

HACIA UN NUEVO MARCO LEGAL PARA LAS DONACIONES EN CHILE:

ANÁLISIS COMPARADO ENTRE CHILE, AMÉRICA LATINA, OCDE

Magdalena Aninat / Rocío Vallespin / Rodrigo Villar



UNIVERSIDAD ADOLFO IBÁÑEZ

Fundado en 2015, el CEFIS UAI es el primer centro académico en Chile y Latinoamérica dedicado al desarrollo de conocimiento sobre los aportes privados a bienes públicos.

A través de su labor genera vínculos entre el quehacer académico con los distintos actores sociales interesados en contribuir a la generación de bienes públicos y al fortalecimiento de la sociedad civil. Para ello, genera investigación aplicada sobre el sector y propuestas de política pública. Es también un espacio de guía y formación para quienes lideran iniciativas de inversión social, aportando conocimiento para desarrollar una filantropía estratégica, medición de resultados de impacto social y una gobernanza efectiva.

El CEFIS UAI trabaja en colaboración con instituciones locales e internacionales y es parte de la red global Worldwide Initiatives for Grantmaker Support (WINGS) que promueve el desarrollo de la filantropía en el mundo.

C H I L E + H O Y

Chile+Hoy es una fundación de beneficencia pública, sin fines de lucro, dedicada a la filantropía promoviendo la construcción de un país más libre, próspero, inclusivo y sustentable. Entrega soluciones privadas a desafíos relevantes que existen en nuestro país. Apoya a proyectos e instituciones que generan cambios culturales e impactan la vida de los chilenos de manera novedosa, eficiente, profesional y con los mayores estándares de excelencia.

En su compromiso con el desarrollo humano y el progreso del país, Chile+Hoy canaliza su acción a través de cuatro áreas de acción: promoción del pensamiento crítico y el debate de las ideas de una sociedad libre y responsable; conservación y sustentabilidad de nuestro patrimonio natural; envejecimiento positivo y bienestar de personas mayores; y el fortalecimiento de la sociedad civil.

HACIA UN NUEVO MARCO LEGAL PARA LAS DONACIONES: ANÁLISIS COMPARADO CHILE, AMÉRICA LATINA, OCDE

Publicación del Centro de Filantropía e Inversiones Sociales de la Escuela de Gobierno de la Universidad Adolfo Ibáñez, con el apoyo de Fundación Chile+Hoy.

Todos los derechos reservados. Se permite su reproducción parcial citando la fuente.

Disponible en formato digital en la página <http://cefis.uai.cl> en la sección Investigación.

Autores:

Magdalena Aninat, Directora Centro de Filantropía e Inversiones Sociales, CEFIS UAI.

Rocío Vallespin, Coordinadora de Investigación del Centro de Filantropía e Inversiones Sociales, CEFIS UAI.

Rodrigo Villar, Investigador asociado al CEFIS UAI y al CIBSC (México).

Diseño y diagramación:

Loreto Da Bove

CONTENIDOS

MENÚ INTERACTIVO 
CLICK PARA NAVEGAR

PRESENTACIONES INTRODUCCIÓN METODOLOGÍA

4

MARCO LEGAL GENERAL

18

- Nivel de integración de la legislación
- El bien público como criterio para establecer incentivos a las donaciones
- Fines autorizados y no autorizados para recibir donaciones
- Procedimientos para recibir el estatus de donataria autorizada
- Los incentivos tributarios

SUPERVISIÓN Y TRANSPARENCIA: AGENCIAS REGULADORAS

44

- Las agencias reguladoras: tipos y funciones
- El registro de organizaciones y la obtención del estatus de Donataria Autorizada
- Reportabilidad y transparencia

FORTALECIMIENTO DE CAPACIDADES

62

- Políticas públicas para fortalecer las capacidades de captar donaciones

HERENCIAS

66

- Las donaciones de la herencia en las legislaciones

ENDOWMENTS

70

- La regulación de los fondos patrimoniales (endowments)

DONACIONES INTERNACIONALES

76

- La regulación de las donaciones internacionales

RECOMENDACIONES

80

- Unificar las legislaciones en una Ley General de Filantropía
- Tipo y valor de los incentivos tributarios
- Transparencia y reportabilidad
- Otras fuentes de recursos para las donatarias autorizadas

BIBLIOGRAFÍA AGRADECIMIENTOS

95

PRESENTACIONES

Carta presentación CEFIS

Magdalena Aninat S.

Directora Centro de Filantropía e Inversiones Sociales

En ocasiones es posible identificar en la discusión pública una visión limitada del valor que tiene la práctica filantrópica para una sociedad. Ello sucede cuando se entiende la filantropía sólo como un complemento para suplir las deficiencias del Estado o del mercado en la adecuada provisión de bienes y servicios a todos los ciudadanos. Si bien es importante el aporte de las donaciones privadas para contribuir a que las organizaciones sociales puedan atender a comunidades excluidas, las prácticas de colaboración por el interés común responden a un fenómeno más profundo que la provisión eficiente de un servicio.

Cuando los ciudadanos nos organizamos para atender una necesidad local o nacional, aportamos recursos –financieros, conocimiento, tiempo- y constituimos organizaciones de interés público que convocan a su vez a otros actores a participar, estamos construyendo un espacio para la articulación y la cohesión social, fundamental para toda democracia y en especial para países como el nuestro que muestra bajos índices de confianza interpersonal. Una visión comprehensiva del fenómeno de la filantropía capta el valor de contar con ese capital paciente, de largo plazo, dispuesto a impulsar soluciones innovadoras para desafíos complejos, articular la colaboración entre distintos actores, y contribuir a la estabilidad de organizaciones de la sociedad civil, para darles la necesaria autonomía de los gobiernos de turno.

Con esta visión amplia e integral hemos trabajado en el Centro de Filantropía e Inversiones Sociales durante nuestros 5 años de trayectoria, creando un espacio de vinculación de la Universidad Adolfo Ibáñez con la sociedad. Hemos constituido así un espacio de conocimiento, discusión y aprendizaje para fortalecer la práctica filantrópica en Chile y América Latina.

Un eje fundamental de nuestra labor ha sido entender los factores que determinan que en un país florezca una cultura filantrópica vigorosa. El Índice de Desarrollo de la Filantropía presentado por el CEFIS en 2019, plantea que influyen tanto variables culturales (incluido el comportamiento de los actores del ecosistema), como variables institucionales donde se definen las reglas para que participen donantes y donatarias. Aplicado a Chile, el Índice muestra que el marco legal vigente presenta una barrera más que un entorno facilitador para potenciar la práctica filantrópica en nuestro país (Primer Barómetro de Filantropía en Chile, Aninat & Vallespin, 2019).

Anteriormente, en 2018, desde el CEFIS convocamos a un grupo de actores de amplia trayectoria y expertise en el ámbito de la filantropía y la sociedad civil con los cuales publicamos las Propuestas para Modernizar el Sistema de Donaciones Destinadas al Bienestar Social en Chile (CEFIS UAI, 2018). Este informe identifica los elementos centrales que deben guiar un proceso de mejora del marco legal, diagnosticado en distintas instancias como complejo, desarticulado e inequitativo. Efectivamente, la falta de una política pública integral en este ámbito y las múltiples iniciativas para legislar en forma

PRESENTACIONES

parcial para ámbitos específicos o acontecimientos extraordinarios ha tenido por resultado un enjambre legislativo (con más de 60 normas y creciendo) que regulan las donaciones, en forma no coordinada ni homogénea. Ello genera una falta de certeza jurídica y costos procedimentales para donantes y donatarias, que se traducen en barreras de entradas a su participación, limitando el potencial que tiene la filantropía en el país.

Hacia un Nuevo Marco Legal para las Donaciones en Chile aporta a este análisis y nos permite comprender cuán deficiente es nuestra legislación a la luz de cómo regulan sus sistemas de donaciones los países con alto nivel de desarrollo filantrópico de la OCDE y también una serie de países de América Latina. Nuestra realidad se acerca a la de Nicaragua, República Dominicana y Brasil y está distante de Colombia, Australia o Estados Unidos. Por ello, el estudio propone recomendaciones concretas para avanzar hacia una modernización del sistema a partir de una Ley General de Donaciones que regule posibilidades y restricciones, incentivos y topes, transparencia y herramientas para ampliar la participación de los actores en el sistema y fortalecer la sostenibilidad de las organizaciones sociales.

Este estudio es fruto de una discusión amplia, que recoge la visión de expertos de 18 países del mundo, de investigadores de centros de estudios nacionales, y de representantes de donantes y donatarias, sumando más de 60 actores consultados, que iluminaron nuestra investigación. Su desarrollo ha sido posible gracias al apoyo y compromiso de la Fundación Chile+Hoy a quienes agradecemos su respaldo continuo al CEFIS y con ello, al desarrollo de la filantropía y la sociedad civil. También agradecemos la colaboración de la Fundación Pro Bono y de la red internacional WINGS, que facilitaron el acceso a fuentes de información fundamentales y el apoyo de abogados expertos que contribuyeron con precisiones a este estudio: Carolina Fuensalida, Francisco Saffie y Blanca Sánchez de Toca. Por último, cabe entregar un reconocimiento especial al compromiso del equipo investigador, integrado por Rodrigo Villar y Rocío Vallespin, que lograron dar una forma comprensible y atractiva al análisis legislativo comparado.

Publicamos este estudio en un momento singular, cuando Chile y el mundo enfrentan la crisis sanitaria producida por el virus del COVID-19. La filantropía está cumpliendo un rol relevante en apoyar a millones de personas afectadas no sólo por la enfermedad, sino también por sus diversas consecuencias. Los gobiernos, también en Chile, han ajustado sus regulaciones para facilitar las donaciones eliminando restricciones y facilitando procesos. Sin embargo, también en periodos de “normalidad” existen emergencias que atender y soluciones innovadoras que impulsar. Por ello, hacemos un llamado a poner en la discusión legislativa una modernización del sistema de donaciones, y comprometemos, desde la Universidad, aportar el conocimiento que sustente un diálogo informado, fructífero y con altura de miras.

Este estudio comparado nos muestra que nuestro marco legal que regula el sistema de donaciones se acerca al de Nicaragua, República Dominicana y Brasil y está distante de México, Australia o Estados Unidos. Por ello, el estudio propone recomendaciones concretas para avanzar hacia una modernización del sistema a partir de una Ley General de Donaciones para ampliar la participación de los actores en el sistema y fortalecer la sostenibilidad de las organizaciones sociales.

Carta presentación Fundación Chile+Hoy

Nicolás Ibáñez S.

Presidente

**“You make a living by what we get,
but we make a life by what we give”**

Estas palabras de Winston Churchill, tan sabias y pertinentes, nos invitan a darle un sentido a la vida. Un sentido de trascendencia que va más allá de lo que tenemos y podemos dar; y una fuerza poderosa que nos compromete con personas, situaciones, problemas, causas y soluciones. ¿Puede la filantropía aportar en este espacio? Por supuesto. Sobre todo si la llevamos a la práctica como un acto voluntario y espontáneo y la entendemos como una responsabilidad, propia e individual, y una promoción de la libertad.

La primera es fiel reflejo de cómo los individuos toman la iniciativa y se hacen cargo del devenir de sus comunidades, sociedades o naciones, tratando de generar cambios positivos para mejorar las condiciones y oportunidades de quienes son parte de ellas. La segunda tiene que ver con la libertad que se requiere para llevar a cabo un acto solidario, de plena conciencia individual, y no mandatado por terceros; un acto que debe surgir del discernimiento personal y concluir con un acción concreta, real y generosa.

Ese motor de cambio que lleva inserto todo acto filantrópico, sin duda tiene un impacto mucho mayor cuando diversos actores de la sociedad se unen para colaborar y cooperar juntamente una acción solidaria.

En la medida que tengamos una filantropía sana – interesada en el bien común y no en intereses personales –, con una sociedad civil organizada, capaz de sumar talentos, redes, experiencias, recursos y horas hombre, podremos contribuir a derribar barreras, mejorar la confianza entre individuos e instituciones, avanzar hacia una mayor inclusión y equidad, y generar cambios necesarios a nivel político, social y cultural. Ese cuadro, que es bastante más posible de lo que muchos creen, es la base para resolver problemas públicos desde la esfera privada.

Desde Chile+Hoy estamos orientados a fomentar una cultura filantrópica, reconociendo el valor de los actos de generosidad voluntaria en sí mismos, su compromiso social y en donde todos puedan aportar, tanto los grandes, como los medianos y pequeños contribuyentes. Estamos convencidos que mediante este cambio cultural lograremos no sólo un mejor marco legal para las donaciones, sino

PRESENTACIONES

también fortalecer y relevar el rol de la sociedad civil, que bien enfocado, se antepone al Estado en la solución y visibilización de temáticas de interés público; focaliza sus acciones en aquellos que más lo necesitan; desarrolla actividades innovadoras, pertinentes y fácilmente adaptables y moviliza recursos de diversas fuentes para destinarlos al bien común.

Aspiramos a que Chile se convierta en un país de alto desarrollo filantrópico. Es por esto que desde los inicios colaboramos y confiamos en la formación del CEFIS UAI. Sabemos que actuando en asociatividad con quienes comparten nuestros sueños podremos generar conocimiento y conciencia, promover las redes de colaboración nacionales e internacionales, visibilizar y posicionar el tema y seguir contribuyendo -desde una arista técnica y académica- con nuestro país.

En todos estos años hemos sido partícipes de las diversas secciones del Mapeo de Filantropía e Inversiones sociales, del Barómetro de Filantropía y ahora último del Análisis comparado Hacia un Nuevo Marco Legal para las Donaciones.

Este nuevo estudio deja al descubierto nuestras limitaciones y nos invita a entender estas falencias como una oportunidad para emprender acciones de cambio. La comparación internacional y latinoamericana transparente que en Chile aún tenemos mucho que avanzar. Por eso hoy, hago un llamado a todos quienes estén interesados en generar este cambio a entender que el momento de actuar es ahora.

Es fundamental contar con un nuevo marco regulatorio, que sea inclusivo, transparente y simple. Debemos aprender y adaptar las mejores prácticas legales internacionales, los criterios y regulaciones de los países que han sido exitosos en estas prácticas para construir una Ley General de Filantropía, sin barreras procedimentales, con un nivel de integración en uno o dos cuerpos legislativos (y no en los 60 actuales); con incentivos tributarios que fomenten los actos filantrópicos y, de esa forma, fortalezcamos la capacidad de nuestras instituciones donantarias.

En las próximas páginas conoceremos la experiencia de países con alto desarrollo filantrópico y de América Latina, la cual nos permitirá abrir una discusión local en temas desconocidos, sensibles y hasta políticamente divergentes, pero una discusión sumamente necesaria y contingente para el momento que vivimos. Preguntas como: ¿Conviene hacer cambios en materia de herencia?, ¿Eliminamos los gravámenes a las donaciones? y ¿Cómo damos forma a los *endowments*?, serán algunos de los cuestionamientos que este documento nos invita a tener y, al mismo tiempo, nos aporta con una orientación del camino que Chile debe tomar en materia normativa.

Por último, y en representación del directorio de la Fundación Chile+Hoy, agradezco y felicito al equipo del Centro de Filantropía e Inversiones Sociales por el trabajo realizado e invito a más empresarios y organizaciones de la sociedad civil a sumarse a este esfuerzo, para que juntos le demos un sentido a nuestro accionar y generemos una nueva cultura filantrópica nacional.

INTRODUCCIÓN

Filantropía y sociedad civil están estrechamente interrelacionadas. La ampliación de la primera contribuye al desarrollo de la segunda. La filantropía entendida como la donación de tiempo y recursos para el bien público, por parte de personas o instituciones, fundaciones y empresas, 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. Si bien, las organizaciones de la sociedad civil no dependen totalmente de la filantropía, pues parte de sus ingresos puede provenir de los recursos públicos o de la venta directa de servicios, estas entidades encuentran en las donaciones una fuente importante de recursos para el desarrollo de sus actividades y especialmente para aquellas que requieren de mayor flexibilidad y riesgo. La filantropía se erige entonces en una fuente de independencia y soporte para la visión de largo plazo de entidades que, sin perseguir un interés propio, cumplen un rol directo en atender necesidades de una población que ha quedado relegada del bienestar social, o bien en generar innovaciones sociales, dar voz a temas emergentes de la agenda pública, o ampliar el espacio plural y la diversidad propia de una sociedad contemporánea.

La interrelación entre filantropía y sociedad civil explica el por qué una filantropía más desarrollada y plural es condición para una sociedad civil más amplia y diversa. La existencia de diversos tipos de donantes (grandes, pequeños, institucionales y no institucionales, formales e informales), orientados a apoyar múltiples causas es condición necesaria para una sociedad civil plural y autónoma que permita la expresión en la arena pública del conjunto de voces de la sociedad, el debate público y democrático entre diversos actores, la generación de ideas y soluciones para los problemas de un país y el establecimiento de puentes, vínculos y conexiones que contribuyan a la colaboración de distintos actores, públicos y privados, ante los grandes desafíos del momento.

Estos vínculos entre filantropía y sociedad civil están presentes en el reciente dictamen sobre filantropía

del Comité Económico y Social Europeo de la Unión Europea, el primer dictamen sobre el tema por parte de la Unión Europea. En ese documento se expresa no sólo el reconocimiento del valor de la filantropía sino la importancia de su promoción por parte de las instituciones públicas. “Hoy día la filantropía es una forma de demostrar compromiso social, compromiso con el bien público, solidaridad y ciudadanía activa (...). La filantropía cubre causas de utilidad pública, desde promover la pluralidad de ideas, las sociedades inclusivas, la integración de las personas con discapacidad, los gitanos y los migrantes, los derechos humanos o el Estado de Derecho, hasta financiar la investigación y la innovación, las cuestiones medioambientales, el arte y la cultura, los proyectos de justicia social (...). Gracias a su carácter diverso, el sector de la filantropía es capaz de detectar áreas de nicho, intervenir en ellas y apoyarlas cuando los agentes gubernamentales o del mercado tienen mayor dificultad para hacerlo. A menudo sirve de catalizador para la innovación y nuevas ideas. La acción filantrópica está en una posición privilegiada para descubrir y ensayar nuevas metodologías para resolver los problemas de la sociedad” (Comité Económico y Social Europeo, 2019).

Entendiendo que la “filantropía está abierta a todos”, pues cualquier ciudadano de altos o bajos recursos puede hacer una donación y que para “liberar todo el potencial de la filantropía es necesario superar las barreras que la limitan”, el Comité propone que las “autoridades públicas deben impulsar la filantropía para que esta pueda contar con un mayor apoyo” y fomentar la creación de un entorno propicio, que “incluya la creación de una cultura social y un entorno jurídico favorable que estimulen el compromiso filantrópico”.

Ese entorno jurídico para la filantropía existe en muchos países, pero varía en el tipo y grado de apoyo, así como en la racionalidad que sustenta las legislaciones. De acuerdo al análisis sobre los marcos regulatorios realizado por la Charities Aid Foundation (CAF), existen tres tipos de racionalidad

INTRODUCCIÓN

para fomentar la filantropía y para crear incentivos tributarios que favorezcan su desarrollo. Una racionalidad es la que se basa en la **subsidiaridad**, por la cual el Estado debería apoyar la filantropía en los casos que esta logre producir un valor social mayor de lo que el Estado puede producir por sí mismo. Desde este argumento se prioriza el conjunto de actividades que pueden aumentar, reemplazar o complementar las actividades del Estado. Otro argumento se relaciona con la **base de la tributación**. En este caso se considera que la tributación debe imponerse solamente cuando hay consumo personal o acumulación de riqueza y que, como la donación no cuenta ni como consumo ni como acumulación, no debe tener impuestos ni tampoco incentivos y que debe existir una total libertad para hacer donaciones sin ninguna interferencia del Estado. Un tercer argumento, el **pluralista**, considera que es necesario que exista un balance entre la libertad individual, a través de incentivos para donaciones a un amplio rango de causas, con la legitimidad de un Estado que imponga límites a lo que se consideran causas elegibles, por ejemplo, que sean de beneficio público. Esta perspectiva prioriza la pluralidad de causas que tengan como criterio el beneficio público y desde ahí pone al desarrollo de la sociedad civil en el centro del apoyo a la filantropía (Charities Aid Foundation, 2016). Esta perspectiva pluralista está presente en la mayor parte de países de alto desarrollo filantrópico y nos guía en el análisis y recomendaciones de este estudio.

De manera complementaria a la perspectiva pluralista, utilizamos en este estudio otro criterio presente en las legislaciones de los países de alto nivel de desarrollo: el carácter inclusivo de los marcos legales para la filantropía. En la diferenciación entre sistemas incluyentes y excluyentes seguimos también los planteamientos de la Charities Aid Foundation (Charities Aid Foundation, 2016). Para la CAF un sistema incluyente es aquel que cuenta con dos características básicas. La primera es la amplia definición de beneficio público utilizada como criterio de elegibilidad de las organizaciones

que pueden recibir donaciones con incentivos tributarios. La segunda se relaciona con la existencia de procedimientos sencillos que faciliten el registro y acreditación de las organizaciones como receptoras de donaciones. Los sistemas excluyentes, por el contrario, utilizan 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.

El análisis comparado de la legislación chilena para la filantropía lo realizamos entonces orientados por una perspectiva pluralista e inclusiva. Este nuevo estudio del CEFIS es un paso más para el entendimiento del marco legal y el desarrollo de propuestas que contribuyan a generar un entorno jurídico favorable a la filantropía en el país. El primer Barómetro de Filantropía en Chile (Aninat & Vallespin, 2019) muestra una tendencia a la baja en las donaciones registradas por el Servicio de Impuestos Internos (SII) entre los años 2014 y 2018, mientras que se aprecia un crecimiento significativo de donaciones vía pagos electrónicos, donde en el mismo periodo se han casi duplicado los montos donados, las cuales no necesariamente se realizan dentro del “sistema formal” de donaciones (esto es, siguiendo el régimen de incentivos a las donaciones y su registro en el SII). Esta situación evidencia la necesidad de generar un nuevo marco jurídico que logre integrar las nuevas formas de interacción entre donantes y donatarias, bajo el riesgo de volverse una legislación con normas obsoletas para las dinámicas contemporáneas y las necesidades de sostenibilidad de las organizaciones de la sociedad civil.

El Barómetro también releva, en su Índice de Desarrollo de la Filantropía, que 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 &

INTRODUCCIÓN

Vallespín, 2019). El análisis detallado del marco legal vigente que entrega ese estudio muestra que, en múltiples aspectos, las principales legislaciones no son homogéneas ni coherentes. Por ello, concluye, que “el marco legal es poco equitativo, excluyente en ciertos ámbitos y actores y excesivamente complejo para la participación tanto de donantes como de organizaciones donatarias” (Aninat & Vallespín, 2019).

Previamente al desarrollo del Barómetro, el CEFIS había convocado en el 2017 a una mesa de trabajo para generar propuestas en torno a la modernización de la legislación vigente en el ámbito de la filantropía. De esa mesa surgieron principios rectores, conceptos y propuestas específicas que se recopilaron en el documento *Propuestas para Modernizar el Sistema de Donaciones Destinadas al Bienestar social en Chile* (CEFIS, 2017). Una de las principales conclusiones de estas propuestas es la necesidad de avanzar en un nuevo marco jurídico desde una visión integral de la regulación de las donaciones, con un sistema más transparente, inclusivo y simple para facilitar la participación de distintos actores sociales.

