

Propuesta

PARA UNA LEY GENERAL DE DONACIONES

ORIENTADA A IMPULSAR Y FORTALECER LA SOCIEDAD CIVIL



CEFIS | CENTRO DE FILANTROPIA
E INVERSIONES SOCIALES
UNIVERSIDAD ADOLFO IBÁÑEZ

Chile21

**ESPACIO
PÚBLICO**

P!ensa

CEP
CENTRO DE ESTUDIOS PÚBLICOS

IL INSTITUTO
LIBERTAD
Ideas para Chile

fpp.
fundación para el progreso

UN CAMINO
POSIBLE

ideapaís

CIEPLAN
CORPORACION DE ESTUDIOS PARA LATINOAMERICA

**CENTRO
DEMOCRACIA
Y COMUNIDAD**

HORIZONTAL

Propuesta elaborada por:

Magdalena Aninat

Directora

Centro de Filantropía e Inversiones Sociales UAI

Gloria De la Fuente

Presidenta

Fundación Chile 21

Sylvia Eyzaguirre

Investigadora

Centro de Estudios Públicos

Armando Holzapfel

Consejero

Fundación para el Progreso

Victoria Hurtado

Directora

Espacio Público

Sebastián Izquierdo

Director Ejecutivo

Horizontal

Javiera Parada

Co- fundadora

Un Camino Posible

Con apoyo técnico del equipo CEFIS UAI:

Rodrigo Villar y Rocío Vallespin

Septiembre 2020

Introducción

Las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) cumplen importantes funciones: expresan el pluralismo y diversidad de intereses de ciudadanos organizados que buscan contribuir a asuntos públicos, prestan servicios sociales a poblaciones vulnerables, y relevan nuevos temas de interés público. Junto con ello, aportan a la innovación para la solución de problemas sociales complejos y articulan espacios de cooperación entre actores sociales en torno a intereses comunes. **Con ello, las OSC contribuyen a canalizar la participación de la ciudadanía en la vida pública y contribuir al bien común, ayudando a comprender que lo público y el desarrollo sostenible no es únicamente rol del Estado, sino tarea de todos. Esta participación activa en el bien común es además condición necesaria para avanzar en construcción de confianza, cohesión social y colaboración multisectorial.**

Las donaciones en tiempo, especie y dinero que realizan ciudadanos, empresas y fundaciones son una fuente importante de recursos para las OSC. A través del trabajo voluntario, de las pequeñas donaciones de los ciudadanos, de los aportes en especie y dinero de pequeñas, medianas o grandes empresas, los diversos actores de la sociedad apoyan, promueven y legitiman las diversas causas de beneficio público que realizan las OSC. A través de estos aportes voluntarios el sujeto donante participa en forma pro-activa del bienestar de la sociedad.

Contar con una legislación sobre donaciones que trate de manera equitativa a los diferentes actores y les facilite su apoyo a las OSC es un elemento fundamental para crear un ambiente habilitante para la sociedad civil y la democracia en un país, más aún cuando vivimos un tiempo de crisis social, económica y sanitaria que tendrá profundos efectos tanto en el corto como en el mediano plazo, afectando con mayor intensidad a los grupos más vulnerables de la sociedad. En Chile la dispersión de normas, la exclusión de causas y el trato diferencial a los actores, más que motivar, desincentiva el apoyo con tiempo, talento, recursos monetarios y no monetarios a las OSC.

Por ello, proponemos avanzar hacia **un nuevo marco legal integral para las donaciones orientado a impulsar las contribuciones y fortalecer la sociedad civil**. En la primera parte de este documento explicamos por qué es necesario promover un papel más activo de la filantropía en el desarrollo de la sociedad civil. En la segunda parte proponemos **10 principios que deberían guiar una Ley General de Donaciones para Chile** que contribuya a ampliar el espacio cívico y la participación de las OSC en la vida democrática del país.

An aerial, black and white photograph of a busy pedestrian crossing. The crossing is marked with white stripes on a dark asphalt surface. Numerous people of various ages and styles of dress are walking across the street. A large, semi-transparent blue circle is overlaid in the center of the image, containing the main title in yellow text.

