Centro UC Políticas Públicas. (2015). *Confianza, la clave para el desarrollo de Chile*. Santiago: Santander.
- Centro UC Políticas Públicas. (2017). *Fortaleciendo la sociedad civil: el rol de los incentivos tributarios en las donaciones*. Santiago: Universidad Católica.
- Charities Aid Foundation. (2014). *Future World Giving*. Kent: Charities Aid Foundation.
- Charities Aid Foundation. (2016). *Donation States. An International comparison of the tax treatment of donations*. Kent: Charities Aid Foundation.
- Charities Aid Foundation. (2017). *CAF World Giving Index 2017: A global view of giving trends*.
- OECD. (2020). *Financing for sustainable development. OECD*.