Con esos antecedentes y buscando profundizar en el tema, el CEFIS, con el apoyo de Fundación Chile + Hoy, decidió realizar el presente estudio comparando los aspectos centrales del entorno jurídico de la filantropía chilena con los países de alto desarrollo filantrópico y de un amplio grupo de países de América Latina. Al utilizar esta perspectiva comparada buscamos identificar criterios, regulaciones y buenas prácticas legales que podrían aplicarse en Chile y contribuir así a una discusión informada sobre la iniciativa legal del desarrollo de una **“Ley General de Filantropía”**. Cabe destacar que, esta iniciativa no es ajena al debate legislativo, ya que a fines del 2014, el poder ejecutivo envió un proyecto de ley que buscaba crear un “Régimen unificado para los beneficios tributarios por donaciones efectuadas a entidades sin fines de lucro” (Boletín N°9266-051, 2014), bajo el análisis de que en el sistema de donaciones vigente -a la fecha- existe una superposición de

coberturas, una normativa dispersa e inorgánica, altos costos legales y transaccionales, inequidad en el acceso de las potenciales donatarias y diferencias en los incentivos tributarios para los donantes. Sin embargo, desde el ingreso del proyecto, no ha tenido movimiento en el parlamento. Con todo, esta iniciativa se incorporó en el Programa de Gobierno del Presidente Sebastián Piñera y es un proyecto anunciado por los Ministros de Desarrollo Social (presentaciones Sr. Alfredo Moreno seminarios CEFIS 2017 y Sr. Sebastián Sichel, 2019).

FILANTROPÍA Y MARCO LEGAL EN CHILE

Caracterizar la filantropía y la sociedad civil en Chile es una tarea de envergadura. Los registros públicos disponibles de parte de los entes encargados del registro y supervisión de organizaciones sin fines de lucro y del sistema de donaciones (Servicio de Impuestos Internos, diversos ministerios, municipios y Registro Civil involucrados en los procesos), a nivel general, muestran carencias en el registro, sistematización, o disponibilidad de los datos al público. En este sentido, son un reflejo de la dispersión estatal en la supervisión del sistema de donaciones y también de su falta de transparencia y reportabilidad.

Con todo, tanto la sociedad civil como la práctica filantrópica en Chile se han instalado como fenómenos de interés de estudio por parte de instituciones académicas, centros de estudios y organizaciones de la sociedad civil, lo que permite contar hoy con mayor información respecto de su valor, evolución y desarrollo a nivel local y comparado. De hecho, los estudios publicados en los últimos años muestran que se trata de un fenómeno que muestra signos de creciente dinamismo.

En el ámbito de la sociedad civil en su conjunto se han contabilizado más de 234 mil organizaciones, es decir, una tasa de 13 organizaciones por cada mil habitantes, cifra que duplica la tasa estimada para Australia y casi triplica la de Estados Unidos. Además,

INTRODUCCIÓN

48% de estas entidades fueron creadas a partir del año 2016, lo que da cuenta de la creciente formalización de las agrupaciones sociales en la última década. De este universo, 15.500 organizaciones se configuran bajo la categoría legal de fundaciones y asociaciones (corporaciones sin fines de lucro), que dependen en promedio en un 15% de donaciones para su financiamiento, donde incorporan también recursos propios y fondos públicos.

Por su parte, la filantropía en Chile está caracterizada por la diversidad de participación de actores sociales. Si se atiende a los datos oficiales (donaciones registradas por el Servicio de Impuestos Internos amparados en las principales leyes de donaciones con incentivos tributarios), las donaciones a distintos fines movilizan cerca de 250 millones de dólares al año. En este ámbito son predominantes las donaciones que realizan grandes empresas y sólo un 10% corresponde a ciudadanos. Estudios recientes muestran que, desde el año 2014, se produjo un estancamiento de las donaciones registradas. Ese año se logró el máximo histórico de donaciones registradas (154 mil millones de pesos nominales), pero los últimos años han mostrado una leve reducción en los montos donados (Aninat & Vallespin, 2019).

Sin embargo, existe también una importante práctica filantrópica que no se enmarca dentro del sistema de incentivos tributarios y que, en muchos casos, se produce utilizando transferencias electrónicas. El Primer Barómetro de Filantropía en Chile (Aninat & Vallespin, 2019) del CEFIS UAI dio cuenta que los ciudadanos aportan a organizaciones de la sociedad civil cerca de 80 millones de dólares al año, un monto que ha tenido una tasa anual de crecimiento de 23% desde el 2014, gracias a la adopción tecnológica de parte de las organizaciones sociales y su capacidad de movilizar a sus redes de donantes.

La filantropía en Chile allega montos menores al de países con alto nivel de desarrollo filantrópico, y también da mayor relevancia al aporte de grandes empresas y fundaciones filantrópicas grandes

Al utilizar esta perspectiva comparada buscamos identificar criterios, regulaciones y buenas prácticas legales que podrían aplicarse en Chile y contribuir así a una discusión informada sobre la iniciativa legal del desarrollo de una “Ley General de Filantropía”.

(que donan en promedio 500 mil dólares al año) por sobre el aporte agregado de los individuos. Con todo, es posible identificar que las micro-donaciones periódicas de ciudadanos a través de redes de socios, pueden aportar en forma agregada hasta el 70% del presupuesto anual de una organización sin fines de lucro con presencia nacional.

Existen dos focos relevantes para donantes: la educación es un ámbito prioritario para donantes institucionales (empresas, fundaciones) y la salud y el cuidado de enfermedades específicas, que constituye el destino principal de las transferencias de ciudadanos a través de transferencias electrónicas. Con todo, el abanico de fines priorizados es más amplio. Por ejemplo, el desarrollo social, que comprende el desarrollo local, la superación de la pobreza y el resguardo de los derechos humanos y civiles, ocupa también un lugar prioritario en el destino de donaciones para los ciudadanos y el segundo para las empresas y fundaciones. También, aparece con relevancia la atención a primera infancia y/o tercera edad, el deporte y la vida sana, el arte y la cultura, e incluso el cuidado del medioambiente, pese a no tener un marco legal con incentivos tributarios.

Sin embargo, es importante reconocer que el sistema de donaciones es altamente competitivo por la gran cantidad de organizaciones de la sociedad civil que existen en Chile. Al año 2018 la cifra de organizaciones que, según registros del SII, obtuvo donaciones a través del sistema de incentivos alcanzaba sólo 690

INTRODUCCIÓN

entidades, en su mayoría fundaciones y asociaciones (corporaciones sin fines de lucro) y en su mayoría con más de 10 años de trayectoria. Existe una baja tasa de organizaciones que, siendo donatarias autorizadas con proyectos aprobados para recibir donaciones, logran levantar estos aportes privados (la tasa estimada es cercana al 20% de efectividad, según datos del Ministerio de Desarrollo Social). Junto con ello, los datos disponibles muestran una concentración de las donaciones en la Región Metropolitana de Chile.

¿QUÉ ESTÁ DIFICULTANDO EL DESARROLLO DE LA FILANTROPÍA?

Si bien las limitantes no han sido estudiadas en profundidad, los estudios mencionados permiten identificar con claridad al menos dos factores. Un primer factor radica en la capacidad de las donatarias y, específicamente, las carencias en término de fortalecimiento institucional general para la sostenibilidad financiera de las Organizaciones Sin Fines de Lucro (OSFL en adelante). No existe en Chile, como es posible identificar en otros países, políticas públicas orientadas a fortalecer y guiar a las donatarias autorizadas en su capacidad de *fundraising*. Tampoco existe en las organizaciones la inversión en ello: sólo un 48% de las donatarias cuenta con un sistema o equipo de *fundraising* y las organizaciones reconocen que los recursos obtenidos vía donaciones los destinan principalmente a financiar proyectos específicos y sólo en menor medida a su fortalecimiento institucional (Aninat & Vallespin, 2019).

Un segundo factor se relaciona con el sistema legal vigente. Su complejidad, basada en diversas normas no coherentes entre sí, establece distintos procedimientos a las organizaciones, diferentes contrapartes, reglas de reporte e incentivos que implican altos costos procedimentales e incluso dificultades para movilizar a potenciales donantes.

Chile cuenta con un sistema regulatorio que no

ha surgido de una política pública integrada, sino de iniciativas dispersas y parciales. Con todo es posible describir el marco legal vigente 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.

Sobre los gravámenes, cabe destacar que en Chile, a diferencia de la mayoría de los países analizados en este estudio, rige un impuesto general a las donaciones. Reguladas en la Ley N° 16.271 y todas sus modificaciones posteriores, las donaciones se norman junto con las herencias y por ello, se aumenta el gravamen a medida que disminuye la relación de parentesco entre donante y donataria. Por ello también se 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. No existe una distinción entre la herencia y la donación a fines filantrópicos.

Una segunda característica es que los incentivos son la excepción. Diferentes legislaciones (nueve principales) han establecido distintas reglas, no coherentes entre sí, para incentivar a distintos tipos de contribuyentes (según cada ley) a donar a fines que el legislador ha estimado relevante en un momento, léase instituciones particulares que generan un beneficio público (universidades, bomberos, Sename, escuelas públicas) o bien fines amplios definidos en forma permanentes (cultura, superación de la pobreza, deporte), o fines temporales (eventos como la COP 25, la visita del Papa o beneficiarios como las Mipymes afectadas por el estallido social que comenzó en octubre 2019). Para ellos –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 castigo (un gravamen

INTRODUCCIÓN

como gasto rechazado o la constitución de delitos por contraprestaciones). Con todo, este grupo de legislaciones establece incentivos relevantes para reducir el costo de la donación a quien dona: 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.

Una tercera característica se refiere a las barreras procedimentales a la participación de OSFL como donatarias autorizadas. Además de la dispersión legislativa anteriormente mencionada, las OSFL deben estar consideradas en alguna 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 al momento de este estudio excluye del sistema a organizaciones que trabajan directamente en ámbitos que comúnmente están incluidos en los fines incentivados en los países con 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.

En resumen, las legislaciones que rigen hoy configuran un marco legal de amplia dispersión legislativa. Esta dispersión trae consecuencias: produce incerteza jurídica a los participantes, discrimina ex ante en la convocatoria a los distintos tipos de donantes y es inequitativa en el acceso de las diversas organizaciones de la sociedad civil a la oportunidad de recursos privados. En suma, el marco legal vigente no está acorde con el dinamismo que requieren las acciones de filantropía, ni permite potenciar su desarrollo (CEFIS, 2018).

EJES DEL ESTUDIO

El presente estudio incorpora una descripción y análisis comparado de los marcos generales para la filantropía entre diversos países tanto de alto nivel de desarrollo filantrópico como de América Latina, con el marco que rige las donaciones en Chile. Así, luego del capítulo que describe la metodología del estudio, los siguientes capítulos describen en profundidad los aspectos sobre los que se basa un sistema legal para las donaciones. Este análisis se presenta, en un primer capítulo, revisando los marcos generales de las legislaciones de los países: su nivel de integración, el bien público como criterio central, los fines autorizados y no autorizados, las restricciones a las donatarias, las salvaguardas del sistema, los procedimientos para recibir el estatus de donataria autorizada y un profundo análisis de los incentivos tributarios. Luego, en el segundo capítulo, se realiza este mismo ejercicio comparativo sobre el tema de las agencias reguladoras y la supervisión de la filantropía. El tercer capítulo analiza de forma comparada el tratamiento de las donaciones de las herencias, mientras que el cuarto capítulo se centra en la regulación de los *endowments* o fondos patrimoniales. El quinto capítulo aborda los instrumentos de política pública utilizados para promover donaciones o desarrollar capacidades en la recaudación de fondos por partes de las organizaciones que reciben donaciones. El sexto capítulo completa el análisis comparado revisado la regulación para las donaciones transfronterizas.

De esta forma, tras abordar los elementos más determinantes del marco legal de la filantropía, el libro cierra con una serie de propuestas y recomendaciones para modernizar el marco legal chileno, a partir de las lecciones derivadas del análisis comparativo tanto de países que cuentan con una práctica filantrópica robusta como países de la región con un ethos histórico cultural y económico compartido.

METODOLOGÍA

TIPO DE ESTUDIO

La presente investigación es un estudio descriptivo, que busca identificar los nodos críticos del marco legal vigente para realizar donaciones en Chile desde una perspectiva comparada, con el fin de identificar similitudes y diferencias tanto a nivel regional como a nivel de países con alto nivel de desarrollo de filantropía. Los nodos críticos y limitaciones de la legislación chilena en torno a la filantropía sobre los cuales profundiza el estudio se basan en aquellos elementos incorporados en las Propuestas para Modernizar el Sistema de Donaciones Destinadas al Bienestar Social en Chile (CEFIS, 2018). A través de un análisis de tipo cualitativo inferencial, el estudio compara la legislación chilena (unidad de análisis) con el marco legal tanto de países con altos niveles de desarrollo filantrópico y normativa favorable para su desarrollo, como con el marco legal de países de América Latina (unidades de observación). De esta forma genera una medida de comparación de la situación de Chile respecto de dos grupos de países, situando la realidad del marco legal chileno y ofreciendo una orientación para proponer recomendaciones para su mejora.

CRITERIOS DE SELECCIÓN DE LOS PAÍSES

Para elegir los países de comparación se tomaron en cuenta dos criterios de inclusión, según se explica a continuación.

1. Países con altos niveles de filantropía y un marco regulatorio favorable (OCDE)

Como medida de comparación, se buscó incorporar en el análisis países que cumplieran dos condiciones: tuvieran un marco regulatorio favorable para la filantropía y altos niveles de donaciones. Para el primer punto, tras una revisión bibliográfica, se seleccionaron los países con mejor ranking en términos de marco legal en base a dos índices internacionales, poniendo especial cuidado en los temas en que Chile presenta limitaciones.

- **a)** Por un lado, se tomó en cuenta la selección hecha por la de la Charities Aid Foundation (CAF) en su estudio *Rules to Give By: A Global Philanthropy Legal Environment Index* (Quick, Kruse, & Pickering, 2014), en el cual se evalúa el marco regulatorio y las condiciones fiscales asociadas a la filantropía de 177 países, con el fin de promover las mejores prácticas y modelos para inspirar mayor generosidad. Para ello, se toman en consideración siete indicadores principales: la existencia de un sistema tributario, exenciones para Organizaciones Sin Fines de Lucro (OSFL), sus requisitos de reporte, si estos requisitos son sensibles al tamaño de la OSFL, los incentivos tributarios para promover la filantropía, si existen diferencia en los incentivos para personas y empresas, y finalmente la existencia de impuestos sobre donaciones de la herencia para OSFL. En base a estos indicadores, el estudio genera un ranking general de los países calificando aquellos con mejores prácticas en los primeros lugares, los cuales fueron considerados para el presente estudio.
- **b)** Por otro lado, se tomó en consideración el estudio *The Global Philanthropy Environment Index* (Lilly Family School of Philanthropy, 2018), de la Universidad de Indiana, el cual provee un entendimiento comprensivo del escenario global de donaciones, con el fin de aumentar el compromiso filantrópico y contribuir a la creación de un cambio global respecto del tema. El índice analiza la realidad de 79 países en base a la mirada de expertos en cada uno de ellos, tomando en consideración 10 indicadores, a saber: la facilidad para registrar una Organización de la Sociedad Civil (OSC en adelante), la facilidad para operar de una OSC, la discrecionalidad del gobierno para disolver una OSC, los incentivos tributarios para donantes a OSC, los incentivos tributarios para OSC que reciben donaciones, un marco legal favorable tanto como recibir como enviar donaciones a otros países, las relaciones entre gobiernos y OSC, el apoyo del gobierno a las donaciones filantrópicas y, finalmente los valores, creencias y prácticas relacionadas con la filantropía.

METODOLOGÍA

Complementario a la selección anterior, para identificar los países con **alto desarrollo de la filantropía**, también se utilizaron dos clasificaciones, esta vez ambas de la Charities Aid Foundation (CAF). La primera analiza 24 países y los clasifica según el peso de la filantropía en relación al PIB (Pickering , 2017) y la segunda analiza las respuestas a la encuesta de Gallup en 146 países, con una muestra de 1.000 personas por país (Charities Aid Foundation, 2017). La encuesta se estructura en base a tres preguntas que buscan dar cuenta de los distintos tipos de donación: ¿ayudó a un extraño o alguien que usted no conocía y necesitaba ayuda?; ¿donó dinero a una OSC?; ¿donó tiempo como voluntario a una organización?

En base a ambos aspectos (marco legal favorable y altos índices de desarrollo de filantropía) el equipo investigador seleccionó para el estudio los siguientes países: Alemania, Australia, Canadá, Estados Unidos, Irlanda y Reino Unido. Coincidentemente todos los países seleccionados forman parte de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), de la cual Chile es miembro desde el año 2010, siendo el primer país de América del Sur en esta organización. Esta comparación es relevante pues en Chile se suelen tomar los estándares de los países de la OCDE para compararse en distintos ámbitos, donde el rol de la filantropía no debiera ser la excepción.

2. Países de América Latina

El segundo criterio de inclusión fueron países de Latinoamérica, considerando el contexto regional de Chile. Para ello, en base a una alianza con la Fundación Pro Bono y la Red Pro Bono de las Américas, la cual, a partir de un mismo cuestionario elaborado por el CEFIS, facilitó información legal y actualizada sobre los siguientes países: Brasil, Colombia, El Salvador, Estados Unidos, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y República Dominicana. La comparación en el ámbito regional es relevante dada la cercanía cultural, legal y geográfica, donde se suele afirmar que Chile es un país sobresaliente por sobre otros en distintos ámbitos de interés.

“La presente investigación es un estudio descriptivo, que busca identificar los nodos críticos del marco legal vigente para realizar donaciones en Chile desde una perspectiva comparada, con el fin de identificar similitudes y diferencias tanto a nivel regional como a nivel de países con alto nivel de desarrollo de filantropía.”

De forma paralela, en el análisis se identificaron ciertos países que han resuelto de formas interesantes y diversas las limitaciones que posee el sistema de donaciones chileno, volviéndose relevantes como ejemplos a tomar en consideración. Estos países son: Singapur, dada la fuerte política estatal orientada a desarrollar una cultura filantrópica en el país, Francia y Brasil por su reciente creación de leyes específicas para *endowments*, México por su interés en potenciar las OSC y la transparencia, Colombia por la reciente reforma tributaria que establece nuevo régimen para las OSFL e incorporar requisitos para obtener el estatus de donataria autorizada y Reino Unido por sus programas de fortalecimiento institucional focalizado y fondos de cooperación pública-privada que se desarrolla más adelante en el texto.

En la tabla a continuación sintetiza los criterios de selección de los países:

METODOLOGÍA

TABLA 1: CRITERIOS DE SELECCIÓN DE PAÍSES

Países con fuerte desarrollo filantrópico (OCDE)	Países de la región	Casos relevantes
Marco regulatorio favorable <i>Fuente: (Quick, Kruse, & Pickering, 2014) y (Lilly Family School of Philanthropy, 2018).</i>	Proximidad legal y sociocultural	Países con características relevantes para limitaciones que presenta la legislación chilena
Alto desarrollo de la filantropía <i>Fuente: (Pickering, 2017) y (Charities Aid Foundation, 2017).</i>	<i>Fuente: Red Pro Bono de las Américas.</i>	<i>Fuente: revisión bibliográfica y estudio de casos de Red Pro Bono de las Américas.</i>
Países seleccionados: · Alemania · Australia · Canadá · Estados Unidos · Irlanda · Reino Unido	Países seleccionados: · Brasil · Colombia · El Salvador · Estados Unidos · Honduras · México · Nicaragua · Panamá · Paraguay · Perú · República Dominicana	Países seleccionados: · Brasil · Colombia · Francia · México · Reino Unido · Singapur

Fuente: Elaboración propia.

FASES DE LA INVESTIGACIÓN

Para entender cómo funcionan los distintos marcos legales de los países seleccionados se aplicó una metodología por fases que incorporó recolección de la información de fuentes primarias y secundarias, análisis de ésta, y procesos de feedback con los actores que participan del sistema de donaciones en Chile.

Las fuentes secundarias corresponden a la revisión bibliográfica realizada por el equipo investigador de dos tipos de documentos: estudios relativos a normativa y análisis de su aplicación que inciden en el desarrollo de la filantropía, y los mencionados estudios internacionales de clasificación del desarrollo de la filantropía por países. Esta revisión bibliográfica permitió definir cuáles serían los países con altos niveles de desarrollo filantrópico que se tomarían como referencia, e identificar casos relevantes o ejemplares para el objetivo del estudio. Las fuentes primarias corresponden al levantamiento

de información realizado directamente con expertos de los países seleccionados para el análisis comparado, entre julio de 2019 y febrero de 2020, tanto por medio de entrevistas vía teleconferencia con especialistas en filantropía de países con alto nivel de filantropía (ver Tabla 2), como a través de un cuestionario estructurado dirigido a estudios de abogados de América Latina (de la Red Pro Bono de las Américas). El cuestionario abordó la elegibilidad de las organizaciones donatarias, el tipo y valor de los incentivos tributarios, la existencia de incentivos para donar las herencias, reportabilidad y transparencia, fortalecimiento de capacidades para donantes y organizaciones receptoras de donaciones, existencia de fondos patrimoniales filantrópicos (*endowments*) y la legislación existente respecto de las donaciones internacionales (*crossborder*). Respondieron el cuestionario los miembros de la red de Brasil, Colombia, El Salvador, Estados Unidos, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y República Dominicana.

TABLA 2: EXPERTOS ENTREVISTADOS DE PAÍSES CON ALTO NIVEL DE DESARROLLO FILANTRÓPICO

Países con fuerte desarrollo filantrópico (OCDE)	Experto/Experta	Perfil
Irlanda	Eilis Murray	Directora ejecutiva de Philanthropy Ireland.
Canadá	Hilary Pearson y Liza Goulet	Directora ejecutiva y directora de servicios de Philanthropic Foundations Canada (PFC).
Inglaterra	Rhodri Davies	Head of Policy, Charities Aid Foundation (CAF).
Australia	Krystian Seibert	Investigadora y profesora en la Universidad de Swinburne. Consejera de Philanthropy Australia.
Alemania	Oliver Rohn	Abogado de la Asociación Federal de Fundaciones Alemanas.
Charities Aid Foundation (CAF)	Michael Mapstone	Director of International de Charities Aid Foundation (CAF).

Fuente: Elaboración propia.

El estudio incorporó un proceso de retroalimentación y escucha activa con actores relevantes del ecosistema de la filantropía en Chile. Los resultados preliminares del análisis comparado se discutieron en encuentros grupales con representantes de *thinks tanks* vinculados a distinta afiliación política, donantes (tanto empresas como personas y fundaciones familiares, independientes y empresariales), e instituciones donatarias con foco en distintos ámbitos¹. En estos encuentros que convocaron a cerca de 60 personas en total se analizaron los puntos críticos de la legislación chilena vigente, y el equipo de investigación recogió la visión de estos actores respecto de posibles cambios al marco legal vigente.

La información de fuentes primarias y secundarias se sistematizó en fichas comparables de información de cada uno de los países incluidos en el estudio, ordenadas bajo la concepción de análisis y alternativas de la regulación en torno a los nodos críticos identificados en la legislación chilena. Es importante señalar que si bien se analizaron los documentos más recientes a la fecha de la investigación (2019), la legislación y normativa es dinámica por lo cual

algunos elementos podrían cambiar a la fecha de la publicación.

El análisis comparativo de las distintas legislaciones nos permitió identificar las diferencias y similitudes que posee la legislación vigente en Chile, con la de países con altos niveles de desarrollo filantrópico, con los países con un amplio desarrollo en temas específicos y con los países latinoamericanos. En esta misma línea, el análisis comparado nos permitió visibilizar cómo se traducen, en la práctica, las distintas concepciones sobre la filantropía, el bien o beneficio público, y el rol de las OSFL. Finalmente, el análisis comparativo de legislación nos permitió vislumbrar las distintas soluciones que se dan a situaciones o problemas no resueltos en la legislación vigente en el país.