La necesidad de promover las donaciones para fortalecer la sociedad civil

Sector creciente:

Chile muestra un creciente dinamismo en la constitución de organizaciones de la sociedad civil. Los últimos estudios muestran que las OSC crecen a una tasa de 8,9% al año, sumando al año 2020 más de 319 mil entidades, de las cuales 9,8% corresponde a fundaciones y asociaciones sin fines de lucro (Sociedad en Acción, Centro Políticas Públicas UC, 2020).

Se ha estimado que el sector representa el 2,1% del PIB y genera cerca de 310.000 empleos remunerados y voluntarios, lo que es equivalente al 3,6% de la población económicamente activa del país (Sociedad en Acción, Centro Políticas Públicas UC, 2018).

Donaciones como fuente de sostenibilidad y autonomía de las OSC:

La sostenibilidad financiera de las OSC se basa en una combinación de fondos públicos, venta de servicios y donaciones. Los distintos tipos de aportes que realizan privados, tanto ciudadanos como empresas de distintos tamaños, ya sea en recursos monetarios (donaciones) como no monetarios (voluntariado), constituyen una fuente importante de recursos para el desarrollo de las actividades de las OSC, especialmente para aquellas que requieren de mayor flexibilidad, riesgo y autonomía en relación con el Estado y el mercado. Las donaciones de distinto tipo (dinero, bienes, tiempo y servicios) permiten canalizar también la participación de distintos actores sociales a asuntos públicos.

Estancamiento y alcance actual de las donaciones:

Los datos de los últimos años muestran que las donaciones registradas por el Servicio de Impuestos Internos se han estancado en los últimos años, en un margen que fluctúa entre los 154 mil millones de pesos en 2015, y 160 mil millones de pesos en 2019. Sin embargo, las organizaciones que logran levantar donaciones registradas fluctúa entre 893 entidades en 2015 y un máximo de 870 en 2019 (Servicio de Impuesto Internos, 2020). Este número representa un porcentaje menor del total de organizaciones admisibles para recibir donaciones. Por otra parte, solo el 28% de las empresas y solo el 20% de los ciudadanos realiza voluntariado (Primer Barómetro de Filantropía, CEFIS UAI, 2019).

Se suma a estas limitaciones la realidad que enfrentan las OSC en la actual contingencia sanitaria, donde la mayoría se han visto fuertemente afectadas por la crisis del Covid-19: 63,5% ha reportado no tener recursos para terminar el año, 61% de las entidades que reciben ingresos vía donaciones institucionales ha registrado disminución de esos recursos y el 71% de las organizaciones que reciben aportes de socios y personas naturales ha reducido sus ingresos (COS, PwC, Lealtad Chile, 2020).

Los últimos estudios muestran que las OSC crecen a una tasa de 8,9% al año, sumando al año 2020 más de 319 mil entidades, de las cuales 9,8% corresponde a fundaciones y asociaciones sin fines de lucro (Sociedad en Acción, Centro Políticas Públicas UC, 2020).

OSC
2,1%
PIB

310.000
empleos

El rol de la legislación:

El marco legal es uno de los pilares fundamentales para el desarrollo de la filantropía en una sociedad, pues facilita o dificulta la capacidad de las OSC para allegar recursos privados. Las OSC en Chile tienen una visión crítica del marco legal vigente: de las organizaciones que reciben donaciones, el 48% declara que el actual sistema no es entendible ni para los donantes ni para las donatarias. Y un 64% afirma que el procedimiento para participar en el sistema dista de ser simple. Junto con ello, el 65% estima que el sistema no es eficaz para aumentar las donaciones (Primer Barómetro de Filantropía, CEFIS UAI, 2019).

Nuestro país cuenta con más de 60 cuerpos legales donde se regulan las donaciones, incluyendo más de 10 leyes con incentivos para ámbitos específicos. Esta dispersión normativa es fruto de una legislación parcial en ausencia de una política pública integral para promover a las OSC en su conjunto. Esta realidad dificulta el entendimiento de las reglas del sistema, levantando con ello barreras de entrada para que los diversos tipos de OSC participen en el sistema de donaciones a lo largo del territorio. En muchos casos la norma responde a una visión de desconfianza hacia las OSC y establece controles burocráticos excesivos en desmedro de apoyo y fomento a su desarrollo. De hecho, no existe un estatuto consolidado aplicable a las OSC que integre tanto las normas jurídicas y tributarias que le rigen, imponiendo también una dispersión legal que afecta el conjunto de su actividad. Sumado a lo anterior, la dispersión legislativa impide entregar certeza jurídica y facilidad de participar a los distintos tipos de donantes, excluye fines relevantes (como conservación del medioambiente, atención de salud y derechos humanos, entre otros) y no entrega condiciones de transparencia que permitan la confianza en el sistema.

Nuestro marco legal se distancia de la tendencia presente en los países de la OCDE y de varios países de América Latina, que cuentan con un marco legal integrado, amplio en su lista de fines, con procesos simples para la participación de las OSC en el sistema y herramientas de reportabilidad y transparencia activa que generen confianza en el uso y flujo de las donaciones, resguardando a su vez la sana autonomía de las OSC. Es importante destacar que los países con alto nivel de filantropía cuentan con marcos legales que respetan la libertad de los donantes para elegir los fines y organizaciones a los cuales aportar, poniendo como restricción que toda donación esté orientada a generar beneficio público (Hacia un Nuevo Marco Legal para las Donaciones en Chile, CEFIS UAI, 2020).

El 64% de las organizaciones afirma que el procedimiento para participar en el sistema dista de ser simple. Junto con ello, el 65% estima que el sistema no es eficaz para aumentar las donaciones (Primer Barómetro de Filantropía, CEFIS UAI, 2019).

Esta dispersión normativa es fruto de una legislación parcial en ausencia de una política pública integral para promover a las OSC en su conjunto. Esta realidad dificulta el entendimiento de las reglas del sistema, levantando con ello barreras de entrada para que los diversos tipos de OSC participen en el sistema de donaciones a lo largo del territorio.



10 Principios para una Ley General de Donaciones

Dada la relevancia y el crecimiento de las OSC y el fundamental aporte de las donaciones monetarias y no monetarias que realizan ciudadanos, empresas y fundaciones para potenciar su desarrollo, proponemos modernizar el marco legal chileno. En concreto, planteamos una Ley General de Donaciones que entregue un marco común tanto para las donaciones a entidades sin fines de lucro que desarrollan su trabajo de forma permanente, como también una base legal sobre la cual incentivar las donaciones a acontecimientos específicos o temporales de interés público (como catástrofes naturales, COP 25, o crisis sanitaria).

La Ley General debe cumplir con 10 principios:

1.

Integración

La regulación debe integrar en un único marco legal los fines, procedimientos, incentivos y requisitos de transparencia, de manera de facilitar su entendimiento para las diversas organizaciones a lo largo del territorio y los distintos tipos donantes, entregando condiciones equitativas para el conjunto de las OSC. El marco legal propuesto no debería ir en detrimento de las condiciones logradas por algunos sectores y causas actualmente integradas en las normas legales que incentivan las donaciones.

2.

Simpleza y certeza

La legislación debe explicitar las condiciones para facilitar la participación tanto de las OSC para recibir donaciones como de los diversos tipos de donantes para realizar donaciones. Para ello debe contar con procedimientos simples que faciliten la democratización de las donaciones, y entregar certeza jurídica a todos los actores, fomentando la confianza en el sistema.

3.

Beneficio público como criterio central

El principio orientador para decidir si una OSC puede recibir donaciones con incentivos tributarios debe centrarse en que sus actividades se orienten al beneficio público y no al beneficio privado.

4.

Inclusiva

Si bien los incentivos a las donaciones son una excepción en materia de regulación, esta debe ser amplia e inclusiva en los fines o causas a los cuales se puede donar, agregando fines hasta ahora excluidos del sistema (como la protección del medio ambiente, la atención de salud, y los derechos humanos, entre otros). Igualmente debe ser amplia en los tipos de donantes que incorpore, incluyendo personas naturales, jurídicas y sucesiones hereditarias. De esta forma, se debiera corregir las disparidades actualmente existentes, fortalecer las donaciones de personas, y promover un sistema más participativo y democrático.