La información recabada a través del trabajo en los talleres fue sistematizada y analizada, lo que nos permitió conocer la visión política existente respecto a la filantropía, y las dificultades que tienen tanto donantes como donatarias con el marco legal de donaciones vigente en el país.

¹ El taller con representantes de los principales think tanks se realizó en agosto del 2019 y contó con la participación de representantes de Sociedad en Acción, Fundación Chile 21, Instituto Igualdad, Horizontal, Fundación Jaime Guzmán, Centro de Estudios Públicos, Fundación para el Progreso, Instituto Libertad y Desarrollo, Fundación Pro Bono y abogadas expertas en el tema.

Los talleres para organizaciones donatarias y para donantes institucionales se realizaron en enero 2020 en base a los actores que participaron en el Primer Barómetro de Filantropía en Chile (Aninat & Vallespin, 2019). La convocatoria del encuentro con donatarias buscó tener representantes de organizaciones sociales con distinta trayectoria y que se desempeñaran en distintas áreas temáticas. El encuentro con donantes convocó a empresas de distinto tamaño y a fundaciones filantrópicas de distintos tipos (familiares, empresariales e independientes) buscando en cada una de estas categorías tener una cantidad equilibrada de fundaciones con distinta estructura operacional (exclusivamente donante, exclusivamente operadora de programas propios o mixtas).

1 EL MARCO LEGAL GENERAL

El marco legal en torno a la filantropía determina en gran medida hasta donde se puede desarrollar un ecosistema filantrópico. Al definir posibilidades y limitaciones la legislación incide directamente en la operación de las organizaciones y el flujo de recursos posibles.

Si bien los aportes privados a instituciones y causas sociales surgen en una sociedad más allá de la regulación existente, motivadas por el espíritu inherente a la preocupación por el bienestar común de la sociedad, el marco regulatorio determina el campo de posibilidades en que pueden interactuar donantes y donatarios. Existen cinco aspectos centrales que definen el marco legal general sobre los cuales se desarrolla este estudio, y que son los pilares que definen el campo de posibilidades y de limitaciones a los actores. Estos pilares 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.

FIGURA 1: ASPECTOS CENTRALES DE UN MARCO LEGAL SOBRE DONACIONES.



Fuente: Elaboración propia.

NIVEL DE INTEGRACIÓN DE LA LEGISLACIÓN

Chile cuenta con más de 60 cuerpos legislativos que regulan las actividades filantrópicas, dentro de las cuales podemos identificar 9 legislaciones principales², las que presentan una diversidad de lógicas, procesos y exenciones tributarias que no se condicen entre ellas. La dispersión y heterogeneidad existente provoca lo que llamamos una “colcha de retazos”, en la que cada una de las legislaciones vigentes cuenta con normas propias. Así, cada legislación específica un fin (educacional, social, cultural, deportivo, necesidades básicas y reconstrucción en zonas de catástrofe, por nombrar sólo las específicas), instaura normas y procedimientos que se deben cumplir para dicho fin en particular, y el tipo de participantes convocados a participar (donantes y donatarios) pero que no se replican de igual forma entre las diferentes legislaciones. De esta forma, es posible ver diferencias entre las normas tanto a nivel del tipo de persona (natural o jurídica) o del tipo de contribuyente que puede donar con incentivos tributarios, el tipo de incentivos, límites y unidad mediante la que se calculan, el mecanismo de donación que pueden utilizar (dinero, especies, servicios), los procedimientos para poder efectuar una donación (por proyectos o de forma directa, con o sin necesidad de realizar una declaración jurada y contar con certificado de donación), el ente público encargado de gestionar y supervisar las donaciones (distintos ministerios, intendencias y Servicio de Impuestos Internos), incluso el tipo de donatario que puede ser incluido como beneficiario (sea sin fines de lucro o entes públicos). El único criterio que tienen en común las principales leyes de donación vigentes en Chile es el Límite Global Absoluto, el cual dictamina un límite a las donaciones de los contribuyentes de primera categoría que no puede ser superior al 5% de la Renta Líquida Imponible (RLI), o al equivalente al 4,8 por mil de su capital propio

tributario, o el 1,6 por mil del capital efectivo para los contribuyentes que se encuentren en situación de pérdida tributaria³, y el menor valor entre el 20% de la RLI y 320 Unidades Tributarias Mensuales (UTM), a la fecha del balance para personas naturales. Sin embargo, hay ciertas leyes de donación que no están afectas a dicho límite (Ley N°16.282 de donaciones en caso de catástrofe y la Ley N°20.444 para la reconstrucción del país). En resumen, **no existe una integración en materia filantrópica en la legislación chilena, sino más bien existe una dispersión y superposición de normas.** Las consecuencias de esta dispersión es una barrera procedimental a la participación de los actores, dada la dificultad de generar homogeneidad y comprensión de las reglas del sistema tanto para donantes como donatarios.

Esta realidad es totalmente distinta a lo que se encuentra en los marcos reguladores de los países de alto nivel de desarrollo filantrópico que justamente tienen en común que las principales normas legales están integradas en uno o dos cuerpos legislativos (ver Tabla 3). En la mayor parte de estos países, el cuerpo legislativo principal es el código tributario, aunque en un número menor de casos (Australia, Irlanda y Reino Unido), las normas del código tributario se complementan con una legislación específica, el Charity Act, o conjunto de normas sobre lo que se conoce como las *charities*, instituciones creadas para el desarrollo de las actividades filantrópicas y que pueden recibir donaciones con incentivos⁴.

También en América Latina, la mayoría de los países tienen una legislación integrada a nivel del código tributario y sólo Paraguay tiene una legislación, breve pero específica, que integra las normas sobre donaciones. Solamente, Chile, Brasil, Nicaragua y República Dominicana cuentan con un grupo diverso de legislaciones que regulan la filantropía.

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 Educativos, 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.

³ Agregado en la Reforma Tributaria publicada en febrero del 2020 (Ministerio de Hacienda, 2020).

⁴ La charity es una institución social que tiene su origen en Inglaterra en la edad media y contó con un cuerpo de normas integrado desde la Reforma anglicana y la promulgación en 1535, en épocas de Enrique VIII, del Statute of Charitable Uses, vigente durante mucho tiempo. La charity es el vehículo para desarrollar la virtud de la caridad (charity), o actividad filantrópica y benevolente. No es una institución jurídica específica, pues las charities pueden tomar diferentes formas, como el trust o la corporation. Para un análisis de las similitudes y diferencias entre las charities y las fundaciones ver (Alli Turrillas, 2012).

TABLA 3: NIVEL DE INTEGRACIÓN DE LA LEGISLACIÓN QUE REGULA EL SISTEMA DE DONACIONES

Países	Legislación específica	Legislación integrada en código tributario	Legislación dispersa
Australia	●	●	
Alemania		●	
Canadá		●	
Estados Unidos		●	
Irlanda	●	●	
Reino Unido	●	●	
Singapur		●	
Brasil			●
Chile			●
Colombia		●	
Honduras		●	
El Salvador		●	
Nicaragua			●
México		●	
Panamá		●	
Paraguay	●		
Perú		●	
República Dominicana			●

Fuente: Elaboración propia.

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 LEGISLATIVOS. EN LA MAYOR PARTE DE ESTOS PAÍSES, EL CUERPO LEGISLATIVO PRINCIPAL ES EL CÓDIGO TRIBUTARIO, AUNQUE EN AUSTRALIA, IRLANDA Y REINO UNIDO, LAS NORMAS DEL CÓDIGO TRIBUTARIO SE COMPLEMENTAN CON UNA LEGISLACIÓN ESPECÍFICA. EN AMÉRICA LATINA SÓLO CHILE, BRASIL, NICARAGUA Y REPÚBLICA DOMINICANA CUENTAN CON UN GRUPO DIVERSO DE LEGISLACIONES QUE REGULAN LA FILANTROPÍA GENERANDO UNA BARRERA PROCEDIMENTAL A LA PARTICIPACIÓN DE LOS ACTORES. LA DISPERSIÓN LEGAL DIFICULTA LA HOMOGENEIDAD A LAS REGLAS Y SU COMPRESIÓN POR PARTE DE DONANTES Y DONATARIAS.

EL BIEN PÚBLICO COMO CRITERIO PARA ESTABLECER INCENTIVOS A LAS DONACIONES

La renuncia fiscal que conllevan las donaciones con incentivo tributario tiene como supuesto el beneficio para la sociedad y no solamente para grupos particulares. El criterio central para que las

organizaciones puedan recibir estatus de donatarias autorizadas, en las legislaciones de los países de alto nivel de desarrollo, es que las actividades que realiza la organización sean de beneficio público. Este criterio suele estar formulado de forma suficientemente amplia para que puedan incluirse una gran variedad de fines y actividades dentro del abanico del beneficio público (ver recuadro a continuación).

BIEN PÚBLICO COMO CRITERIO PARA SER DONATARIA: REINO UNIDO, CANADÁ Y AUSTRALIA

En el Reino Unido, para que una organización sea reconocida como *charity* y por tanto pueda recibir donaciones con incentivos tributarios, el criterio central es que todos los propósitos de la organización sean de beneficio público. La definición de este concepto en la regulación considera dos partes, el aspecto benéfico y el aspecto público del beneficio. Sobre el aspecto benéfico considera que el propósito debe ser beneficioso en una manera identificable. Esto significa que el beneficio no se base en una visión personal, sino que pueda ser probado con evidencia cuando se requiera y que, por otro lado, no cause daño o detrimento a personas, a la propiedad o al medioambiente. En relación al aspecto público del beneficio se busca que llegue al público en general o a una sección suficiente del público y que, si genera beneficios particulares, estos sean incidentales y producto de llevar adelante la misión de la organización.

Hasta el año 2006 las instituciones que trabajaban en torno al alivio de la pobreza y del sufrimiento humano, el avance de la educación y el avance de la religión, se presuponían que tenían un beneficio público. Sin embargo, el Charity Act que se promulgó en el Reino Unido el año 2006 introdujo el criterio de beneficio público para todo tipo de *charities* obligándolas a demostrar que sus propósitos son de beneficio general e indiscriminado (The Charity Commission, 2013).

El criterio del beneficio público es utilizado también en Canadá, donde se requiere que el propósito de la organización provea de un beneficio tangible directo o indirecto y que ese beneficio sea para el público en general (Senate Special Committee on the Charitable Sector Senate, 2019).

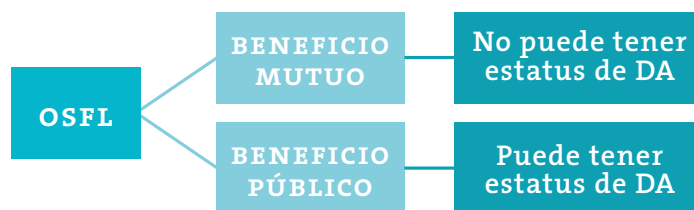
Mientras en Reino Unido y Canadá, todas las actividades de la organización tienen que ser de beneficio público para recibir el estatus de donataria autorizada, en Australia es posible que una parte de la organización, ya sea un fondo o un programa, pueda recibir el estatus de Deductible Gift Recipient (DGR) sin que el conjunto de la organización reciba este estatus. Por ejemplo, las escuelas no pueden tener estatus DGR, pero sí pueden tener un fondo para las construcciones o un fondo de becas con ese estatus⁵.

⁵ Información de entrevista con Kristian Selbert de Philanthropy Australia.

Al ser el beneficio público un criterio central en la obtención del estatus de donataria autorizada, las legislaciones en los países de alto desarrollo filantrópico clasifican a las entidades sin fines de lucro en dos grandes grupos: las que benefician al público en general y las que benefician a grupos específicos de la sociedad y, por tanto, sus servicios no están abierto al público. Estas últimas son excluidas de la posibilidad de acceder al estatus de donataria autorizada y por tanto de recibir donaciones con incentivos. En Estados Unidos, por ejemplo, existen dos grandes categorías de

organizaciones sin fines de lucro, las de beneficio público y las de beneficio mutuo. Ambas reciben exenciones de impuestos de renta, pero solamente las primeras pueden acceder a donaciones con incentivos tributarios. Las de beneficio mutuo, tales como los sindicatos, entidades cooperativas, asociaciones profesionales, gremios económicos, etc., no tienen un trato preferencial en relación con las donaciones, pues los beneficios de sus actividades son para los miembros de esas entidades y no para el público en general (Salamon, 1997).

FIGURA 2: TRATAMIENTO TRIBUTARIO DIFERENCIAL ENTRE OSFL DE BENEFICIO MUTUO Y BENEFICIO PÚBLICO



Fuente: Elaboración propia.

Una diferenciación similar se presenta en otros países de alto nivel de desarrollo filantrópico, y, en América Latina. En Colombia, por ejemplo, uno de los criterios para que una OSFL pueda aplicar al “régimen especial” que le otorga la posibilidad de recibir donaciones con incentivos tributarios, es que su objeto social y actividades sean de interés general y permitan el acceso a la comunidad. Se considera que es de interés general cuando beneficia de manera amplia a un grupo poblacional o territorial (sector, barrio o comunidad determinada) y se entiende que la entidad permite el acceso a la comunidad cuando hace una oferta abierta de los servicios y actividades

que realiza. El otro tipo de OSFL en Colombia, si bien cuenta con exenciones tributarias por su carácter de entidad no lucrativa, no pueden acceder al régimen especial de donaciones por beneficiar solamente a grupos cerrados. Entre ellos, los sindicatos, las asociaciones gremiales, los fondos de empleados, los fondos mutuos de inversión, las asociaciones de padres de familia, las juntas de copropietarios, las asociaciones de exalumnos, etc. (Cámara de Comercio de Medellín, 2019).

Otros países en América Latina no establecen el beneficio público o el interés general como un criterio

central para que las organizaciones puedan acceder al estatus de donataria autorizada y se guían por listas de tipos de organizaciones o listas de actividades. En algunos casos estas son listas amplias e incluyentes, mientras que en otros son limitadas y excluyentes como veremos en la próxima sección.

Este es también el caso de Chile: la Ley N° 20.500 del año 2015, que regula las asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública, en su artículo 15°, define las organizaciones de interés público como “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.” Por el solo ministerio de la ley tienen carácter de interés público las organizaciones comunitarias funcionales, juntas de vecinos y uniones comunales constituidas (conforme a la Ley N° 19.418) y las comunidades y asociaciones indígenas (reguladas en la Ley N° 19.253). Pese a contemplar esta figura de organizaciones de interés público y regular un registro de organizaciones, 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.

De hecho, tal como se mencionó anteriormente, la existencia de múltiples leyes que regulan distintos fines de donaciones con incentivos tributarios, determinan en cada caso el tipo de entidad que puede ser donataria autorizada, en general instituciones públicas o privadas sin fines de lucro. El listado es amplio en el tipo de entidad que se incorpora como tipo de donataria autorizada, sin embargo, con amplia variabilidad y sin un criterio general subyacente (ver Tabla 4). Es en el proceso de aprobación de proyectos contemplado en algunas legislaciones las que determinan si el proyecto específico a ejecutar con donaciones privadas cumple los fines de la ley (orientado a superación de la pobreza, o a desarrollo cultural, por ejemplo). Con todo, a diferencia de los países con altos niveles de filantropía, en la legislación chilena no existe la noción de beneficio público como criterio para definir el estatus de donataria autorizada para recibir donaciones con incentivos tributarios.

EN PAÍSES CON ALTO NIVEL DE DESARROLLO DE LA FILANTROPÍA, EL BENEFICIO PÚBLICO ES UN CRITERIO CENTRAL EN LA OBTENCIÓN DEL ESTATUS DE DONATARIA AUTORIZADA, RELACIONADO CON EL COSTO FISCAL QUE IMPLICAN LOS INCENTIVOS TRIBUTARIOS Y SU COMPENSACIÓN A TRAVÉS DEL BENEFICIO PARA LA SOCIEDAD Y NO SOLAMENTE PARA GRUPOS PARTICULARES. ESTE CRITERIO CENTRAL SUELE ESTAR FORMULADO DE FORMA SUFICIENTEMENTE AMPLIA PARA QUE PUEDAN INCLUIRSE UNA GRAN VARIEDAD DE FINES Y ACTIVIDADES DENTRO DEL ABANICO DEL BENEFICIO PÚBLICO.

SI BIEN EN CHILE LA LEY N° 20.500 DEFINE CUÁLES SON LAS ORGANIZACIONES DE INTERÉS PÚBLICO Y PLANTEA LA CREACIÓN DE UN CATASTRO O REGISTRO DE ELLAS, LAS LEGISLACIONES NO CONTEMPLAN LA NOCIÓN DE BENEFICIO PÚBLICO COMO CRITERIO CENTRAL PARA DEFINIR EL TIPO DE ORGANIZACIÓN QUE PUEDE RECIBIR DONACIONES CON INCENTIVOS TRIBUTARIOS.

TABLA 4: NIVEL DE INTEGRACIÓN DE LA LEGISLACIÓN QUE REGULA EL SISTEMA DE DONACIONES

LEY	TIPO DE INSTITUCIONES QUE CADA LEY ADMITE COMO DONATARIA					REQUIERE ADMISIBILIDAD O REGISTRO	REQUIERE APROBACIÓN DE PROYECTO
	Fundaciones y Corporaciones (asociaciones) de derecho privado sin fines de lucro	Instituciones educacionales	Instituciones públicas / fondos nacionales	Otras, relacionadas con el ámbito de cada ley	Otras		
Art. 31° N° 7 Ley de la Renta		Programas de instrucción técnica, profesional o universitaria	SENAME / Fondo de Solidaridad Nacional		Cuerpos Bomberos Comités Habitacionales Comunales		
Art. 46° Rentas Municipales y DFL N° 1 Min. Hacienda	Corporaciones (o asociaciones) y fundaciones de beneficencia pública	Establecimientos educacionales y de educación superior	Centros de atención a menores (municipales) / Fondo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (Conicyt)		Establecimientos de salud, centros de atención de menores y de adultos mayores gratuitos		
Art. 69° Ley N° 18.681, Universidades e Institutos Técnicos Profesionales		Universidades e Institutos Profesionales (estatales y/o particulares reconocidos por el Estado)					
Art. 1 a 7° Ley N° 19.885, donaciones con fines Sociales	Corporaciones y fundaciones, cuyo fin es proveer directamente servicios a personas de escasos recursos o con discapacidad, inscritas en el registro	Establecimientos educacionales que tengan proyectos destinados a prevención o rehabilitación de adicciones de alcohol o drogas	Fondo Mixto de Apoyo Social (MDS)			●	●
Ley N° 20.675: Donaciones con fines Culturales	Corporaciones y fundaciones cuyo fin sea la investigación, desarrollo y difusión de la cultura y las artes, o la restauración patrimonial	Universidades e institutos profesionales (reconocidos por el Estado)	Consejo de Monumentos y DIBAM	Bibliotecas abiertas al público, Museos (estatales y privados), propietarios de inmuebles patrimoniales (con declaratoria) o ubicados en zonas Patrimonio de la Humanidad	Organizaciones comunitarias funcionales cuyo objeto sea la investigación, desarrollo y difusión de Cultura y Arte	●	●
Artículo N° 62 a 68° de la Ley 19.712, donaciones con fines Deportivos	Corporaciones y fundaciones con fines deportivos		Corporaciones municipales de deporte / Fondo Nacional para el Fomento del Deporte (Instituto Nacional del Deporte)	Corporaciones de alto rendimiento y organizaciones deportivas sin fines de lucro (club liga, asociación, consejo local de deportes, federación, Comité Olímpico de Chile)		●	●
Art. 3° Ley N° 19.247 donaciones para fines Educativos	Corporaciones y fundaciones con fines educacionales o propietarias de establecimientos educacionales y pre-básica	Establecimientos de educación media técnico-profesional	Establecimientos educacionales y de pre-básica administrados por las municipalidades o sus corporaciones / Jardines JUNJI	Instituciones colaboradoras del SENAME sin fines de lucro			●
Artículo 1 y 7° de Ley N° 16.282, Donaciones en caso de catástrofes	Fundaciones y corporaciones sin fines de lucro	Universidades reconocidas por el Estado	Estado		Personas naturales		
Ley N° 20.444, Reconstrucción			Fondo Nacional de la Reconstrucción (Min. Hacienda)	Obras afectadas por catástrofes		●	

Fuente: Primer Barómetro de Filantropía en Chile: Tendencias e índice de desarrollo (Aninat & Vallespín, 2019).

FINES AUTORIZADOS Y NO AUTORIZADOS PARA RECIBIR DONACIONES

Los países establecen listas con fines autorizados para que las organizaciones puedan recibir donaciones con incentivos tributarios y a la vez especifican en forma explícita algunos fines no autorizados.

LOS FINES AUTORIZADOS

La definición amplia de beneficio público que tienen los países de alto desarrollo filantrópico se complementa en sus legislaciones con listas de fines autorizados definidos como ámbitos sobre los cuales desarrollan su labor las organizaciones que pueden recibir donaciones con incentivos tributarios.

El denominador común de estas listas es ser suficientemente amplias para no excluir temas centrales para la actividad filantrópica y en general, contar con alguna cláusula o procedimiento que permita incorporar nuevos temas, si fuera necesario. En algunos casos, las listas son cortas, pero con categorías suficientemente amplias para poder incluir una variedad de temas, mientras que, en otros casos, las legislaciones contemplan listas largas con categorías más específicas.

A diferencia de los países de alto desarrollo filantrópico, en la mayor parte de los países de América Latina las listas de fines elegibles para que las organizaciones puedan recibir donaciones con incentivos son restringidas. Con excepción de Colombia, México y Paraguay, los demás países analizados en la región excluyen importantes temas de la lista de fines elegibles (ver Tabla 5).

La amplitud de los fines elegibles es señal de la pluralidad de los marcos regulatorios y de su enfoque inclusivo. Esta amplitud no depende del tamaño de sus listas, sino del espíritu que las guía. Hay países con listas muy cortas e inclusivas y otros

TABLA 5: LISTA DE PAÍSES DE ACUERDO A FINES AMPLIOS O RESTRINGIDOS PARA QUE LAS OSFL PUEDAN RECIBIR DONACIONES CON INCENTIVOS TRIBUTARIOS

Países	Amplios	Restringidos
Australia	●	
Alemania	●	
Canadá	●	
Estados Unido	●	
Irlanda	●	
Reino Unido	●	
Singapur	●	
Brasil		●
Colombia	●	
Chile		●
Honduras		●
El Salvador		●
Nicaragua		●
México	●	
Panamá		●
Paraguay	●	
Perú		●
República Dominicana		●

Fuente: Elaboración propia.

con listas largas que dejan fuera temas centrales como conservación del medio ambiente, salud, derechos humanos, superación de la pobreza, etc. Buenos ejemplos de países con listas cortas que agrupan una gran pluralidad de fines son Canadá, Irlanda y Singapur. Estos países comparten las mismas cuatro categorías, las cuales provienen del Statute of Uses de la Inglaterra isabelina y fueron incorporados en sus legislaciones en diferentes momentos (ver recuadros).