5.

Salvaguardias y exclusiones

La legislación debe explicitar las actividades para las cuales las OSC no pueden recibir donaciones con incentivos tributarios; entre ellas, las de corte político partidista y las que beneficien de manera particular a intereses privados o a los miembros de la organización que reciben la donación. Una Ley General de Donaciones a las OSC debe tener los resguardos necesarios para evitar que estas sirvan de canal para donar a los partidos políticos y se use el sistema en contravía de la ley vigente que regula las donaciones a este tipo de entidades y campañas políticas. Lo anterior no obsta que la Ley General pueda permitir que las OSC realicen procesos de incidencia en temas de política pública y de participación en el debate público, pues esta es una función esencial de la sociedad civil.

6.

Establecer incentivos movilizadores para las donaciones

Los incentivos tributarios contribuyen a movilizar los aportes privados y existen en todos los marcos legales de los países OCDE. La adicionalidad que estos generan, entendida como el crecimiento de recursos orientados al beneficio público, en relación con la pérdida fiscal, es razón central para incentivar las donaciones. En este ámbito, la legislación debe incentivar distintos tipos de donaciones (monetarias, en especies, en servicios), con topes al monto de donación con incentivos tributarios en línea con los límites de los países de la OCDE, y eliminando gravámenes adicionales a la donación sobre este tope. Junto con ello, la Ley General de Donaciones debe fomentar la donación de tiempo o voluntariado que canaliza el aporte de ciudadanos en apoyo a las OSC.

7.

Centrarse en las instituciones y no en los proyectos

La legislación debe evitar la excesiva carga burocrática a las OSC y establecer un procedimiento único para la elegibilidad de las organizaciones como entidad autorizada para recibir donaciones, en lugar de centrar el sistema en evaluaciones proyecto a proyecto, como es en la actualidad.

8.

Supervisar y promover desde el Estado la amplia participación en el sistema

La legislación debe contemplar mecanismos para que el Estado supervise el buen uso del sistema y fortalecer así su confianza. Junto con ello, el Estado debe asumir el rol de promover activamente su desarrollo, incorporando mecanismos para incentivar las donaciones a lo largo de las regiones con programas de política pública que contribuyan a generar la capacidad de las OSC para el levantamiento de aportes privados, ampliar sus redes y visibilidad, de forma de reducir la concentración de donaciones en la Región Metropolitana o bien en pocas organizaciones.

9.

Transparencia activa

La legislación debe contemplar mecanismos para resguardar y fortalecer la confianza en el sistema. Para ello debe incluir la obligación de reportar por parte de las entidades autorizadas para recibir donaciones, en base a formatos estandarizados de acuerdo con el tamaño de las organizaciones. Junto a la obligación de reportar, el Estado debe tener la obligación de otorgar acceso público a la información sobre el sistema, de manera que sea posible conocer y transparentar su uso, tendencias y limitaciones, e introducir mejoras a partir de esta información.

10.

Largo plazo, gradualidad y flexibilidad

La legislación debe apuntar a un desarrollo filantrópico de largo plazo (con una visión de política de Estado), mediante una transición gradual, basada en los avances positivos de la legislación existente y con flexibilidad para incorporar nuevos fines, sectores o mejoras a lo largo de los años.



Propuesta

PARA UNA LEY GENERAL DE DONACIONES

ORIENTADA A IMPULSAR Y FORTALECER
LA SOCIEDAD CIVIL

CEFIS | CENTRO DE FILANTROPIA
E INVERSIONES SOCIALES
UNIVERSIDAD ADOLFO IBÁÑEZ

Chile21

**ESPACIO
PÚBLICO**

Piensa

CEP
CENTRO DE ESTUDIOS PÚBLICOS

**INSTITUTO
LIBERTAD**
Ideas para Chile

fpp.
fundación para el progreso

UN CAMINO
POSIBLE

ideapaís

CIEPLAN
CORPORACIÓN DE ESTUDIOS PARA LATINOAMÉRICA

**CENTRO
DEMOCRACIA
Y COMUNIDAD**

HORIZONTAL