Estados Unidos tiene en la sección especializada sobre actividades filantrópicas y fundaciones de su código

REINO UNIDO: OTROS PROPÓSITOS CARITATIVOS

En el Reino Unido hasta el 2006 se contemplaban cuatro categorías de fines filantrópicos para poder recibir el estatus de *charities*: alivio de pobreza, avance de la educación, avance de la religión, y otros propósitos que beneficien a la comunidad. Antes, solamente las *charities* de la cuarta categoría debían comprobar que sus actividades eran de beneficio público. A partir de la nueva Charity Act del 2006 se ampliaron a 13 los fines aceptados y a partir de entonces todas las organizaciones deben probar el beneficio público para ser incluidas como receptoras de donaciones con incentivos tributarios (Alli Turrillas, 2012). Los 13 fines aceptados son: prevención o alivio de la pobreza; avance de la educación; avance de la religión; avance de la salud o el salvamento de vidas; avance de la ciudadanía o el desarrollo comunitario; avance de las artes, la cultura, el patrimonio o la ciencia; avance de los deportes aficionados; avance de los derechos humanos, la resolución de conflictos, la reconciliación o la promoción de la armonía entre religiones o razas, la igualdad y la diversidad; avance de la protección o mejora ambiental; alivio de las personas en necesidad, por razones de juventud, edad, enfermedad, discapacidad, dificultad financiera, u otras desventajas; avance del bienestar de los animales; promoción de la eficiencia de las fuerzas armadas de la Corona, de la policía, bomberos o servicios de rescate y ambulancias. A pesar de la ampliación de categorías, la treceava mantiene la posibilidad de seguir incluyendo nuevos temas en el futuro. Esa categoría dice textualmente: “cualquier otro propósito reconocido como caritativo o que pueda ser reconocido por analogía con los actuales o por el espíritu de los propósitos reconocidos por la ley de Inglaterra y Gales” (Charity Commission for England and Wales, s.f.).

tributario -el código 501 (c) (3)-, la lista de 10 amplias categorías (IRS, 2019). Los otros países analizados tienen listas más largas con un mayor grado de especificidad de los fines permitidos. Por ejemplo, la lista en Australia contempla 50 categorías y la de Alemania 28. En los países analizados de América Latina la lista mexicana tiene 12 categorías con un total de 35 actividades mientras que la de Colombia contempla 13 categorías con un total de 19 temas.

En todos los casos mencionados, con lista cortas o largas, no hay exclusión de temas importantes, como sí encontramos en la mayor parte de los países de América Latina. Es el caso de Brasil, Chile, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Panamá, Perú y República Dominicana. Ello sucede porque, en algunos de estos países las listas son restringidas, en otros, como en Chile, el hecho de tener normas específicas por temas, conlleva a dejar varios fines por fuera de los elegibles para las donaciones incentivadas.

De hecho, Chile tiene 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 temas como conservación del medio ambiente⁶, el cuidado de la salud, o derechos humanos que carecen de normas que incentiven las donaciones. Igual ocurre en Brasil, donde hay dispersión legislativa y ciertos temas como cuidado de medioambiente y superación de la pobreza no tienen normas específicas que establezcan incentivos para la filantropía en esos ámbitos.

Dado que la legislación en estos países no contempla una definición general sobre el significado de beneficio público ni incluye un foco amplio orientado al beneficio para la comunidad, no existe la opción de incorporar nuevos temas que, con la evolución de la agenda social, se vuelven relevantes como áreas de interés público para contar con apoyo de donaciones privadas.

⁶ El 13 de enero del 2020 se ingresa al parlamento el proyecto de ley: “Ley Marco de Cambio Climático” en el que se establece la posibilidad de donar al Fondo de Protección Ambiental con beneficios tributarios. Dichas donaciones estarán exentas de toda clase de impuestos, tendrán la calidad de gasto necesario para producir la renta y no requerirán del trámite de la insinuación. Sin embargo, esta normativa es aún un proyecto de ley.

LOS PAÍSES DE ALTO DESARROLLO FILANTRÓPICO CUENTAN EN SUS LEGISLACIONES CON LISTAS DE FINES AMPLIOS RESPECTO DE LOS ÁMBITOS EN QUE PUEDEN DESARROLLAR SU LABOR LAS ORGANIZACIONES QUE PUEDEN RECIBIR DONACIONES CON INCENTIVOS TRIBUTARIOS. EN MUCHOS CASOS INCLUYEN UN FIN GENÉRICO ORIENTADO AL BENEFICIO PARA LA COMUNIDAD O CUENTAN CON UN PROCEDIMIENTO QUE PERMITA INCORPORAR NUEVOS TEMAS A LOS FINES AUTORIZADOS. EN CHILE, EN CAMBIO, EL HECHO DE TENER NORMAS ESPECÍFICAS POR TEMAS, CONLLEVA A DEJAR VARIOS E IMPORTANTES FINES POR FUERA DE LOS ELEGIBLES PARA LAS DONACIONES CON INCENTIVOS TRIBUTARIOS.

IRLANDA: PROPÓSITOS QUE BENEFICIEN A LA COMUNIDAD

En Irlanda se utilizan cuatro categorías de fines para poder acceder al estatus de *charities*: alivio de pobreza, avance de la educación, avance de la religión, y otros propósitos que beneficien a la comunidad. Lo importante de esta cuarta categoría es su amplitud y la opción que ofrece de incluir fines similares.

Para ilustrar esta amplitud, el agente regulador irlandés, menciona en su plataforma una lista de ejemplos de fines que pueden hacer parte de esta cuarta categoría. Entre ellos, los siguientes: el desarrollo comunitario urbano y rural; el bienestar comunitario de personas en necesidad por razones de juventud, edad, enfermedad o discapacidad; la promoción de la responsabilidad cívica o del trabajo voluntario; la promoción de la salud, incluyendo la prevención o alivio de la enfermedad o el sufrimiento humano; el avance en la resolución de conflictos o de la reconciliación; la promoción de la religión, la armonía racial y la armonía en las relaciones comunitarias; la protección del medio ambiente; el avance en la sostenibilidad ambiental; la prevención o alivio del sufrimiento de los animales; el avance de las artes, el patrimonio y las ciencias; la integración de quienes tienen algún tipo de desventaja y la promoción de su participación completa en la sociedad (Charities Regulator, s.f.).

RESTRICCIONES A LAS DONACIONES RELACIONADAS CON ACTIVIDADES POLÍTICAS

Así como hay una gran amplitud en los fines aceptados por las legislaciones para que las organizaciones puedan recibir donaciones con incentivos tributarios, existe un propósito que en los países de alto desarrollo filantrópico está excluido explícitamente del marco regulatorio: el conjunto de actividades políticas de corte partidista. En estos países 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.

En Estados Unidos por ejemplo, se permiten las actividades de incidencia en políticas para cambios legislativos o para promover la adopción o cambios de políticas públicas en el ejecutivo, actividades para educación del votante, o para motivar el registro y participación de los ciudadanos en elecciones (IRS, 2020). Asimismo, se enumeran actividades expresamente prohibidas en el ámbito político partidista (ver recuadro).

Es interesante el debate y cambios que se dieron en Canadá, respecto de la interpretación sobre el alcance de las actividades políticas. En ese país durante muchos años se limitó a las *charities* de participar en actividades de *advocacy* y expresión política. La regla general era que no podían gastar más de un 10% del presupuesto en este tipo de actividades. Esta regla y las limitaciones para el *advocacy* fueron suprimidas en el parlamento a raíz del debate sobre la *charity* Canada Without Poverty que dedicaba casi todo su presupuesto a actividades de *advocacy* y que por tanto no estaba cumpliendo con las reglas. Al ganar la apelación, desde diciembre del 2018 las *charities* pueden involucrarse en diálogos de políticas públicas y desarrollar actividades de *advocacy* sin limitaciones, siempre y cuando las actividades contribuyan al propósito de la organización (RSM Canada, 2019).

En otros países las actividades públicas de *advocacy* que realicen las donatarias autorizadas deben estar relacionadas con los fines propios de la organización. Es el caso de Australia, donde las *charities* no pueden promover u oponerse a un partido político o apoyar a un candidato a un puesto político, pero sí pueden realizar actividades públicas de *advocacy* siempre y cuando estas actividades contribuyan al propósito de la *charity* (Australian Charities and Not for profits Commission, s.f.). En Alemania, las *charities* tampoco pueden involucrarse en actividades políticas partidistas, ni movilizar o donar recursos para los partidos políticos, pero pueden hacer lobby a favor de una legislación que apoye los fines de la organización, para lo cual pueden hacer campañas entre sus miembros y ante el público sin que exista un límite máximo sobre lo que pueden gastar en este tipo de actividades. Distinta es la regulación para las non-public-benefit non profit organization o OSFL no orientadas al beneficio público que no pueden ser donatarias autorizadas (asociaciones gremiales o profesionales). Este tipo de organizaciones sí pueden unirse a los partidos políticos y prometer fondos para sus campañas (Salamon, 1997).

Entre los países de la región, México sigue esta misma línea, dado que existen indicaciones claras en la legislación tributaria por la cual las donatarias

ESTADOS UNIDOS: ACTIVIDADES POLÍTICAS PROHIBIDAS PARA LAS DONATARIAS AUTORIZADAS

En la legislación de Estados Unidos las organizaciones que son parte del código 501(c)(3) del Internal Revenue Service –IRS–, tienen prohibidas las actividades de apoyo a campañas para elegir candidatos, las contribuciones para fondos de campañas políticas y las declaraciones a favor o en contra de un candidato. Entre los ejemplos que se presentan en la página del IRS sobre violaciones por parte de las 501(c)(3) a la prohibición de participar en una campaña política están:

- Invitar a un candidato a hablar sobre la campaña en un evento financiado por la organización.
- Publicar materiales del candidato con recursos de la organización.
- Declaraciones del director de la organización sobre un candidato.
- Apoyo o crítica de un candidato en la página web de la organización.
- Invitar a diferentes candidatos, pero darles un trato diferencial que beneficie claramente a alguno.

autorizadas no pueden realizar actividades relacionadas con campañas políticas, ni hacer propaganda a favor o en contra de los partidos políticos, ni realizar actividades remuneradas para cambiar la legislación. Sí pueden desarrollar actividades destinadas a influir la legislación, siempre y cuando no sean actividades remuneradas y no lo hagan a favor de personas u organizaciones que les hayan otorgado donativos. Si realizan actividades de incidencia deben reportar sobre la legislación que pretenden promover, sobre

los legisladores con quienes se realizan actividades, y sobre el sector social o económico que se beneficiará de la propuesta. Igualmente deben reportar sobre los materiales, datos e información que aporten a los órganos legislativos (Sistema de Administración Tributaria, s.f.).

En el caso de Chile, tras los escándalos de financiamiento irregular de la política que se conocieron en 2015, 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. La ley establece que sólo las personas naturales pueden hacer este tipo de donaciones monetarias, a las cuales se exime del trámite de la insinuación y las donaciones quedan exentas del pago del impuesto a las herencias y donaciones. Quedan prohibidas y castigadas las donaciones de personas jurídicas, figura jurídica bajo la cual se inscriben las OSFL⁷. En línea con lo anterior, la Ley N° 20.500 establece en su artículo 18°, la prohibición de realizar contribuciones monetarias con fines políticos de parte de las “organizaciones de interés público”, donde el incumplimiento de ello provoca la pérdida de la calidad de dicha característica. Con todo, como se mencionó anteriormente, esta condición no establece la posibilidad per se de ser reconocida como donataria autorizada.

La legislación en Chile también establece limitaciones a

las donaciones de parte de pre-candidatos o candidatos y también a la recepción de donaciones por parte de organizaciones donde estos participen. De acuerdo al artículo 25° de la Ley N° 19.884, a los pre candidatos o candidatos a elecciones democráticas, se les prohíbe realizar donaciones en dinero o especies en favor de organizaciones, personas jurídicas o naturales distintas a su cónyuge o parientes. Esto porque según el artículo 2° de la Ley N° 16.271: Ley de impuesto a las herencias, asignaciones y donaciones y todas sus modificaciones posteriores, las donaciones que se efectúen al “cónyuge y a cada ascendiente, o adoptante, o a cada hijo, o adoptado, o a la descendencia de ellos” estarán exentas del pago de impuesto en la parte que no exceda de cinco unidades tributarias anuales (UTA). Además, en la Ley N° 19.885 de donaciones sociales en su primer artículo, numeral 2, se explicita que no accederán al beneficio tributario las donaciones realizadas por pre-candidatos o candidatos a cargos de elección popular a instituciones que efectúen su labor en los territorios donde hubiesen presentado sus candidaturas seis meses antes de la fecha de inscripción de postulación al Servicio Electoral, hasta seis meses después de realizada la elección de que se trate. Tampoco tendrán derecho al crédito tributario de esta ley, las donaciones que fueran realizadas a instituciones en cuyo directorio participen dichos candidatos, ni las efectuadas por personas jurídicas donantes en cuyos directorios participen los señalados candidatos.

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. EN CHILE EXISTEN RESTRICCIONES TAMBIÉN EN ESTE ÁMBITO: LAS OSFL NO PUEDEN DONAR NI A PARTIDOS POLÍTICOS NI A CANDIDATOS, Y TAMPOCO PUEDEN RECIBIR DONACIONES CON INCENTIVOS TRIBUTARIO SI UN CANDIDATO PARTICIPA EN LA ORGANIZACIÓN.

⁷ Con excepción de las personas jurídicas que son partidos políticos, la Ley N° 19.884 establece que si una persona jurídica llegase a realizar una donación con fines políticos la multa será equivalente al triple del monto ilegalmente aportado, y hasta pudiendo ser castigado con presidio menor en sus grados mínimo a medio (Artículo 27° y 30° de la ley en cuestión).

SALVAGUARDAS PARA GARANTIZAR EL BENEFICIO PÚBLICO: RESTRICCIONES A BENEFICIOS PERSONALES Y PRIVADOS, RELACIÓN EMPRESA Y FUNDACIONES EMPRESARIALES Y NORMAS SOBRE LAVADO DE ACTIVOS Y TERRORISMO

RESTRICCIONES A BENEFICIOS PERSONALES Y PRIVADOS

Derivado de la centralidad que se le otorga al beneficio público como eje para determinar la obtención del estatus de donataria autorizada, las legislaciones establecen diferentes tipos de salvaguardas para el sistema.

En los países de alto nivel de desarrollo analizados existen regulaciones específicas para restringir el “beneficio personal” o el “beneficio privado” en el uso de los recursos y así garantizar el beneficio público. Lo anterior no significa que las donatarias autorizadas no puedan generar beneficios a individuos, pues iría en contra de un amplio número de organizaciones que se constituyen para prestar servicios a grupos de personas de bajos recursos, o a poblaciones específicas en alguna condición de vulnerabilidad o exclusión. Lo que buscan las legislaciones es evitar situaciones de conflictos de interés en las cuales el director, los miembros del gobierno de la entidad o del equipo operativo, utilicen su posición para beneficiarse en detrimento del propósito y misión de la organización. En ese sentido, se prohíben préstamos a los miembros de la organización, pagos considerados anormales o muy superiores a las compensaciones razonables, permisos para recibir propiedades o equipos de la organización a costos por debajo del mercado, o permitir que la organización opere negocios o sirva a empresas para beneficiar a personas particulares (Salamon, 1997).

En Estados Unidos, por ejemplo, la legislación del IRS dedica una sección (4941), por medio de la cual se regulan las transacciones que benefician a miembros del directorio, y a directores o miembros del equipo operativo de las fundaciones privadas. Entre ellas

la venta, intercambio o préstamos de propiedad; préstamos de dinero; entrega de bienes, servicios o equipos; transferencia de ingresos o propiedades de las fundaciones, etc. (IRS, s.f.). En el Reino Unido, la Charity Commission desarrolló una guía específica para el manejo de los conflictos de interés en las *charities* (The Charity Commission, 2013). Canadá tiene en su legislación tributaria una cláusula que determina que ninguna parte del ingreso de la *charity* puede ser pagado para el beneficio personal de los miembros del directorio o de los fundadores de la entidad, por lo cual en general, los directores de las fundaciones no reciben remuneración por el hecho de tener dicha posición. Sin embargo, las leyes provinciales determinan algunas condiciones por las cuales los directores pueden recibir una compensación monetaria, la que debe ser razonable y pagada como empleado de la OSFL. Si un miembro del directorio recibe un beneficio personal indebido, la *charity* tendrá una multa del 105% del valor del beneficio y si la infracción se repite, la multa se incrementa a 110% y se pueden suspender los beneficios tributarios a la organización (Government of Canada, 2005).

Este tipo de regulación también está presente en países de América Latina. En Colombia, la legislación establece una serie de causales violatorias al régimen especial de las OSFL. Entre ellas, el otorgamiento de beneficios especiales para acceder a bienes o servicios de la OSFL o la adquisición de títulos y valores por parte de fundadores, asociados, miembros de los órganos de gobierno o a los cónyuges o parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad; la realización de pagos a cargos directivos y gerenciales que excedan el 30% del gasto anual de la entidad; el pago de servicios, arrendamientos, honorarios o comisiones que no correspondan a valores comerciales. Igualmente, si la OSFL retribuye directa o indirectamente a un donante como contraprestación a una donación recibida se considera que se viola el régimen especial y las entidades pueden ser excluidas del mismo (Asociación de Fundaciones Familiares y Empresariales de Colombia (AFE), 2018).

Otra medida para evitar el beneficio personal es la prohibición de transferir a personas o entidades privadas los patrimonios de las donatarias autorizadas en caso de disolución, siendo la regla general el transferir los recursos a otra OSFL. Esto ocurre en la mayor parte de los países europeos (European Foundation Centre (EFC), 2015), en Canadá (Government of Canada, 2011) y Estados Unidos (IRS, 2020) y, entre los países de la región, en México, donde para poder obtener el estatus de donataria autorizada, la agencia tributaria exige que se incluya en los estatutos de la entidad una cláusula en la que se especifique que la totalidad del patrimonio de la OSFL se transferirá a otra donataria autorizada en caso de disolución (International Center for Nonprofit Law, Observatorio Mexicano de la Crisis y Sustenta Ciudadanía, 2016). También en Colombia, la entidad encargada del registro de OSF propone en su modelo de estatutos, incluir una cláusula que obligue a la entidad a que su patrimonio vaya a una o varias OSFL en caso de disolución o liquidación. (Cámara de Comercio de Medellín, 2019).

En el caso de Chile, si bien existe una dispersión legislativa diferenciada por ámbito con salvaguardas específicas, existen dos cuerpos legales que regulan el funcionamiento general de las personas jurídicas sin fines de lucro. Por una parte, la Ley N°20.500, sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública, donde se establecen obligaciones de transparencia para las OSFL respecto de su labor. Por otra parte, el Código Civil –en el Título XXXIII referido a las personas jurídicas- establece distintas normas que se pueden catalogar como salvaguardas dentro de los requisitos de constitución de personas jurídicas. Así, se aborda la disolución de las organizaciones, estableciendo la obligatoriedad de definir en los estatutos como destinatario de los bienes a otra institución sin fines de lucro, prohíbe que las rentas, utilidades, beneficios o excedentes de la asociación o fundación sean distribuidos entre los asociados, aún en caso de disolución, y norma la gobernanza de

las OSFL, estableciendo por una parte que ni en la dirección ni en la administración de una fundación o asociación pueden participar personas que “hayan sido condenados a pena aflictiva” y que la participación en el directorio no puede ser remunerada. El artículo 557-2 precisa que las fundaciones pueden realizar actividades económicas e invertir sus recursos en actividades que se relacionen con los fines que persiguen, sin embargo, las rentas que se perciban de dichas actividades “sólo deberán destinarse a los fines de la asociación o fundación o a incrementar su patrimonio”. Con esto se dictamina que los recursos de la fundación sólo pueden utilizarse en sus propios fines y no para el beneficio personal de nadie.

Por otro lado, al igual que en el caso de Colombia, en Chile las contraprestaciones están limitadas y sancionadas en las distintas leyes de donación vigentes, particularmente por el artículo 11° de la Ley N° 19.885 y el artículo 97° del Código Tributario en su numeral 24°. De acuerdo a ellos, las instituciones que reciban donaciones acogidas a leyes que otorguen un beneficio tributario al donante, no podrán efectuar ninguna prestación en favor de este, directa o indirectamente. Ejemplo de prestaciones prohibidas son becas de estudio, cursos de capacitación y otros servicios. Sólo se permite mención del nombre y logo del donante en la publicidad u otras prestaciones cuyo valor que no supere el 10% del monto donado, con un máximo de 15 Unidades Tributarias Mensuales en el año. El incumplimiento de la norma establece sanciones al donante: la pérdida del beneficio tributario al donante y una multa del 50% al 300% del impuesto que hubiere dejado de pagar el donante con ocasión de la donación, agregando que los donantes que reciban contraprestaciones de organizaciones a las que donaron serán sancionados con la pena de presidio menor en sus grados mínimo a medio (artículo 97° del Código Tributario en su N° 24). Por su parte, para el donatario que destine donaciones afectas a beneficios tributarios a fines distintos de los que le corresponden de acuerdo a sus estatutos, también se contempla la pena de presidio menor.

RELACIÓN EMPRESA Y FUNDACIÓN EMPRESARIAL

Otro ámbito interesante en donde se han desarrollado normas y jurisprudencia para la interpretación de la centralidad del beneficio público sobre el privado, es en las relaciones entre empresas y fundaciones empresariales. Entendiendo que la totalidad o la mayor parte de las donaciones de una fundación empresarial proviene de la empresa patrocinadora y que en la mayor parte de los casos la fundación tiene el mismo nombre de la empresa, y además algunos miembros del gobierno de la fundación son directivos de la empresa, la pregunta es cómo garantizar que la misión y actividades de la fundación se orienten al beneficio público y que los intereses privados de la empresa no afecten esta orientación. En el lenguaje de la legislación del IRS en Estados Unidos se trata de evitar el *self dealing*, o las transacciones en beneficio propio, en este caso de la empresa. En esta misma legislación existe un concepto, el de *disqualified person*, es decir de las personas que por su posición pueden ejercer una influencia sustancial en las transacciones de una fundación y especialmente en la orientación de sus donaciones. Para las fundaciones empresariales, los directores, los miembros de la familia empresarial y los empleados claves entran en esta categoría de *disqualified person* y sobre la relación con este grupo de personas y la fundación empresarial existen normas y reglas de procedimiento para evitar el conflicto de interés y el *self dealing*. Algunos ejemplos de *self dealing* que tienen que evitar las fundaciones empresariales son los siguientes: el uso de recursos de la fundación para pagar promesas filantrópicas de la empresa, de su CEO o de cualquiera *disqualified person*; gastos o transacciones de cualquier tipo que beneficien a cualquiera de las *disqualified person* (Silk, 2012).

En el mismo sentido de la legislación del IRS de Estados Unidos, la Charity Commission del Reino Unido ha producido guías para las fundaciones empresariales en donde se plantean los potenciales conflictos de interés. La guía señala que una *charity* debe establecerse para desarrollar actividades de interés público y que los *trustees* deben actuar en el

interés de la *charity* y no de la empresa. Entendiendo que la *charity* y la empresa son entidades separadas e independientes señala que “una *charity* debe ser establecida exclusivamente con propósitos filantrópicos. Aunque no hay objeción para que la política de responsabilidad corporativa y los propósitos filantrópicos de la fundación coincidan, la empresa no puede ejercer control sobre la fundación” (Charity Commission, 2009).

Al respecto para el caso de Chile, en la Ley N° 19.885 de donaciones con fines sociales en su primer artículo numeral 1, establece que no podrán efectuarse donaciones con incentivos tributarios a instituciones en cuyo directorio participe el donante. En el caso de que el donante sea una persona jurídica, no podrá efectuar donaciones a instituciones en cuyo directorio participen sus socios o directores o los accionistas que posean el 10% o más del capital social. Sin embargo, el Consejo de la misma ley⁸ puede eximir de esta condición a las personas que donen a instituciones que acrediten prestar servicios directos a personas de escasos recursos o con discapacidad, por un tiempo no inferior a dos años, y demuestren que su labor a favor de personas de escasos recursos o discapacitadas no está condicionada ni dirigida a beneficiar a candidatos a cargos de elección popular. Esta restricción sólo está explícitamente presente en esta legislación y no en el resto de leyes con distintos fines.

PREVENCIÓN DEL LAVADO DE ACTIVOS

Otro grupo de medidas que se relacionan con las actividades de las donatarias autorizadas son las que regulan y previenen el lavado de activos. Estas son medidas fruto de la cooperación internacional, desarrolladas por el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), donde Chile participa⁹. Dentro del conjunto de recomendaciones producidas por el GAFI, la Recomendación 8 sobre Organizaciones Sin Fines de Lucro plantea: “Los países deben revisar la idoneidad de las leyes y regulaciones relativas a las entidades sin fines de lucro que el país ha identificado como vulnerables para su abuso para

el financiamiento del terrorismo. Los países deben establecer medidas focalizadas y proporcionales, en línea con el enfoque basado en riesgo, a tales organizaciones sin fines de lucro para protegerlas del abuso para el financiamiento del terrorismo, incluyendo: (a) por organizaciones terroristas que se presenten como entidades legítimas; (b) para explotar entidades legítimas como conductos para el financiamiento del terrorismo, incluyendo el propósito de escapar a medidas de congelamiento de activos; y (c) para esconder u ocultar el desvío clandestino de fondos, destinados a propósitos legítimos, a las organizaciones terroristas” (GAFILAT, 2018).

En la nota interpretativa del GAFI sobre la Recomendación 8 se reconoce que “las OSFL juegan un papel vital en la economía mundial y en muchas economías y sistemas sociales nacionales”, el “esfuerzo de las OSFL para promover la transparencia de sus propias operaciones” y desarrollo de varias organizaciones por “desincentivar la radicalización y el extremismo violento”, pero considera que existe un riesgo de que la figura de OSFL sea utilizada por el terrorismo. La recomendación ante este riesgo es “promover la transparencia y fomentar una mayor confianza entre las OSFL, tanto en toda la comunidad donante como entre el público en general, en cuanto a que los fondos y servicios de beneficencia lleguen a los beneficiarios legítimos que se pretende” y que se tomen medidas adecuadas contra las “OSFL que

En Estados Unidos y Reino Unido se han desarrollado normas para regular las relaciones entre las empresas y las fundaciones empresariales. Teniendo en cuenta que la totalidad o la mayor parte de las donaciones de una fundación empresarial proviene de la empresa patrocinadora y que algunos miembros del gobierno de la fundación son directivos de la empresa, estas normas buscan que la misión y actividades de la fundación se orienten al beneficio público y que no predominen los intereses privados de la empresa sobre la orientación de la fundación.

son explotadas o que apoyan con conocimiento a terroristas”. Se recomienda también identificar y agrupar las OSFL entre las que tienen un riesgo alto y las que tienen riesgo bajo o nulo para adoptar medidas con un enfoque “basado en el riesgo” (GAFILAT, 2018).

⁸ Ver artículo 4° de la Ley N°19.885 para mayor especificidad de sobre integrantes del Consejo.

⁹ El GAFI es un organismo intergubernamental creado en París en 1989 por el Grupo del G7 para desarrollar estándares y medidas legales para combatir el lavado de activos. Posteriormente, tras el ataque de las Torres Gemelas en Nueva York, el Grupo incorporó medidas contra el terrorismo. Actualmente, GAFI cuenta con 37 países miembros, 35 países representados en la Comisión Europea y en el Consejo de Cooperación para los Estados Árabes del Golfo Pérsico. La base regional del GAFI es el Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica (GAFILAT) en la cual participa Chile, a través de la Unidad de Análisis Financiero (UAF), un servicio público descentralizado creado en el 2003.

EN LOS PAÍSES DE ALTO NIVEL DE DESARROLLO FILANTRÓPICO EXISTEN REGULACIONES ESPECÍFICAS PARA GARANTIZAR EL BENEFICIO PÚBLICO Y EVITAR EL “BENEFICIO PRIVADO” EN EL USO DE LOS RECURSOS DE LAS DONATARIAS AUTORIZADAS. ESTAS NORMAS ESTÁN ENFOCADAS EN REGULAR LOS CONFLICTOS DE INTERÉS E IMPEDIR EL BENEFICIO PERSONAL DE QUIENES PARTICIPAN DIRECTAMENTE EN LA ORGANIZACIÓN, ASPECTO QUE TAMBIÉN ABORDA LA LEGISLACIÓN CHILENA. SOBRE EL CONFLICTO DE INTERÉS SE HA PUESTO ESPECIAL ATENCIÓN A UN SUBGRUPO PARTICULAR DE FUNDACIONES: LAS EMPRESARIALES. EN PAÍSES COMO ESTADOS UNIDOS Y REINO UNIDO EXISTEN NORMAS QUE REGULAN LA RELACIÓN ENTRE EMPRESAS Y SUS FUNDACIONES PARA GARANTIZAR QUE PRIME EL BENEFICIO PÚBLICO DE LAS ACCIONES DE LAS FUNDACIÓN SOBRE EL PRIVADO DE LAS EMPRESAS. POR OTRA PARTE, ORGANIZACIONES INTERNACIONALES HAN PROMOVIDO LA NECESIDAD DE FORTALECER LAS OBLIGACIONES DE TRANSPARENCIA DE LAS FUNDACIONES PARA EVITAR LA UTILIZACIÓN DE LAS OSFL COMO CANAL DE TERRORISMO Y LAVADO DE ACTIVOS.

PROCEDIMIENTOS PARA RECIBIR EL ESTATUS DE DONATARIA AUTORIZADA

Un aspecto fundamental de los marcos regulatorios es el procedimiento que establecen para que las organizaciones puedan recibir el estatus de donataria autorizada y así poder acoger las donaciones que reciben con incentivos tributarios. La CAF clasifica en dos grandes grupos estos procedimientos. Un grupo es el que tiene un “sistema de escalera” (*staircase system*), en el cual los procedimientos para recibir los incentivos ofrecidos son secuenciales o a través de escalones o procesos sucesivos. El sistema de “colcha de retazos” (*patchwork system*) ofrece incentivos diferentes y procedimientos diferenciados, de acuerdo con el tipo de propósitos o fines que la OSFL (Charities Aid Foundation, 2016).

Todos los países de alto nivel de desarrollo filantrópico y la mayor parte de los países de América Latina tienen el sistema de escalera, en algunos casos a través de dos pasos y en otros de tres. El sistema de dos pasos utilizado en Reino Unido, Canadá, Irlanda, Estados Unidos, Alemania, Colombia y México¹⁰, es el más sencillo a nivel procedimental y se inicia con el registro legal como entidad sin fines de lucro, ante las autoridades competentes. El segundo paso es la obtención del

TABLA 6: TIPO DE PROCEDIMIENTO PARA OTORGAR ESTATUS DE DONATARIA AUTORIZADA POR PAÍS

Países	Escalera	Colcha de retazos
Australia	●	
Alemania	●	
Canadá	●	
Estados Unido	●	
Irlanda	●	
Reino Unido	●	
Singapur	●	
Brasil		●
Colombia	●	
Chile		●
Honduras	●	
El Salvador	●	
Nicaragua		●
México	●	
Panamá	●	
Paraguay	●	
Perú	●	
República Dominicana		●

Fuente: Elaboración propia.

¹⁰ En México en el proceso para la postulación al estatus de donataria autorizada se requiere de la acreditación del objeto social de la OSC por parte de la entidad de gobierno afín a dicho objeto, por lo cual es un proceso un poco más complejo que el de los otros países.

estatus de organización exenta de ciertos tributos y también el de donataria autorizada.

En el sistema de escalera de tres pasos, que existe en Australia y Singapur, el primer paso es el registro legal como entidad sin fines de lucro; el segundo, la obtención del estatus de organización exenta de ciertos tributos, y el tercero, la obtención del estatus de donataria autorizada, donde se debe comprobar que las actividades son de beneficio público.

En cambio, solo un grupo pequeño de países en América Latina cuenta con el sistema de colcha de retazos: Brasil, Chile, Nicaragua y República Dominicana. En estos países existe un procedimiento único para que las organizaciones se registren como entidades legales sin fines

de lucro (OSFL), pero luego deben seguir procedimientos diferentes para la obtención del estatus de donataria autorizada. Incluso, en países como Chile y Brasil, varias de las regulaciones establecen que el estatus para recibir donaciones no se dé a la organización, sino a un proyecto determinado presentado por la organización y aprobado por un ente público con diferentes reglas, aumentando la complejidad y los costos procedimentales para las organizaciones. Es más, para el caso chileno, como etapa previa a la recepción de donaciones para un proyecto, se debe en primera instancia cumplir con los requisitos para ser parte del “registro” particular de dicha ley, y luego de haber pasado dicho proceso se presenta un proyecto específico de la organización el cual, tras ser autorizado o no, podrá recibir donaciones (ver Tabla 6).

EL PROCEDIMIENTO QUE ESTABLECE LA LEGISLACIÓN PARA QUE LAS ORGANIZACIONES PUEDAN RECIBIR EL ESTATUS DE DONATARIA AUTORIZADA ES UN ASPECTO FUNDAMENTAL DE LOS MARCOS REGULATORIOS. LOS PAÍSES CON ALTO NIVEL DE FILANTROPÍA Y EN LA MAYORÍA DE LOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA CUENTAN CON UN PROCESO DE DOS O TRES PASOS, SENCILLO A NIVEL PROCEDIMENTAL, QUE SE INICIA CON EL REGISTRO LEGAL COMO ENTIDAD SIN FINES DE LUCRO ANTE LAS AUTORIDADES COMPETENTES, Y LUEGO SE OBTIENE EL ESTATUS DE ORGANIZACIÓN EXENTA DE CIERTOS TRIBUTOS Y EL DE DONATARIA AUTORIZADA, ES DECIR DE ORGANIZACIÓN QUE PUEDE RECIBIR DONACIONES CON INCENTIVOS TRIBUTARIOS.

EN CAMBIO, EN CHILE Y SÓLO ALGUNOS PAÍSES DE LA REGIÓN (BRASIL, NICARAGUA Y REPÚBLICA DOMINICANA), EXISTE UN PROCEDIMIENTO ÚNICO PARA QUE LAS ORGANIZACIONES SE REGISTREN COMO ENTIDADES LEGALES SIN FINES DE LUCRO, PERO LUEGO DEBEN SEGUIR UNA SERIE DE DIFERENTES PROCEDIMIENTOS PARA LA OBTENCIÓN DEL ESTATUS DE DONATARIA AUTORIZADA SEGÚN EL ÁMBITO DONDE SE ENFOQUE LA LABOR DE LA FUNDACIÓN. ES MÁS, EN CHILE Y BRASIL, VARIAS DE LAS REGULACIONES ESTABLECEN QUE EL ESTATUS PARA RECIBIR DONACIONES NO SE DA A LA ORGANIZACIÓN, SINO A UN PROYECTO DETERMINADO PRESENTADO POR LA OSFL Y APROBADO POR UN ENTE PÚBLICO, LO QUE HACE EL PROCEDIMIENTO AÚN MÁS COMPLEJO PARA LAS ORGANIZACIONES.

LOS INCENTIVOS TRIBUTARIOS

El estudio comparativo de la CAF sobre el ambiente legal en 193 países documenta cómo los incentivos tributarios para las donaciones son la norma a nivel global y no la excepción. El 77% de los países analizados por esta institución, ofrecen incentivos a empresas y el 66% a individuos (Charities Aid Foundation, 2014). Otro estudio de la misma institución muestra que si bien los incentivos no definen la realización de donaciones, contribuyen a fomentarlas. En los países con incentivos tributarios, el 33% de las personas dona, versus el 21% en países sin incentivos. Junto con los incentivos, existen factores que inciden en la proporción de personas que donan en un país y en la cantidad que donan. Estos factores son la cultura filantrópica, el ambiente legal en el que operan las organizaciones de la sociedad civil, el rango de causas que son incentivadas, las barreras administrativas y la capacidad de las organizaciones para recaudar fondos (Charities Aid Foundation, 2016).

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. 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. Esto sucede cuando las donaciones, gracias a los incentivos, crecen más que la renuncia fiscal y por tanto se genera adicionalidad en los recursos totales. La corrección que introducen los incentivos contribuye a que las donaciones se acerquen al óptimo social, pues al reducir el costo de la donación y flexibilizar el uso de los beneficios, se minimiza el comportamiento “oportunistas” de los donantes que asumen que otros harán donaciones y por lo tanto donarán menos de lo que hubieran donado originalmente (Irrarrazaval & Guzmán, 2005).

Por ello, es importante analizar los incentivos tributarios no como el factor principal que explica las donaciones sino como un elemento más del

marco regulador, muy relevante en determinar el dinamismo del flujo de aportes filantrópicos. Existen una serie de aspectos que inciden en la efectividad de los incentivos:

- **Tasas de impuestos:** Los incentivos tributarios son más atractivos a mayores tasas de impuestos. Como se plantea más adelante, si bien hay países con altos incentivos como Singapur, el hecho de que sus tasas impositivas sean relativamente bajas (20%) comparadas con las tasas para los rangos de altos ingresos en Canadá (46%), Alemania (45%), Australia (45%), Reino Unido (45%), Irlanda (40%) o incluso la de México (35%) hace que los incentivos de estos países influyan más sobre el comportamiento de los donantes (Charities Aid Foundation, 2016).
- **Impuesto a las donaciones:** La existencia o no de impuestos a las donaciones es otra variable importante en el análisis de los incentivos. En los pocos países que tienen impuesto para las donaciones, el incentivo para las causas elegibles es importante, así sea un pequeño incentivo, pues para las causas no elegibles la donación se desincentiva por el impuesto. En países con impuestos para los donativos, como en Chile, las donaciones para causas no elegibles y las donaciones que exceden los límites pagan impuestos.

De hecho, en Chile, a nivel general las donaciones están gravadas con el **impuesto a la donación** de escala progresiva definido en el artículo 2° de la Ley N° 16.271 de 1965 y todas sus modificaciones posteriores, el cual puede llegar al 25% del monto recibido. Sólo se eximen del pago del impuesto las donatarias que tengan con el donante un “parentesco colateral de segundo, tercero o cuarto grado” y que no excedan las 5 Unidades Tributarias Anuales (UTA). En el mismo artículo se afirma que las donatarias que tengan “con el causante o donante, respectivamente, un parentesco colateral de segundo, tercero o cuarto grado, se

aplicará la escala indicada en el inciso primero recargada en un 20%, y el recargo será de un 40% si el parentesco entre el causante o donante y el asignatario o donatario fuere más lejano o no existiere parentesco alguno”. Esta concepción legal se debe a que la regulación de las donaciones está relacionada a la regulación de la herencia y asignaciones, basadas en el Código Civil vigente desde el Siglo XIX y por lo mismo, se entiende que las donaciones pueden afectar la masa hereditaria que corresponde a los herederos. En el artículo 1401° del Código Civil, la ley obliga además a realizar un trámite de insinuación, esto es, pedir la autorización de un juez para efectuar la donación, “el cual puede autorizar las donaciones en que no se contravenga a ninguna disposición legal”.

Finalmente, dentro del artículo 52° de la Ley N°19.903 de 2003 se afirma que el pago del impuesto a las donaciones “deberá efectuarla el donatario. El tribunal no podrá autorizar la donación en tanto no se acredite el pago del impuesto”, atribuyendo entonces la responsabilidad y pago del impuesto a la donataria. Con todo, las leyes específicas que definen incentivos a las donaciones a ciertos fines específicos eximen del impuesto a la donación y del trámite de la insinuación.

La Tabla 7 permite visualizar que ninguno de los países de alto nivel filantrópico considera impuestos a las donaciones a OSFL (aunque, como veremos más adelante, establecen en muchos de ellos impuestos a las herencias). En América Latina también son unos pocos los que aplican de manera general impuestos a las donaciones, con excepción de las donaciones que se hacen a fines particulares regulados por alguna ley. Entre estos países se encuentran Brasil, Chile, Nicaragua, Paraguay y República Dominicana.

- **Tipos de incentivo.** Las formas de los incentivos son básicamente tres: la deducción del monto de la donación como gasto necesario para producir la renta, ya sea en forma parcial o total de la renta

TABLA 7: PAÍSES CON Y SIN IMPUESTOS GENERAL A LAS DONACIONES

Países	Impuesto
Australia	X
Alemania	X
Canadá	X
Estados Unido	X
Irlanda	X
Reino Unido	X
Singapur	X
Brasil	●
Colombia	X
Chile	●
Honduras	X
El Salvador	X
Nicaragua	●
México	X
Panamá	X
Paraguay	●*
Perú	X
República Dominicana	●

Fuente: Elaboración propia.

*Existe gravamen a la donación, a menos que se done al Estado y sus instituciones.

imponible; el crédito al donante o reducción de un porcentaje de la donación realizada sobre el impuesto a pagar por el donante; el crédito para las donatarias o transferencia adicional del monto de la reducción del impuesto del donante a la donataria. En términos del beneficio del incentivo, el crédito es el mecanismo más igualitario para todos los segmentos, pues el donante recibe el mismo incentivo sin importar la tasa de impuestos que deba pagar. Para el caso de las deducciones, el incentivo es más favorable para quienes pagan una tasa mayor de impuestos y en ese sentido es menos equitativo que el crédito.

Los países seleccionan uno o más tipos de incentivos y en algunos casos, utilizan los mismos para individuos y empresas y en otros casos, los diferencian según se trate de individuos o empresas. Como puede verse en la Tabla 8, los países de alto nivel de desarrollo filantrópico utilizan tanto la deducción, como el crédito para los individuos, pero para las empresas utilizan exclusivamente la deducción. Cuando se utiliza la deducción siempre se deduce el 100% de la donación realizada de la renta imponible, con excepción del caso de Singapur, donde el incentivo es una reducción de la renta imponible de 250% a 300% del valor de la donación. El crédito es utilizado en Canadá, Irlanda y Reino Unido, pero con una diferencia importante entre ellos: en el caso de Canadá es sólo para los individuos y el crédito puede llegar al 53% de la donación, una tasa alta comparado con otros países; en cambio, en el Reino Unido la posibilidad para los individuos de recibir parte del crédito depende del rango impositivo en que se encuentre. Los donantes de ese país que están en el rango impositivo de 20% de impuestos o menos no reciben crédito, sino que éste es transferido totalmente a la organización beneficiaria. Los

donantes de altos ingresos con tasas impositivas de 40% y 45% pueden reclamar la diferencia de esta tasa con la básica (20% o 25%) en la forma de crédito para ellos y el otro porcentaje va para la donataria. Por su parte, en Irlanda el crédito es solamente para las donatarias por un valor de 31% de la donación. Esto si bien es un importante apoyo para las donatarias, no ofrece un incentivo para los donantes, especialmente para los de alto patrimonio¹¹.

En América Latina el tipo de incentivo que predomina es la deducción tanto para individuos como para empresas. Solamente dos países incorporan el crédito: Colombia como el tipo general de incentivo para individuos y empresas y en Chile, donde siete de las nueve legislaciones principales, contempla el crédito para contribuyentes individuales y crédito combinado con deducción para contribuyente de primera categoría (empresas)¹².

- **Límites a los incentivos.** En general, las legislaciones imponen algunos límites o techos a los montos donados que pueden acogerse a incentivos tributarios. Estos pueden ser sobre el porcentaje de la renta líquida imponible o sobre un monto específico. Los límites son parte de las opciones de la política pública para definir el alcance de la renuncia fiscal a la que está dispuesto el Estado a asumir en contraprestación al fomento e incentivos a las donaciones, buscando de esta forma una razonable adicionalidad de recursos privados a bienes públicos (Irrázaval & Guzmán, 2005).

La Tabla 9 nos muestra el tipo de límites y los valores para cada uno de los países analizados, diferenciando entre los límites para individuos y para empresas. En relación con los individuos, podemos ver que, en

¹¹ Información obtenida de entrevista con Eilis Murray de Philanthropy Ireland.

¹² 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 Educativos, Artículo 62° a 68° Ley 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.

TABLA 8: TIPO, BENEFICIOS Y LÍMITES DE LOS INCENTIVOS TRIBUTARIOS PARA INDIVIDUOS Y EMPRESAS

Países	Individuos		Empresas	
	Tipo	Beneficio	Tipo	Beneficio
Australia	Deducción	100%	Deducción	100%
Alemania	Deducción	100%	Deducción	100%
Canadá	Crédito	20-53%	Deducción	100%
Estados Unidos	Deducción	100%	Deducción	100%
Irlanda	Crédito donatarias	31%	Deducción	100%
Reino Unido	Crédito individuos y donatarias	25-30%	Deducción	100%
Singapur	Deducción	250-300%	Deducción	100%
Brasil	Deducción	Variable 100% en general 80% ley apoyo a la cultura dependiendo del artículo	Deducción	Variable 100% en general 65% y 70% ley apoyo a la cultura dependiendo del artículo
Colombia	Crédito	25%	Crédito	25%
Chile	Deducción y Crédito	Variable, depende de ley	Deducción y Crédito	Variable, depende de ley
Honduras	Deducción	100%	Deducción	100%
El Salvador	Deducción	100%	Deducción	100%
Nicaragua	Deducción	100%	Deducción	100%
México	Deducción	100%	Deducción	100%
Panamá	Deducción	100%	Deducción	100%
Paraguay	Deducción	100%	Deducción	100%
Perú	Deducción	100%	Deducción	100%
República Dominicana	Deducción	100%	Deducción	100%

Fuente: Elaboración propia.

general, cuando se imponen límites, se establecen sobre un porcentaje de la renta líquida imponible que los individuos pueden donar. Los límites en montos de dinero existen, pero son excepcionales. En los países de alto desarrollo filantrópico los límites son sustancialmente mayores que en los países de la región latinoamericana, e incluso en algunos no existe límite a lo que se puede donar, y la única consecuencia de las donaciones que sobrepasan los límites es no estar afectas al incentivo tributario. Australia, Reino Unido y Singapur son países que no imponen ningún límite a la cantidad de dinero que un individuo puede donar. Canadá define un límite del 75% de la renta líquida imponible sobre el cual los individuos pueden donar anualmente. El caso de Estados Unidos es interesante pues los límites varían en relación al tipo de fundaciones a las que se donan. Si son fundaciones públicas, es decir fundaciones que reciben aportes de diferentes y variados donantes, el límite es más alto (50%) a si la donación se realiza a una fundación privada donde una persona o familia es la principal aportante y tiene un mayor control sobre la fundación, donde el límite es de 30%. En el grupo de países con alto desarrollo filantrópico, Alemania tiene el límite más bajo: 20% de la renta líquida imponible. Irlanda es el único caso de los países analizados donde el límite se fija en un monto específico: 1.000.000 de euros (aprox. US\$1.102.000).

Un aspecto destacado de las legislaciones de los países de América Latina es que los límites para individuos son más bajos en relación a los de los países de alto desarrollo filantrópico. El más alto en la región es el de Colombia con 25% de la renta líquida imponible. Chile, El Salvador y Paraguay tienen límites del 20% y el resto gira en torno al 10%. Panamá es el único de los países analizados de la región cuyo límite es un monto fijo (\$50.000 balboas, equivalente a US\$50.000).

En relación con los límites a las donaciones para las empresas podemos ver en la Tabla 9 que para los países de alto nivel de desarrollo los límites para individuos y para empresas son iguales, con excepción de Estados Unidos e Irlanda. En el primero es más bajo el porcentaje y en el segundo, en lugar de un monto máximo establecido (como lo plantea para donaciones de parte de individuos), a las empresas no se les impone límite. Estos límites también son más altos que los de América Latina.

En Chile, los límites específicos varían de acuerdo a cada ley, siendo diferentes dependiendo del tipo de donante o contribuyente, pero existe un límite general, el Límite Global Absoluto, de 5% de la Renta Líquida Imponible (RLI) para las empresas –las empresas que se encuentren en situación de pérdida tributaria podrán 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 efectivo¹³ – y en el caso de los individuos del 20% de la RLI o 320 Unidades Tributarias Mensuales (UTM), el que sea más bajo entre ambos. Solamente en los casos de donaciones para la reconstrucción en caso de catástrofes y donaciones para el Estado este límite global no rige.

Cabe destacar que, 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, lo que ocurre es que el monto que sobrepasó el límite no queda afecto a dicho incentivo. A diferencia del caso chileno, en que en principio toda donación efectuada por un contribuyente que tributa con impuesto de primera categoría en base a contabilidad completa, que carezca de alguna clase de incentivo, constituye un gasto rechazado con el tratamiento tributario que indicaremos, incluso aquellas donaciones que tienen incentivos especiales por el solo hecho de sobrepasar el Límite Global Absoluto (LGA) que establece la ley -y

¹³ Nueva condición incorporada en la Reforma Tributaria de 2020, en la que se especifica que esta nueva forma de calcular el LGA para empresas que se encuentran en situación de pérdida tributaria es “sólo para los fines de rebajar como gasto tributario tales donaciones, en los términos dispuestos en el número 7 del artículo 31 de la Ley sobre Impuesto a la Renta. Sin embargo, este 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 pérdida tributaria en el ejercicio.” (Ministerio de Hacienda, 2020).

que corresponde al 5% de la renta líquida imponible del contribuyente-, por regla general se gatilla el pago de un impuesto multa. En efecto, en este último caso se establece un tratamiento tributario específico para las donaciones que, teniendo incentivos tributarios, excedan el LGA gravándose este excedente como un gasto rechazado afecto al impuesto multa del artículo 21° de la Ley sobre Impuesto a la Renta, que corresponde a un impuesto único que se paga a nivel de empresa donante. Es más, dado que sólo algunas legislaciones contemplan la posibilidad de que un contribuyente de primera categoría que se encuentra

en una situación de pérdida tributaria pueda donar, este tipo de donante no está en condiciones de calcular el referido Límite Global Absoluto del 5% (dado que no tiene renta líquida imponible), por lo cual sus donaciones en general se entienden como gasto rechazado. Sin embargo, dicha situación acaba de ser cambiada por la Reforma Tributaria de febrero de 2020, donde se especifica que los donantes “se encuentren en situación de pérdida tributaria, podrán 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,

TABLA 9: TIPOS Y PORCENTAJES DE LOS LÍMITES A LAS DONACIONES POR TIPO DE DONANTE¹⁴

Países	Individuos	Empresas
Australia	100%	n/a
Alemania	20%	20%
Canadá	75%	75%
Estados Unido	30% (Fundaciones privadas) / 50% (Fundaciones públicas)	10% (Puede ser diferido a 10 años)
Irlanda	1,000,000 € (aprox. US\$1.102.00)	100%
Reino Unido	100%	100%
Singapur	100%	100%
Brasil	Variable (8%)	Variable (2%)
Colombia	25%	25%
Chile	Variable (Max 20% RLI)	5% RLI
Honduras	10%	Sin límite
El Salvador	20%	20%
Nicaragua	Variable	Variable
México	7%	7%
Panamá	\$50.000 Balboas (US\$ 50.000)	1%
Paraguay	20%	1%
Perú	10%	10%
República Dominicana	Variable	Variable

Fuente: *Elaboración propia.*

¹⁴ Los límites para individuos y empresas en el caso de los países de alto nivel de desarrollo, y en los casos de Brasil, México y Perú son tomados del estudio de la CAF (Charities Aid Foundation, 2014).

TABLA 10: TIPO DE CONTRIBUYENTE, INCENTIVOS TRIBUTARIOS Y LIMITES POR LEY DE DONACIÓN

Ley de donación	¿Qué contribuyentes pueden donar con incentivo?	Tipo de incentivo		Porcentaje de la donación que se puede utilizar como crédito o deducción	Monto límite que se puede donar con incentivo tributario	Tipo de donación
		Deducción	Crédito			
Artículo 31° N° 7 Ley de la Renta	C.1° Cat. que declaren RE en base a contabilidad completa o simplificada. 2a Categoría Art. 42 n° 2 que declaren en base a ingresos y gastos efectivos.	●		Deducción: 100% de la donación.	2% de la RLI del C.1era Cat. o el 1,6% del capital propio* tributario de la empresa.	Monetaria, bienes muebles e inmuebles, valores mobiliarios, derecho o en cualquier otro tipo de bien
Artículo 46° Rentas Municipales y DFL N° 1 Min. Hacienda (1986)	C.1° Cat. 2° Cat. Ambos con Renta Efectiva mediante balance general.	●		Deducción: 100% de la donación. Estas donaciones podrán ser deducidas como gasto de la renta bruta, determinada al término del ejercicio considerando previamente como gasto la donación efectuada.	10% RLI al contribuyente de 1era o 2da categoría (por norma del LGA de reduce a 5% de la RLI).	Monetaria
Artículo 69° Ley N° 18.681: Donación a Universidades e Institutos Técnicos Profesionales (1987)	C.1° Cat. contabilidad completa o simplificada. Impuesto Global Complementario que declaren ingresos efectivos (IGC).	●	●	Crédito: 50% del valor de la donación. Los remanentes de este crédito pueden ser utilizados en los periodos siguientes hasta su completa extinción. Deducción: la diferencia entre los topes indicados y el total de la donación constituirá un gasto tributario según las normas establecidas en el artículo 31 N° 7 de la LIR.	El monto del impuesto menos las contribuciones de bienes raíces o de 14.000 UTM de diciembre de cada año, el que sea menor.	Monetaria
Artículo 3° Ley N° 19.247: Donación para Fines Educativos (1993)	C.1° Cat. renta efectiva contabilidad completa.	●	●	Crédito: 50% del valor de la donación. Deducción: la parte de la donación efectivamente pagada que no pueda ser utilizada como crédito, podrá ser deducida en su totalidad, constituyendo un gasto para los efectos de la formación de la RLI del impuesto de Primera Categoría, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 31 de la Ley de la Renta.	2% de la base imponible del año o 14.000 UTM, al mes de diciembre del año en que se efectuó la donación.	Monetaria
Artículo 1° a 7° Ley N° 19.885: Donación con Fines Sociales (2003)	C.1° Cat. renta efectiva contabilidad completa. Impuesto de 2° Cat. Impuesto Global Complementario sobre base de gasto efectivo (IGC).	●	●	Crédito: 50%, 40% o 35% del valor de la donación podrá ser deducido del monto del impuesto de 1era categoría, dependiendo si supera las 1.000 UTM y si dona o no un determinado porcentaje al Fondo Mixto. Deducción: la parte de las donaciones que no pueda ser utilizada como crédito, se considerará un gasto necesario para producir la renta, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 31 de la LIR (sólo para C. 1° Cat. e IGC).	C. 1° Cat: 2% de la base imponible del año, 1,6% de su capital propio tributario o de 14.000 UTM de diciembre de cada año, el que sea menor. IGC: 20% RLI o 320 UTM el que sea menor.	Monetaria
Ley 20.675: Modifica la ley sobre donaciones culturales contenida en el Artículo 8° de la Ley N° 18.985	C.1° Cat. renta efectiva contabilidad completa. Impuesto 2° Cat. Impuesto Global Complementario que declaren ingresos efectivos. Impuesto adicional (IA). Contribuyentes afectos al impuesto a la Herencias.	●	●	Crédito: - C.1° Cat., IGC, Impuesto 2° Cat. y C. Impuesto Herencia: 50% del monto donado en contra del Impuesto que corresponda. C.1° Cat.: el monto del crédito no puede exceder el 2% RLI ni ser mayor de 20.000 UTM. Impuesto 2da Cat.: contra la retención del impuesto correspondiente al mes en que se efectúe la donación. - IA: 35% de la donación. Deducción: -C.1° Cat. El 50% de la donación restante podrá rebajarse como gasto hasta el monto de la RLI del ejercicio en el que se efectuó la donación. El exceso podrá deducirse como gasto en la misma forma hasta en los 2 ejercicios siguiente a aquel en que se donó. En caso de pérdida tributaria se considera gasto aceptado el total de la donación.	C. 1° Cat: 5% RLI, 1,6% de su capital propio tributario o de 14.000 UTM de diciembre de cada año, a su elección. IGC: 20% RLI o 320 UTM el que sea menor. Impuesto 2° Cat.: El crédito a imputar en cada periodo de pago de sueldo no podrá exceder el equivalente a 13 UTM según su valor a la fecha de pago. Impuesto Adicional: 2% RLI y no podrá exceder las 20.000 UTM. Herencia: crédito no puede ser superior al 40% del impuesto que habría correspondido pagar a cada asignatario previo a la donación.	Monetaria o en especies (sólo para C.1era Cat., IGC y herencia)
Artículo 62° a 68° de la Ley N° 19.712: Donación con Fines Deportivos (2001)	C. 1° Cat. renta efectiva contabilidad completa. Impuesto Global Complementario sobre la base de renta efectiva.	●	●	Crédito: puede ser del 35% o 50% de la donación dependiendo del destino de la donación. Deducción: la parte de las donaciones que no pueda ser utilizada como crédito, se considerará un gasto necesario para producir la renta, de acuerdo al artículo 31 de la Ley de la Renta sin tope alguno.	2% RLI del año o de 14.000 UTM de diciembre de cada año, el que sea menor	Monetaria

Fuente: Elaboración propia.

sólo para los fines de rebajar como gasto tributario tales donaciones, en los términos dispuestos en el número 7 del artículo 31 de la Ley sobre Impuesto a la Renta. Sin embargo, este 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 pérdida tributaria en el ejercicio.” (Ministerio de Hacienda, 2020).

En la Tabla 10, se puede apreciar la realidad de la legislación chilena en torno a los incentivos tributarios y sus límites por ley y por tipo de contribuyente.

ESTUDIOS INTERNACIONALES MUESTRAN QUE, SI BIEN LOS INCENTIVOS NO DEFINEN LA REALIZACIÓN DE DONACIONES, SON UN ELEMENTO RELEVANTE PARA FOMENTARLAS. UN PRIMER INCENTIVO ES NO GRAVAR LAS DONACIONES. NINGUNO DE LOS PAÍSES DE ALTO NIVEL FILANTRÓPICO CONSIDERA IMPUESTOS A LAS DONACIONES A OSFL Y EN AMÉRICA LATINA LA GRAN MAYORÍA TAMPOCO APLICA DE MANERA GENERAL IMPUESTOS A LAS DONACIONES, CON EXCEPCIÓN DE BRASIL, CHILE, NICARAGUA, PARAGUAY Y REPÚBLICA DOMINICANA. EN CHILE, SÓLO LAS DONACIONES ENMARCADAS EN ALGUNA DE LAS LEYES ESPECÍFICAS QUE DEFINEN INCENTIVOS PARA CIERTOS FINES SE EXIMEN DEL PAGO DEL IMPUESTO GENERAL A LA DONACIÓN, DE ESCALA PROGRESIVA, Y TAMBIÉN DE CUMPLIR CON EL TRÁMITE DE LA INSINUACIÓN.

LOS PAÍSES DE ALTO NIVEL DE DESARROLLO FILANTRÓPICO UTILIZAN COMO INCENTIVO PARA QUE LOS INDIVIDUOS REALICEN DONACIONES, TANTO LA DEDUCCIÓN DEL MONTO DE LA DONACIÓN COMO GASTO NECESARIO PARA PRODUCIR LA RENTA, COMO EL CRÉDITO TRIBUTARIO. PARA LAS EMPRESAS SOLAMENTE UTILIZAN LA DEDUCCIÓN. CUANDO SE UTILIZA LA DEDUCCIÓN SIEMPRE SE DEDUCE EL 100% DE LA DONACIÓN REALIZADA DE LA RENTA IMPONIBLE. EN AMÉRICA LATINA, EN CAMBIO, EL TIPO DE INCENTIVO QUE PREDOMINA ES LA DEDUCCIÓN TANTO PARA INDIVIDUOS COMO PARA EMPRESAS. SOLAMENTE DOS PAÍSES INCORPORAN EL CRÉDITO: COLOMBIA COMO EL TIPO GENERAL DE INCENTIVO PARA INDIVIDUOS Y EMPRESAS Y EN CHILE, DONDE SIETE DE LAS NUEVE LEGISLACIONES PRINCIPALES, CONTEMPLA EL CRÉDITO PARA CONTRIBUYENTES INDIVIDUALES Y CRÉDITO COMBINADO CON DEDUCCIÓN PARA CONTRIBUYENTE DE PRIMERA CATEGORÍA (EMPRESAS).

EN LOS PAÍSES DE ALTO DESARROLLO FILANTRÓPICO LOS LÍMITES HASTA LOS CUALES SE PUEDEN REALIZAR DONACIONES CON INCENTIVOS TRIBUTARIOS SON SUSTANCIALMENTE MAYORES QUE EN LOS PAÍSES DE LA REGIÓN LATINOAMERICANA, EN UN RANGO ENTRE EL 30% Y 100% E INCLUSO EN ALGUNOS NO EXISTE LÍMITE A LO QUE SE PUEDE DONAR. EN ESTOS PAÍSES, SI EL DONANTE SOBREPASA LOS LÍMITES O TECHOS, EL MONTO QUE SOBREPASÓ EL LÍMITE NO QUEDA AFECTO A DICHO INCENTIVO, PERO NO EXISTEN MULTAS ASOCIADAS. A DIFERENCIA DEL CASO CHILENO, DONDE EL LÍMITE GLOBAL ABSOLUTO (LGA) SE ESTABLECE UN 5% DE LA RENTA LÍQUIDA IMPONIBLE (O EL EQUIVALENTE A 4,8 POR MIL DE SU CAPITAL PROPIO TRIBUTARIO O EL 1,6 POR MIL DEL CAPITAL EFECTIVO PARA EMPRESAS CON PERDIDA TRIBUTARIA), Y SOBREPASAR ESTE LÍMITE IMPLICA EL PAGO DE UN IMPUESTO MULTA Y SE ENTIENDE COMO GASTO RECHAZADO.

2

SUPERVISIÓN Y TRANSPARENCIA: LAS AGENCIAS REGULADORAS Y SUS FUNCIONES

Un aspecto fundamental para generar confianza sobre el sistema de donaciones es la adecuada supervisión sobre el sistema de donaciones que ejecuta el Estado. Las agencias reguladoras pueden jugar un papel importante en esta generación de confianza, especialmente cuando supervisan el buen uso del sistema, apoyan el desarrollo del ecosistema de la filantropía y ponen a disposición del público la información necesaria sobre el uso de las donaciones, tanto a nivel individual de las donatarias autorizadas como de manera agregada.

En esta sección analizaremos los tipos de agencias públicas que regulan el sistema en los países estudiados, sus funciones y especialmente, los sistemas de obtención de estatus de donatarias autorizadas y los sistemas de reportabilidad y acceso público a la información.

LAS AGENCIAS REGULADORAS

TIPO DE AGENCIAS

Las agencias reguladoras del sistema filantrópico son de varios tipos. La mayoría de los países tanto de alto nivel de desarrollo filantrópico como de América Latina, le otorgan a la agencia de impuestos el control de la regulación sobre las donaciones. En otros países con alto desarrollo filantrópico (específicamente Australia, Irlanda y Reino Unido), complementan el

papel de la agencia de servicios tributarios con una agencia especializada en los temas de filantropía.

Este grupo coincide con una legislación especializada en *charities* que complementa a la tributaria. Por último, tal como muestra la siguiente tabla, un grupo minoritario de países de la región, específicamente Brasil, Chile y Nicaragua, tiene una alta dispersión en las agencias reguladoras pues cada norma legislativa le otorga poderes reguladores a una agencia estatal diferente.

TABLA 11: TIPO DE AGENCIA REGULADORA

Países	Entidad especializada	Agencia tributaria
Australia	Australian Charities and Not-for-profits Commission	Australian Taxation Office
Alemania		Inland Revenue Office
Canadá		Canada Revenue Agency Charities Directorate
Estados Unidos		Tax Exempt and Government Entities Division - Internal Revenue Service (IRS)
Irlanda	Charities Regulatory Authority	Office of Revenue Commissioners. Revenue's Charities Section
Reino Unido	The Charity Commission for England and Wales	Her Majesty's Revenue & Customs (HMRC)
Singapur		Commissioner of Charities of the Inland Revenue Authority of Singapore
Brasil	Diversas	Secretaria de Receita Federal (RFB)
Colombia		Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN)
Chile	Diversas	Servicio de Impuesto Internos
Honduras	Dirección de Regulación, Registro y Seguimiento a las Asociaciones Civiles (DIRSAC), en la Secretaría de Gobernación, Justicia y Descentralización	Dirección ejecutiva de ingresos
El Salvador		Dirección General de Impuestos Internos (DGII)
Nicaragua	Diversas	Dirección general de ingresos (DGI)
México		Administración de Apoyo Jurídico al Contribuyente "5" del Servicio de Administración Tributaria (SAT)
Panamá		Dirección General de Ingresos
Paraguay		Subsecretaría de Estado y Tributación
Perú		Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria
República Dominicana		Dirección General de Impuestos Internos

Fuente: *Elaboración propia.*

Es importante destacar el rol que puede asumir el Estado en términos de supervisión del sistema, donde las agencias públicas no sólo tienen un rol fiscalizador sino también labores de guía y orientación para los distintos actores, proveyendo de información adecuada para el uso del sistema. Ejemplo de ello es la Charity Commission de Irlanda (Charities Regulatory Authority) que también es una agencia gubernamental independiente, cuya misión es “regular al sector filantrópico en el interés público para asegurar el cumplimiento de la ley y apoyar las mejores prácticas de gobernanza, gestión y administración de las *charities*” (Charities Regulator, s.f.), fue creada en 2014 y entre sus funciones se contempla el mantenimiento del registro público de las *charities* y asegurar el cumplimiento del Charity Act.

Otro ejemplo destacado es la Charity Commission for England and Wales, agencia pública inglesa creada en 1853 en forma independiente de la estructura ministerial, que responde directamente al Parlamento y al público, y cuya principal misión es promover la confianza en la filantropía y las organizaciones que participan en el ecosistema (ver recuadro).

En otros países, el modelo se basa en una oficina especializada en el servicio nacional de impuestos, cuya función es la supervisión del sistema, pero también el apoyo a las donatarias y la entrega de información del uso del sistema. Ejemplo de ello son la Tax Exempt and Government Entities Division del IRS, en Estados Unidos, mientras que en Singapur existe el Commissioner of Charities of the Inland Revenue Authority of Singapore.

Un modelo intermedio es el de la Charities Directorate de Canadá, pues es una agencia especial dentro del servicio de impuestos (Canada Revenue Agency), pero se apoya en un consejo asesor para mantener un diálogo permanente con el sector filantrópico. Este comité tiene como funciones asegurar que el marco regulatorio apoye el trabajo que realizan las *charities*, asegurar el mejor tipo de apoyo a las

CUANDO LA AGENCIA PÚBLICA SUPERVISA Y PROMUEVE LA CONFIANZA EN LAS DONATARIAS: CHARITY COMMISSION DE INGLATERRA

Creada a mediados del siglo XIX, la Charity Commission for England and Wales es la agencia pública que regula el sistema de filantropía en el Reino Unido. En 1960 se estableció que tuviera como órgano dependiente un registro de *charities*. Más tarde, en 2006 se instituyó el Tribunal de Apelaciones (Charity Tribunal), instancia judicial donde se pueden solicitar apelaciones y revisiones de las decisiones de la Charity Commission (Alli Turrillas, 2012). La misión actual de la Charity Commission es “promover la confianza en la filantropía y en las *charities*”. Sus funciones principales son:

- Incrementar la confianza pública en el sector de las *charities*.
- Promover la conciencia y comprensión del requisito de beneficio público que tienen las *charities*.
- Promover el cumplimiento de la ley por parte de los directores (*trustees*) de las organizaciones.
- Promover la efectividad en el uso de bienes patrimoniales.
- Mejorar la transparencia y responsabilidad de las *charities* hacia sus donantes, beneficiarios y público en general.

charities, fortalecer las relaciones entre el gobierno y el sector sin fines de lucro, y permitir que las *charities* hagan su trabajo. Este comité asesor es codirigido entre representantes de la agencia de impuestos y representantes de las organizaciones sombrilla de las *charities*, investigadores y académicos del sector, y expertos legales (Government of Canada, 2019).

En algunos países de América Latina es posible encontrar una entidad especializada, ya sea una agencia pública específica, como en el caso de Honduras la Dirección de Regulación, Registro y Seguimiento a las Asociaciones Civiles (DIRSAC), en la Secretaría de Gobernación, Justicia y Descentralización, o bien el modelo de una oficina especializada en la agencia tributaria como es el caso de México, la Administración de Apoyo Jurídico al Contribuyente “5” del Servicio de Administración Tributaria (SAT). Si bien, en algunos casos tienen una función de apoyo y asesoría a las donatarias, esta labor es más limitada que en los casos de los países de alto desarrollo filantrópico y el énfasis lo ponen en la supervisión.

En Chile la dispersión legislativa tiene como contrapartida una dispersión en las funciones de regulación y supervisión del sistema. De hecho, distintas agencias públicas tienen injerencia a diferente nivel según la legislación, como se puede ver en la Tabla 12. Si bien, en términos generales el encargado de supervisar a las entidades sin fines de lucro es el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, recibiendo anualmente las memorias y balances de todas las OSFL en general y de encargar auditoría de estados financieros en el caso de las organizaciones de mayores recursos, éste no tiene una función específica sobre las donatarias autorizadas. Más bien, las legislaciones que establecen incentivos a las donaciones por ámbito específico determinan que sean los ministerios sectoriales los que estén a cargo de admitir las donatarias autorizadas y en específico, aprobar y hacer seguimiento de los proyectos específicos a los cuales estas entidades donatarias destinarán

las donaciones. Este es el caso del Ministerio de las Artes, las Culturas y el Patrimonio, del Ministerio de Deporte y del de Desarrollo Social para las leyes de donaciones con fines culturales, deportivos y sociales, respectivamente. En otros casos, un ministerio puede ser el intermediario para la recepción de donaciones para proyectos determinados (en el caso de la ley de reconstrucción, el Ministerio de Hacienda) y en otros casos intervienen los municipios sólo para acreditar el estatus de donataria autorizada (ley de Rentas Municipales). Con todo, la supervisión fiscal final recae sobre el Servicio de Impuestos Internos, en cuanto todo donante y donataria deberá incorporar su certificado de donación y/o declaraciones juradas sobre donaciones realizadas o recibidas en su trámite anual de declaración de impuestos. La obligación de informar y guiar a los actores respecto del uso del sistema esta diferenciada también según ley, en algunos casos inexistente y en las más recientes incorporado en la legislación utilizando herramientas digitales, con las consecuencias que ello significa en términos de orientación y dificultad para la participación de donantes y donatarias.

LA ASESORÍA DE LA AGENCIA PÚBLICA A DONANTES Y DONATARIAS

En los diversos países existe una infraestructura que apoya el desarrollo de la filantropía y la capacidad de donantes y donatarios para su creación, gestión y movilización de recursos filantrópicos y para asegurar el pluralismo del ecosistema. Participan diferentes agentes: asociaciones de fundaciones, universidades, centros de investigación, organizaciones especializadas en el fortalecimiento, empresas consultoras, etc. No está dentro del alcance de este estudio analizar este ecosistema, pero sí es importante destacar que, en países con alto nivel de desarrollo de filantropía, las agencias reguladoras no sólo tienen la tarea de llevar el registro y la supervisión de las donatarias, sino que también tienen como función la orientación, formación y apoyo de

TABLA 12: CONTRAPARTE ESTATAL POR LEY DE DONACIÓN

Ley	Contraparte sector público
Art. 31 N° 7 Ley de la Renta	Sin contraparte específica
Art. 46 Rentas Municipales y DFL N° 1 Min. Hacienda 1986	Municipios y Ministerio de Justicia certifica donatarias autorizadas
Ley N° 18.681, Art. 69, a Universidades e Institutos Técnicos Profesionales	Ministerio de Educación
Art. 1-7 Ley N° 19.885, Donaciones con fines Sociales	Ministerio de Desarrollo Social
Ley N° 20.675: Donaciones con fines Culturales	Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio
Artículo 62 - 68, Ley 19.712, Donaciones con fines Deportivos	Instituto Nacional de Deportes de Chile
Art. 3 Ley N°19.247 Fines Educativos	Intendencia
Ley N° 16.282, Donaciones en caso de catástrofe	Ministerio del Interior
Ley N° 20.444, Fondo de Reconstrucción	Ministerio de Hacienda

Fuente: Elaboración propia.

las donatarias autorizadas para el desarrollo de sus capacidades. Así, una tarea importante en el funcionamiento efectivo del sistema de donaciones es el apoyo que entregan las agencias públicas a las donatarias autorizadas para que puedan tener las capacidades necesarias para su buena gestión y para una captación efectiva de donaciones que les aporten fuentes de financiamiento diversificado para la realización adecuada de su misión, incluyendo donaciones privadas.

Esta función es ejercida con mayor énfasis y mejores herramientas en los países que tienen agencias especializadas (Australia, Reino Unido e Irlanda) o en aquellos donde la agencia tiene un comité asesor que apoya sus labores (Canadá) (ver recuadros). En los países donde la agencia tributaria es la principal (Estados Unidos, Singapur) la asesoría es más restringida a los temas tributarios propios de la agencia.

En la mayoría de los países de América Latina la asesoría y apoyo a las donatarias o donantes no está contemplado en la legislación por lo que no existe una entidad que se encargue de aquello. Distinto es el caso de México donde existe desde el año 2004 la ley federal de fomento a las actividades realizadas por organizaciones de la sociedad civil. Si bien no es una legislación específica para donatarias autorizadas, éstas pueden aprovechar las oportunidades de capacitación ofrecidas por la agencia pública encargada del fortalecimiento de las OSFL, el Instituto de Desarrollo Social (Indesol). Por otro lado, el Servicio de Administración Tributaria (SAT) ha desarrollado guías y orientaciones para informar a las organizaciones sobre los requisitos y procedimientos para acceder al estatus de donataria autorizada.

En el caso de Chile, la responsabilidad de asesorar y facilitar el entendimiento de las distintas leyes de donación en el país a donantes y donatarias está en manos de distintas agencias del Estado,

no existiendo una sola agencia reguladora que vele por el apoyo y asesoría para las donatarias. Además, en dichas leyes no está presente un mandato explícito de asesoría y apoyo a las OSC que quisieran postular para ser donatarias autorizadas y posteriormente generar proyectos, por lo que, si bien algunos Ministerios sectoriales

que administran leyes de donaciones llevan a cabo algunas iniciativas de facilitación tales como talleres de postulación y presentación de proyectos, o sitios webs informativos sobre la ley específica¹⁵, se trata de iniciativas aisladas, no coordinadas y no siempre enmarcadas en un mandato legal explícito que asegure su continuidad.

LA FUNCIÓN ASESORA DE LA CHARITY COMMISSION DEL REINO UNIDO Y DEL CHARITIES DIRECTORATE DE CANADÁ

En el Reino Unido la Charity Commission publica en su página web una sección dedicada a orientar a las *charities* en diferentes temas: establecimiento de una *charity*, interpretación del beneficio público, diferentes aspectos sobre la gobernanza, el papel de los *trustees*, el establecimiento de controles internos, los procesos de toma de decisiones, el manejo de recursos financieros, los procedimientos y beneficios para recibir incentivos tributarios, diferentes aspectos de la gestión operativa, el manejo de personal y voluntarios, la movilización de recursos, la elaboración de reportes, y el trabajo con otras organizaciones (The Charity Commission, 2019). Para esto publica y actualiza permanentemente guías, modelos de políticas, regulaciones, códigos de conducta, estándares, buenas prácticas, estudios, estadísticas.

Por su parte, el Charities Directorate de Canadá está encargado de las actividades del Income Tax Act para *charities*, de su regulación, de la revisión de aplicaciones y registro, pero también de proveer información y guía para mantener el estatus, desarrollo de políticas, comunicación y programas educativos para el sector y para donantes. Esta agencia tiene en su página web una amplia sección, de fácil acceso, con guías, videos, formatos, ejemplos, casos y publicaciones en variados temas de interés para la vida institucional de las *charities* (Government of Canada, 2019). Junto a la información en la página web, el Charities Directorate desarrolla sesiones presenciales de información y cursos de formación a lo largo del país dirigidos a los diferentes actores del sistema filantrópico: directores, miembros del consejo, empleados, voluntarios.

¹⁵ Sólo cuatro de las nueve leyes principales del país cuentan con una página web asociada, a través de la cual se puede acceder a información sobre el funcionamiento del sistema de donaciones ligadas a sus fines específicos: Artículo 1° a 7° Ley N° 19.885: Donaciones con fines Sociales, Ley N° 20.675: Donaciones con fines Culturales, Artículo 62° a 68° Ley N° 19.712: Donaciones con fines Deportivos, y Ley N° 20.444: Ley de Reconstrucción. Sólo la ley de donaciones culturales cuenta con su propia página web, independiente del Ministerio, y posee tutoriales explicativos para el uso de la ley.

TABLA 13: APOYO Y ASESORÍA A LAS ORGANIZACIONES DE PARTE DE LAS AGENCIAS REGULADORAS

Países	Tipo de asesoría realizada por agencia reguladora
Australia	ACNC produce guías, podcast, webinar, reportes Elabora estándares (p.e. de gobernanza y para <i>charities</i> que operan internacionalmente).
Canadá	CRA produce videos educativos, guías, podcast Tiene programa educativo - visita a la <i>charity</i> para orientarla y dar herramientas para que pueda cumplir correctamente con sus obligaciones.
Estados Unidos	IRS. Programas de capacitación online sobre temas tributarios para <i>charities</i> .
Irlanda	CRA tiene código de gobierno, guías (gobernanza, qué es una <i>charity</i> , registro y reportes). Información sobre legislación.
Reino Unido	CCEW- Guías sobre gobernanza, recursos, impuestos, gestión, personal, movilización de recursos, registro de <i>charities</i> , políticas sobre <i>charities</i> , noticias.
Singapur	CCIAS- Información sobre regulación, formatos, guías para registro.
Brasil	Existe el Marco Regulatorio de las OSC que apunta a mejorar el entorno legal e institucional relacionado con las OSC y sus relaciones con el Estado como cooperación público-privada. Existen esfuerzos federales pero son sectorizados.
Colombia	DIAN tiene web dedicada al Régimen Tributario Especial, en el cual se incluye información sobre el proceso el modo de calificación de OSFL como tal.
Chile	Al no existir una única agencia reguladora, tampoco existe una sola entidad que asesore al respecto.
Honduras	No contemplado en legislación.
El Salvador	No existe entidad que haga fortalecimiento.
Nicaragua	No existe legislación al respecto.
México	Indesol -Sistema de fortalecimiento para OSC SAT orientaciones para DA en sobre los donativos deducibles y también documentos orientados a fortalecer las instituciones.
Panamá	No contemplado en legislación.
Paraguay	No contemplado en legislación.
Perú	Dentro de las funciones de la SUNAT, se encuentra la de promover, coordinar y ejecutar actividades de cooperación técnica, de investigación, de capacitación y perfeccionamiento en materia tributaria y aduanera, en el país o en el extranjero. Por tanto, está dentro de sus obligaciones informar a los administrados respecto de los beneficios tributarios y de sus obligaciones.
República Dominicana	No contemplado en legislación.

Fuente: Elaboración propia.

SI BIEN LA MAYORÍA DE LOS PAÍSES DE ALTO NIVEL DE DESARROLLO FILANTRÓPICO Y DE AMÉRICA LATINA, LE OTORGAN A LA AGENCIA DE IMPUESTOS EL ROL DE SUPERVISAR EL SISTEMA DE DONACIONES, LOS PAÍSES ANGLOSAJONES CON ALTO DESARROLLO FILANTRÓPICO (AUSTRALIA, IRLANDA Y REINO UNIDO), COMPLEMENTAN EL PAPEL DE LA AGENCIA TRIBUTARIA CON UNA AGENCIA ESPECIALIZADA EN LOS TEMAS DE FILANTROPÍA. EL ROL DE LOS DISTINTOS TIPOS DE AGENCIAS, ESPECIALMENTE AQUELLAS ESPECIALIZADAS, NO SÓLO ES LA SUPERVISIÓN DEL SISTEMA, SINO TAMBIÉN ASUMEN LA RESPONSABILIDAD DE ENTREGAR INFORMACIÓN, GUÍA Y APOYO A LAS DONATARIAS AUTORIZADAS PARA EL ADECUADO USO DEL SISTEMA Y FACILITAR EL LEVANTAMIENTO DE DONACIONES PRIVADAS. ESTA FUNCIÓN DE APOYO ES EJERCIDA CON MAYOR ÉNFASIS Y MEJORES HERRAMIENTAS EN LOS PAÍSES QUE TIENEN AGENCIAS ESPECIALIZADAS (AUSTRALIA, REINO UNIDO E IRLANDA) O EN AQUELLOS DONDE LA AGENCIA TIENE UN COMITÉ ASESOR QUE APOYA SUS LABORES (CANADÁ). EN CAMBIO, EN LOS PAÍSES DONDE LA AGENCIA TRIBUTARIA ES LA PRINCIPAL (ESTADOS UNIDOS, SINGAPUR) LA ASESORÍA SE ENFOCA MÁS BIEN A LOS TEMAS TRIBUTARIOS MÁS QUE EN EL FUNCIONAMIENTO GLOBAL DEL SISTEMA.

EN AMÉRICA LATINA LA ASESORÍA Y APOYO A LAS DONATARIAS O DONANTES NO ESTÁ CONTEMPLADO EN LA LEGISLACIÓN POR LO QUE NO EXISTE UNA ENTIDAD QUE SE ENCARGUE DE AQUELLO, CON EXCEPCIÓN DE MÉXICO QUE CUENTA CON UNA LEY DE FORTALECIMIENTO A ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL. EN CHILE, EL ROL DE SUPERVISIÓN ESTÁ DISPERSA ENTRE DISTINTAS AGENCIAS PÚBLICAS, CON UN PAPEL RELEVANTE DEL SII, PERO LA RESPONSABILIDAD DE ENTREGAR GUÍA E INFORMACIÓN SOBRE EL SISTEMA ES DESIGUAL E INCLUSO INEXISTENTE ENTRE LOS DISTINTOS TIPOS DE LEGISLACIONES VIGENTES QUE REGULAN LAS DONACIONES.

EL REGISTRO DE ORGANIZACIONES Y LA OBTENCIÓN DEL ESTATUS DE DONATARIA AUTORIZADA

La tarea de registro e incorporación de las organizaciones de la sociedad civil como donatarias autorizadas, sean fundaciones, corporaciones sin fines de lucro o *charities*, tiene un primer paso que es el registro legal como organización sin fines de lucro. Luego de este paso, la institución puede optar a acreditarse como donataria autorizada.

El registro de las OSFL en algunos países como Alemania, Canadá y Estados Unidos, es una función que ejercen agencias públicas a nivel de los estados o provincias y la obtención del estatus de donataria se realiza en la agencia tributaria. En los países que tienen agencias especializadas (Australia, Irlanda, Reino Unido) estas agencias son las encargadas del registro de las *charities*. En Singapur, la oficina

especializada del servicio nacional de impuestos es la encargada del registro.

En América Latina también hay importantes variaciones: México las OSFL se registran ante notario público y el procedimiento para recibir el estatus de donataria autorizada se realiza en la agencia tributaria (SAT), mientras que en Colombia el registro de las OSFL se realiza en las Cámaras de Comercio y el de donataria autorizada ante la agencia tributaria (DIAN). En otros casos de la región el registro de las OSFL se realiza en una entidad especializada del orden gubernamental (Brasil, Honduras, El Salvador, Nicaragua, República Dominicana, Panamá, Paraguay y Perú).

Así, en todos los países que tienen un sistema integrado, el proceso para obtener la calidad de donataria autorizada se realiza ante la agencia nacional de impuestos, y es la institución en su totalidad quien goza de esta característica (ver Tabla 14).

TABLA 14: AGENCIAS PARA EL REGISTRO DE ORGANIZACIONES Y OBTENCIÓN DE ESTATUS DE DONATARIA AUTORIZADA

Países	Registro de organizaciones	Registro para estatus de DA
Australia	Australian Charities and Not-for-profits Commission (ACNC)	Australian Taxation Office (ATO)
Alemania	Autoridad a nivel estatal	Inland Revenue Office (IRO)
Canadá	Autoridad pública a nivel provincial	Canada Revenue Agency Charities Directorate (CRA)
Estados Unidos	Autoridad pública a nivel estatal	Tax Exempt and Government Entities Division - Internal Revenue Service (IRS)
Irlanda	Charities Regulatory Authority (CRA)	Office of Revenue Commissioners. Revenue's Charities Section (ORC)
Reino Unido	The Charity Commission for England and Wales (CCEW)	Her Majesty's Revenue & Customs (HMRC)
Singapur	Commissioner of Charities of the Inland Revenue Authority of Singapore (CCIAS)	Commissioner of Charities of the Inland Revenue Authority of Singapore (CCIAS)
Brasil	Notarios encargados del Registro Civil de Personas Jurídicas Ministerio Público (para fundaciones) Ministerio de Justicia (para Organizaciones de la Sociedad Civil de Interés Público – OSCIP)	Depende del Estado y bajo la ley que se quiere recibir donación
Colombia	Cámaras de Comercios	Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN)
Chile	Municipalidad para ser remitido al Servicio de Registro Civil e Identificación	Depende de normativa
Honduras	Dirección de Fomento a las Organizaciones de Sociedad Civil en la Secretaría de Gobernación, Justicia y Descentralización	Dirección de Regulación, Registro y Seguimiento a las Asociaciones Civiles (DIRSAC)
El Salvador	Registro de Asociaciones y Fundaciones del Ministerio de Gobernación	Dirección General de Impuestos Internos
Nicaragua	Ministerio de Gobernación a través de su Dirección de Asociaciones y el Ministerio de Cooperación Externa	Distintos ministerios, depende del tipo de donación y su fin
México	Notarías	Administración de Apoyo Jurídico al Contribuyente "5" del Servicio de Administración Tributaria (SAT)
Panamá	Ministerio de Gobierno	Dirección General de Ingresos
Paraguay	Ministerio del Interior, Oficina Central, Asesoría Jurídica ¹⁶	Ministerio de Hacienda, en la Subsecretaría de Estado de Tributación
Perú	Escritura pública, luego deben acudir al Registro de Personas Jurídicas de la Oficina Registral de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (SUNARP) o al Consejo de Supervigilancia de Fundaciones	Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT)
República Dominicana	Departamento de Organizaciones No Gubernamentales de la Procuraduría General de la República	Dirección General de Impuestos Internos

Fuente: Elaboración propia.

¹⁶ Información oficial del gobierno de Paraguay (Ríos Báez & González, s.f.).

Los requisitos para la acreditación como donataria autorizada también varían entre los países. Además de la información de contacto, con excepción de Alemania, todos los países analizados solicitan información sobre los objetivos y actividades que realiza la organización para validar si son de beneficio público. La información financiera y sobre consejeros es otro requisito solicitado por la mayor parte de los países, e igualmente la mayoría revisa los estatutos, donde se analiza la cláusula sobre la transferencia de recursos a otras OSFL en caso de disolución. En

algunos países se revisan aspectos específicos: en Australia y México solicitan una pre-aprobación por parte de la agencia gubernamental encargada de las áreas temáticas de la organización (por ejemplo las entidades que trabajan en educación requieren pre-aprobación de la Secretaría de Educación, las que trabajan en salud, de la Secretaría de Salud, etc.), mientras que en Singapur y Colombia analizan la remuneración del equipo directivo. Solamente Irlanda solicita una política explícita sobre conflicto de interés (ver Tabla 15).

TABLA 15: REQUISITOS PARA EL PROCEDIMIENTO DE ACREDITACIÓN COMO DONATARIA AUTORIZADA, POR PAÍS

Países	Registro personas encargadas	Objetivos	Descripción de actividades principales	Estatutos	Información de contacto	Nombre e información de consejeros	Información financiera	Información sobre equipo directivo	Pre-aprobación por parte de agencia pública	Política conflicto de interés
Australia		●	●	● ¹⁷	●				● ¹⁸	
Canadá		●	●		●	●	●			
EE.UU.		●	●	●	●	●	●			
Irlanda	●	●	●	●	●	●	●			●
Reino Unido	●	●	●	● ¹⁹	●	●	●			
Singapur	●	●	●		●	●	●	●		
Colombia		●	●		●	●	●	● ²⁰		
México	●	●	●	●	●	●	●		●	

Fuente: Elaboración propia.

¹⁷ La cláusula sobre a quién se entregan recursos en caso de revocatoria o clausura es esencial en los estatutos.

¹⁸ Para algunos casos se requiere solamente ser aprobado por la Australian Charities and Not for profits Commission, para otros casos (organizaciones ambientales, consejerías familiares, fondos internacionales, organizaciones culturales) se requiere aprobación previa del departamento oficial correspondiente.

¹⁹ El governing document debe contener los propósitos, quién y cómo se gestiona, cómo se nombran los trustees, reglas sobre gastos y pagos de trustees, forma de clausurar la charity. Existen formatos para el governing document.

²⁰ Incluye información sobre remuneración de cuerpos directivos sin individualizar.

En Chile, tras la promulgación de la Ley N° 20.500 en 2011 sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública, se cambia el modo de registro como OSFL pasando a hacerse en las municipalidades a la que corresponde el domicilio del asentamiento principal de la OSFL. Para constituirse legalmente como persona jurídica, las organizaciones deben presentar una carta constitutiva, los estatutos que las regirán y las autoridades inicialmente encargadas de dirigirla. Cabe destacar que de acuerdo al artículo 548-2 del Título XXXIII del Código Civil, existen requisitos obligatorios que deben estar presentes en los estatutos para poder conformarse como personas jurídicas sin fines de lucro, entre ellos, los fines a los que está destinada, los bienes que forman su patrimonio inicial y la forma en que se aportan, la forma de administración, la institución sin fin de lucro a la cual pasarán los bienes en caso de la extinción de la OSFL que se está constituyendo. En el caso particular de las fundaciones, deben además precisar los bienes y derechos que aporte el fundador a su patrimonio, las reglas básicas para la aplicación de los recursos al cumplimiento de los fines fundacionales y la determinación de los beneficiarios. Con ello se realiza la escritura pública o privada suscrita ante un notario, oficial del registro civil o funcionario municipal autorizado por el alcalde y remitir estos antecedentes al Servicio de Registro Civil e Identificación para

la suscripción al Registro Nacional de Personas Jurídicas sin Fines de Lucro.

Una vez obtenida la personalidad jurídica, y dependiendo del fin para el cual fueron constituidas y de la ley por la cual buscan recibir donaciones, es que las OSFL pueden tomar dos caminos: uno es postular a un “registro” o “catastro” de cuatro de las principales leyes de donación vigentes en Chile²¹, las cuales tienen sus propios requisitos ligados a los fines que persiguen, luego de ser aceptadas en dicho registro es que las OSFL deben postular proyectos²² que deben pasar el filtro de un “Consejo” especializado por tema, para finalmente ser aptas para poder recibir donaciones para la consecución de dicho proyecto en particular. El segundo camino que pueden tomar, está ligado a otro grupo de legislaciones²³, en las cuales se puede ser donataria autorizada dependiendo del tipo de entidad que sea, donde califican instituciones educacionales (escolar, técnica, profesional o universitaria), instituciones públicas (Centros de atención a menores), fondos nacionales (fondo nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico, Fondo Nacional de Reconstrucción) y otras instituciones como los cuerpos de bomberos, comités habitacionales comunales, o establecimiento de salud que hayan sido traspasados a las municipalidades. Así, dependiendo de la ley bajo la que se quiera recibir una donación, es que existen distintas formas de ser o volverse donatarias autorizadas.

²¹ Artículo 1° a 7° Ley N° 19.885: Donaciones con fines Sociales, Ley N° 20.675: Donaciones con fines Culturales, Artículo 62° a 68° Ley N° 19.712: Donaciones con fines Deportivos y Ley N° 20.444: Ley de Reconstrucción.

²² Artículo 1° a 7° Ley N° 19.885: Donaciones con fines Sociales, Ley N° 20.675: Donaciones con fines Culturales, Artículo 62° a 68° Ley N° 19.712: Donaciones con fines Deportivos y Artículo 3° Ley N° 19.247: Donaciones con fines Educativas.

²³ Artículo 31° N° 7: Ley de Impuesto a la Renta, Artículo 46° Decreto de Ley N° 3.063: Rentas Municipales, Artículo 69° Ley N° 18.681: Donaciones a universidades e institutos profesionales, Artículo 3° Ley N° 19.247: Donaciones con fines Educativas y la Ley N° 16.282: Donaciones a necesidades básicas en zonas de catástrofe.

LA TAREA DE REGISTRO E INCORPORACIÓN DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL COMO DONATARIAS AUTORIZADAS, SEAN FUNDACIONES, CORPORACIONES SIN FINES DE LUCRO O CHARITIES, VARÍA BASTANTE ENTRE PAÍSES Y REQUIERE UN PRIMER PASO, LA CONSTITUCIÓN COMO ORGANIZACIÓN SIN FINES DE LUCRO. A DIFERENCIA DE LA VARIEDAD DE ENTIDADES ENCARGADAS DEL REGISTRO PARA CONSTITUIRSE FORMALMENTE COMO ENTIDAD JURÍDICA, EN TODOS LOS PAÍSES QUE TIENEN UN SISTEMA INTEGRADO PARA OTORGAR EL ESTATUS DE DONATARIA AUTORIZADA, ESTE PROCESO SE REALIZA ANTE LA AGENCIA NACIONAL DE IMPUESTOS.

LOS REQUISITOS PARA LA ACREDITACIÓN COMO DONATARIA AUTORIZADA TAMBIÉN VARÍAN ENTRE LOS PAÍSES. EN GENERAL, LOS TEMAS A REVISAR TIENEN QUE VER CON OBJETIVOS Y ACTIVIDADES QUE REALIZA LA ORGANIZACIÓN PARA VALIDAR SI SON DE BENEFICIO PÚBLICO. LA INFORMACIÓN FINANCIERA Y SOBRE CONSEJEROS ES OTRO REQUISITO SOLICITADO POR LA MAYOR PARTE DE LOS PAÍSES, E IGUALMENTE LA MAYORÍA REvisa LOS ESTATUTOS, DONDE SE ANALIZA LA CLÁUSULA SOBRE LA TRANSFERENCIA DE RECURSOS A OTRAS OSFL EN CASO DE DISOLUCIÓN. ES IMPORTANTE DESTACAR QUE EL PROCESO ACREDITA A LA INSTITUCIÓN COMO DONATARIA AUTORIZADA EN SU TOTALIDAD, Y NO A DETERMINADOS PROGRAMAS O PROYECTOS.

EN CHILE, TRAS LA PROMULGACIÓN DE LA LEY N° 20.500 EN 2011 SOBRE ASOCIACIONES Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA GESTIÓN PÚBLICA, SE AGILIZÓ EL MODO DE REGISTRARSE COMO OSFL PASANDO A HACERSE EN LAS MUNICIPALIDADES. SIN EMBARGO, EL PROCESO PARA SER DONATARIA AUTORIZADA DEPENDE DE CADA LEGISLACIÓN, Y EN LAS PRINCIPALES LEYES CON INCENTIVOS TRIBUTARIOS IMPLICA PRIMERO ACREDITAR LA OSFL, Y LUEGO EL PROYECTO ESPECÍFICO QUE SE BUSCA FINANCIAR VÍA LEVANTAMIENTO DE DONACIONES PRIVADAS.

REPORTABILIDAD Y TRANSPARENCIA

El tipo de información que deben tener los reportes sobre donaciones y el acceso público a los mismos es parte fundamental de la transparencia del sistema y de su contribución a la generación de confianza por parte de la sociedad. Al analizar los sistemas de donaciones de los distintos países encontramos que todos cuentan con sistemas de solicitud de información a las organizaciones que reciben donaciones, pero que existe una amplia variación en los grados de transparencia, el tipo de reporte exigido, o el acceso público de esta información y los encargados de publicar la información: la agencia reguladora o la propia organización. En medio de

estas variaciones, los países de alto nivel de desarrollo filantrópico tienen en común que cuentan con un formato estandarizado para los reportes, diferenciado de acuerdo con el tamaño de las donatarias, y acceso público a la información de los reportes.

REPORTABILIDAD: CONTENIDOS, FORMATOS ESTANDARIZADOS Y SENSIBLES AL TAMAÑO DE LA ORGANIZACIÓN

Si bien existen formatos estandarizados en todos los países de alto nivel de desarrollo filantrópico, la información solicitada por las agencias reguladoras varía por país. Algunos aspectos de la información

son compartidos por todos: los objetivos, áreas temáticas o actividades, gobernanza, finanzas y fuentes de recursos, incluidas las donaciones. Otro tipo de información es solicitada solamente por algunos países, como la de estrategia (en Reino Unido) y resultados (también en Reino Unido e Irlanda). El listado de donatarias con sus montos y áreas temáticas y la información sobre la remuneración de su personal solamente se solicita en los formatos de Estados Unidos y Canadá. También en estos dos países se solicita información específica sobre la realización de actividades de carácter político. Sobre beneficiarios y lugares de trabajo se solicita información en Australia, Irlanda y Reino Unido (ver Tabla 16).

Además de contar con formatos estandarizados, los países con alto nivel de desarrollo filantrópico

exigen una reportabilidad adecuada al tamaño de la organización, diferenciada en base a los ingresos. En el Reino Unido, las *charities* pequeñas, con ingresos menores a £10.000 (aprox. US\$ 13.000) no tienen que reportar. A partir de ese ingreso deben reportar y la complejidad del reporte crece en la medida en que crece el tamaño de la organización. En Irlanda, las que tienen ingresos menores a 100.000 € (aprox. US\$110.000) no tienen que presentar reportes financieros auditados.

En Canadá hay diferentes formatos de acuerdo al tamaño de las organizaciones. Las más pequeñas, con ingresos inferiores a 25.000 C\$ (aprox. US\$ 19.000) no presentan información financiera detallada. En Estados Unidos las organizaciones con ingresos menores de US\$200.000, sean o no donatarias autorizadas, utilizan un formato especial (Form 990-EZ, Short Form) el cual solicita información menos detallada que en el caso de

TABLA 16: CONTENIDOS DE LOS INFORMES OBLIGATORIOS DE LAS DONATARIAS AUTORIZADAS

Países	Objetivos	Áreas o actividades	Gobernanza	Personal	Beneficiarios	Lugares de trabajo	Estrategia	Resultados	Donatarias	Actividades políticas	Fuentes de recursos	Métodos de recaudación	Finanzas	Inversiones	Remuneraciones
Australia	●	●	●	●	●	●					●		●	●	
Canadá	●	●	●	●					●	●	●	●	●	●	●
EE.UU.	●	●	●	●					●	●	●		●	●	●
Irlanda	●	●	●		●	●		●			●		●		
Reino Unido	●	●	●	●	●	●	●	●			●		●		
Singapur	●	●	●								●		●	●	
Brasil	Los reportes varían de acuerdo a los programas o causas.														
Chile	Los reportes varían de acuerdo a los programas o causas.														
Colombia	●	●	●		●			●	●		●		●	●	●
México	●	●							●		●		●		

Fuente: Elaboración propia.

las más grandes. Las de ingresos menores de US\$ 50.000 pueden llenar un reporte electrónico simple (Form 990-N, Electronic Notice). Cabe destacar que todos los tipos de organizaciones con exenciones tributarias deben entregar reportes anuales al IRS, y que, en caso de no entregarlos existen sanciones de tipo monetaria y hasta penales tanto para la institución como para las personas implicadas en el caso.

La regulación de Singapur ha establecido tres tipos de organizaciones, las cuales dependiendo del tamaño de sus ingresos tienen requisitos distintos para sus reportes. Las más pequeñas solamente tienen que informar a sus miembros y donantes sobre sus programas, actividades, finanzas, miembros del consejo y dirección. Las siguientes tienen que hacer un reporte anual con la misma información anterior. Las más grandes deben producir también un reporte anual, pero agregando la compensación de los miembros del consejo y de los tres más importantes cargos del staff.

En América Latina, como puede verse en la Tabla 17, son pocos los países que tienen formatos estandarizados para el conjunto de donatarias. Entre ellos Colombia y México. El formulario colombiano para las organizaciones del régimen especial exige informar sobre objetivos, actividades, miembros de juntas directivas, beneficiarios, resultados, donatarias, fuentes de recursos, finanzas y remuneración del equipo. En este país, las entidades que hayan obtenido ingresos brutos superiores a 160.000 UVT (aprox. US\$ 1.575.000) tienen la obligación de presentar una memoria económica sobre su gestión. Las de ingresos menores no tienen esa obligación. La memoria de gestión es un informe de gestión estandarizado con formato elaborado por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN). En México, las donatarias autorizadas deben presentar anualmente el “reporte de transparencia” en el que además de la información sobre el uso y destino de los donativos recibidos, deben informar sobre sus recursos financieros, actividades realizadas y número de beneficiarios. Una sección específica del reporte se dedica a informar sobre las actividades destinadas a influir en la legislación, en los

casos en que la donataria haya realizado algún tipo de *advocacy* en política pública.

Países como Honduras, El Salvador, República Dominicana, Paraguay, Perú y Panamá no tienen un sistema de reporte de las donaciones como los países de alto nivel de desarrollo filantrópico, sino que los reportes se caracterizan más bien por tener que presentar una rendición de cuentas, una entrega de declaraciones juradas, certificados de donación realizada/recibida y en los casos más avanzados presentar los Estados financieros y un Balance general (Nicaragua), donde, en algunos casos, los formatos de este tipo de información están estandarizados.

En Chile, las corporaciones sin fines de lucro y fundaciones (dos figuras legales que están consideradas en todas las leyes de incentivos a las donaciones) tienen la obligación de enviar anualmente una memoria explicativa de sus actividades y un balance al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aunque no existe un formulario único para ser completado. Según el monto de ingresos, las fundaciones y corporaciones sin fines de lucro, tengan o no donaciones, deben someter su contabilidad, balance general y estados financieros al examen de auditores externos independientes. Por su parte, el Servicio de Impuestos Internos (SII) recopila las declaraciones de impuestos de todo tipo de organizaciones que recibe donaciones y también de los donantes, pero no las hace públicas, mientras que a las donatarias se les exige un reporte de donaciones diferente según cada ley. Sin embargo, todos estos reportes (al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, al ministerio correspondiente según la ley, y al SII) no cuentan con solicitud de información estandarizada a las donatarias, e incluso varía entre las distintas legislaciones.

ACCESO PÚBLICO A LA INFORMACIÓN DE LAS ORGANIZACIONES

En la mayor parte de los casos de los países de alto desarrollo filantrópico el encargado de publicar la información de las donatarias autorizadas corresponde

TABLA 17: EXISTENCIA DE FORMATOS ESTANDARIZADOS PARA REPORTES Y REPORTES DIFERENCIADOS POR TAMAÑO DE ORGANIZACIÓN

Países	Existe formato estandarizado para reportes	Reportes sensibles al tamaño de la organización
Australia	●	●
Alemania	●	●
Canadá	●	●
Estados Unidos	●	●
Irlanda	●	●
Reino Unido	●	●
Singapur	●	●
Brasil	X	X
Colombia	●	●
Chile	X	X
Honduras	X	X
El Salvador	●	X
Nicaragua	X	X
México	●	X
Panamá	●	●*
Paraguay	X	X
Perú	X	X
República Dominicana	●	X

Fuente: Elaboración propia.

*Existe diferencia en formulario dependiendo del tipo de donante.

a la agencia reguladora. Esta agencia recibe los informes de las donatarias autorizadas y los publica en un portal o plataforma virtual. Las dos excepciones en esos países son Alemania y Singapur, donde existe la obligación de que las organizaciones hagan pública su información en sus propias plataformas, pero no existe un portal que publique el conjunto de reportes de las donatarias.

Además, en todos los países de alto desarrollo filantrópico las agencias reguladoras publican información agregada del sector, incluidos Alemania y

Singapur. En todos estos países es posible contar con información general sobre las donatarias y específica sobre el número, flujo, montos y áreas temáticas de las donaciones (ver Tabla 18).

Ejemplos ilustrativos del contenido de los portales de las agencias reguladoras son la de Australia, Canadá y Estados Unidos. En la página web de la Australian Charities and Not-for-profits Commission (ACNC), es posible encontrar información con los datos de contacto, propósitos, actividades, tipo de beneficiarios, regiones donde trabaja, reportes financieros, miembros del órgano de gobierno de

todas las *charities* y entidades no lucrativas registradas de Australia. Junto a esta información individual, la Comisión publica investigaciones y datos agregados del sector que se pueden consultar de forma interactiva con diversos filtros (Australian Charities and Not-for-profits Commission, s.f.). Igualmente, la ACNC tiene en su portal guías e información práctica para las *charities* (Australian Charities and Not-for-profits Commission, s.f.).

La página web del Charities Directorate de Canadá publica información sobre programas, actividades,

operaciones en Canadá y en el extranjero, órganos de gobierno, fuentes y montos de ingresos, egresos, empleo, compensación total, rangos de salarios con número de personas por rango, información financiera detallada y actividades políticas de las *charities* de Canadá. Toda esta información se encuentra para varios años de cada organización. Es posible también encontrar las listas de donatarios, con nombre, provincia, monto de donaciones en dinero y monto de donaciones no monetarias. Al igual que en el caso de Australia se puede encontrar información agregada,

TABLA 18: ACCESO PÚBLICO DE INFORMACIÓN DE DONATARIAS

Países	Portal web de la agencia estatal publica información individual sobre donatarias	Portal web de la agencia estatal publica información agregada sobre donatarias	Donatarias son responsables de hacer pública la información
Australia	●	●	X
Alemania	X	●	●
Canadá	●	●	X
Estados Unidos	●	●	X
Irlanda	●	●	X
Reino Unido	●	●	X
Singapur	X	●	●
Brasil	X	X	X
Colombia	●	X	X
Chile	Variable, depende de ley	X	Variable, depende de ley
Honduras	X	X	X
El Salvador	X	X	X
Nicaragua	X	X	X
México	●	X	X
Panamá	X	X	X
Paraguay	X	X	X
Perú	X	X	X
República Dominicana	X	X	X

Fuente: Elaboración propia.

reportes sobre el sector y guías prácticas para la gestión de las *charities*²⁴.

En la página del Internal Revenue Service (IRS) de Estados Unidos es posible encontrar la información completa presentada por las organizaciones en el formulario 990 (IRS, 2019). Varias instituciones han creado plataformas para facilitar el acceso y uso de la información presentada por el IRS, como es el caso del Foundation Center (Candid, s.f.). Por su parte, en la página web de la Charity Commission del Reino Unido se publican los reportes financieros, el informe anual de los *trustees* y las declaraciones que las *charities* envían a la Comisión (Summary Information Return) con información sobre la gobernanza, objetivos, estrategia, forma de evaluación, objeto de trabajo, personal, beneficiarios y territorios donde trabajan. Igual a las otras plataformas es posible encontrar información histórica; información agregada sobre gastos, ingresos, patrimonio, y empleo; e información por rangos de tamaño de las *charities* (Charity Commission for England and Wales, s.f.).

En cambio, en América Latina ningún país genera información agregada sobre el flujo de donaciones, pero las agencias de impuestos de México y Colombia publican información individual de las donatarias autorizadas. El Portal de Transparencia del Servicio de Administración Tributaria de México permite hacer búsquedas individuales de las donatarias autorizadas para cualquier año, desde el 2003. Para cada donataria se encuentra información sobre sus objetivos, áreas de actividad, fuentes de recursos e información financiera. Para las entidades donantes se encuentra la información de nombres, montos y área temática de cada una de donatarias que recibió alguna donación (Servicio de Administración Tributaria (SAT), s.f.). En el caso de Colombia, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), publica a partir de la última reforma tributaria (2016), la información de las organizaciones que buscan registrarse en el “régimen especial” como donatarias autorizadas. A diferencia de los otros países, esta información no es de acceso permanentemente sino

solamente por un plazo de 10 días, durante el proceso de registro y actualización de la información, para que cualquier ciudadano pueda pronunciarse sobre si las entidades son aptas para pertenecer al régimen tributario especial y si la información que presentan es verídica (Asociación de Fundaciones Familiares y Empresariales de Colombia (AFE), 2018).

En Chile, la Ley N° 20.500 sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública, establece un Registro Nacional de Personas Jurídicas sin Fines de Lucro (sean o no donatarias autorizadas), a cargo del Servicio del Registro Civil e Identificación. En principio, la información contenida en el Registro depende de la actualización de la información remitida por las municipalidades al Registro Civil. Si bien cuentan con el mandato legal, su capacidad es dispar a lo largo del territorio. Con esta información, el Registro Civil está facultado para elaborar anualmente las estadísticas oficiales de las personas jurídicas inscritas en el Registro, a fin de determinar aquellas que estén vigentes, y no vigentes, pero ello no discrimina en términos de donatarias autorizadas a recibir donaciones con incentivos tributarios.

Por otra parte, sólo en cuatro de las nueve principales legislaciones que establecen incentivos a las donaciones existe un mandato explícito de transparencia en la ley respecto de entregar información sobre el uso efectivo de la norma. Por lo demás, dicho mandato no es uniforme, por lo que en las leyes que lo tienen no se tiene la obligación de transparentar la misma información, donde la identificación del donante es la principal diferencia, como se puede apreciar en la Tabla 19. Si bien es posible ver, en la práctica, algunas legislaciones que entregan información y que el SII pone a disposición del público una base de datos con información agregada básica de montos, cantidad de donantes y donatarios por cada ley, la entrega de información pública sobre el sistema de donaciones por parte del aparato estatal es limitada y dispersa, lo que limita el entendimiento del uso del sistema.

²⁴ Ver https://www.canada.ca/en/services/taxes/charities.html?request_locale=en

TABLA 19: INFORMACIÓN MÍNIMA QUE LA ENTIDAD DEL ESTADO MANDATADA POR CADA LEY DE DONACIÓN DEBE PONER A DISPOSICIÓN DE LA CIUDADANÍA

Ley de donación	Registro donatario	Registro proyectos aprobados para ser financiados o destino de la donación	Beneficiario de la donación	Tipo de proyecto u objetivo	Estado de ejecución del proyecto	Monto solicitado por proyecto	Año	Información del donante: identificación y monto donado
Ley N° 20.675: Donaciones con fines Culturales	●	●	●	●	●	●	●	
Artículo 1-7 Ley N° 19.885 fines Sociales	●	●	●	●		●	●	●
Artículo 62 a 68 de la Ley 19.712, fines Deportivos	●	●	●	●		●	●	
Ley N° 20.444, Reconstrucción		●	●	●		●	●	●

Fuente: Primer Barómetro de Filantropía en Chile: Tendencias e índice de desarrollo (Aninat & Vallespín, 2019).

LOS PAÍSES DE ALTO NIVEL DE DESARROLLO FILANTRÓPICO HACEN SEGUIMIENTO A LA LABOR DE LAS DONATARIAS AUTORIZADAS A TRAVÉS DE REPORTES CON UN FORMATO ESTANDARIZADO, PERO DIFERENCIADO DE ACUERDO AL TAMAÑO DE LAS DONATARIAS. ESTOS REPORTES INCLUYEN LOS OBJETIVOS DE LA ORGANIZACIÓN, ÁREAS TEMÁTICAS O ACTIVIDADES, GOBERNANZA, FINANZAS Y FUENTES DE RECURSOS, INCLUIDAS LAS DONACIONES. ADEMÁS, EN TODOS LOS PAÍSES DE ALTO DESARROLLO FILANTRÓPICO LAS AGENCIAS REGULADORAS PUBLICAN INFORMACIÓN AGREGADA DEL SECTOR, Y EL PÚBLICO PUEDE CONTAR CON INFORMACIÓN GENERAL SOBRE LAS DONATARIAS Y ESPECÍFICA SOBRE EL NÚMERO, FLUJO, MONTOS Y ÁREAS TEMÁTICAS DE LAS DONACIONES.

EN CHILE, EN CAMBIO, NO EXISTE UN FORMATO ÚNICO, SINO QUE CADA LEY ESTABLECE LA INFORMACIÓN QUE REQUIERE, NO SÓLO DE LA INSTITUCIÓN SINO DE LOS PROYECTOS QUE SE HAN APROBADO PARA RECIBIR DONACIONES. ADEMÁS, SÓLO EN CUATRO DE LAS NUEVE PRINCIPALES LEGISLACIONES QUE ESTABLECEN INCENTIVOS A LAS DONACIONES TIENEN UN MANDATO EXPLÍCITO DE TRANSPARENCIA EN LA ENTREGA DE INFORMACIÓN SOBRE EL USO EFECTIVO DE LA NORMA. ESTE MANDATO NO ES UNIFORME, POR LO QUE NO SE TIENE LA OBLIGACIÓN DE TRANSPARENTAR LA MISMA INFORMACIÓN.

3 POLÍTICAS PÚBLICAS PARA FORTALECER LAS CAPACIDADES DE DONATARIAS AUTORIZADAS

Uno de los grandes desafíos que tienen los países en relación con el flujo de recursos filantrópicos es que suelen concentrarse en algunos temas, regiones y organizaciones. Para diversificar los recursos y lograr que lleguen a un amplio abanico de organizaciones y a lo largo del territorio nacional se han diseñado diversos instrumentos de política pública.

Uno de los grandes desafíos que tienen los países en relación con el flujo de recursos filantrópicos es que suelen concentrarse en algunos temas, regiones y organizaciones. Para diversificar los recursos y lograr que lleguen a un amplio abanico de organizaciones y a lo largo del territorio nacional se han diseñado diversos instrumentos de política pública. En general se han seguido dos estrategias; la primera, que se orienta a facilitar el levantamiento de fondos privados intermediados por el Estado, y la segunda, destinada a fortalecer las capacidades de las propias donatarias autorizadas para el desarrollo institucional, para la elaboración de proyectos y la recaudación de fondos. En algunos países es posible encontrar una combinación de estas dos estrategias.

En la primera estrategia, España cuenta con un interesante mecanismo conocido como la “X Solidaria”. Se trata de una casilla en la declaración de renta (106), que se marca para que un 0.7% de los impuestos se transfiera a OSFL que trabajan con personas mayores, con discapacidad, personas afectadas de cáncer, mujeres y jóvenes, y otras personas en situación de vulnerabilidad. Igualmente, se transfieren recursos a diversas ONG de Cooperación para el Desarrollo y a las de Medio Ambiente. De lo recaudado en el 2017, 314 millones de euros (aprox. US\$ 346 millones) fueron destinados a 500 organizaciones y se calcula que 7.3 millones de personas en situación de vulnerabilidad se beneficiaron de estos recursos. En ese mismo

año, 10.8 millones de personas marcaron la casilla de interés social, un número que viene creciendo desde que se creó el mecanismo hace 30 años. A pesar de este importante número de aportantes, permanece el desafío de atraer más contribuyente a participar con la “X Solidaria” pues aún el 44% no lo hace, por lo que se han generado campañas desde las organizaciones de la sociedad civil para promover las contribuciones ciudadanas, la campaña X Solidaria (Periódico Información libre e independiente, 2018). Si bien los fondos aportados corresponden a impuestos que los contribuyentes deben pagar, el mecanismo permite involucrar a las personas en el apoyo a organizaciones de la sociedad civil y generar recursos para estas.

En línea con la estrategia de entrega de fondos directos, en Irlanda se creó en el 2015 el Social Innovation Fund para fomentar entre las OSFL el desarrollo de soluciones innovadoras a problemas sociales críticos del país. El fondo inició operaciones en el 2015 con apoyo de diversas empresas, fundaciones e individuos y se concibió como un *matching fund* por medio del cual el gobierno aporta un euro por cada euro movilizado por el fondo. Anualmente se presentan proyectos innovadores sobre temas sociales críticos, con diseños que permitan ofrecer evidencias sobre los resultados e impacto, y además que tengan potencial de escalar. Se han creado 21 fondos para diversas áreas (infancia, juventud, educación, desarrollo comunitario, artes, cultura, deportes, emprendimiento social, enfermedad mental, etc.) (Social Innovation Fund, s.f.).

En relación con la segunda estrategia, donde el Estado desarrolla programas enfocados al desarrollo de capacidades en las donatarias destacan países con alto nivel de filantropía como Reino Unido, Singapur y, en América Latina, México.

En el Reino Unido existe la oficina de sociedad civil, adscrita al departamento de medios digitales, cultura y deportes. Esta entidad ha desarrollado

diversas estrategias para enfrentar los desafíos de la concentración de donaciones entre las donatarias autorizadas y la limitada capacidad de algunas organizaciones de captar donaciones privadas. Entre sus programas, destaca el financiamiento a redes de organizaciones orientadas a problemas claves de la sociedad y el apoyo a programas territoriales orientados a establecer vínculos entre alcaldes, filántropos y donantes a nivel de comunidades locales (HM Government, 2018).

Junto con ello, existen iniciativas en ámbitos específicos donde los fondos públicos se orientan al desarrollo de las capacidades de *fundraising* de las organizaciones de la sociedad civil. Ejemplo de ello es el Programa Catalyst Evolve del Fondo del Arts Council. Este programa entrega recursos del gobierno y de la lotería nacional a organizaciones que trabajan en arte y tienen limitada experiencia en la recaudación de fondos, con el fin de facilitarles la consecución de donaciones privadas. Lo hace con tres estrategias. La primera está dirigida a organizaciones con limitada experiencia en la recaudación de fondos. A estas les entrega recursos para su fortalecimiento institucional que van de £60.000 (aprox. US\$ 78.000) a £150.000 (aprox. US\$ 195.000). La segunda es para organizaciones que tiene una importante experiencia en la recaudación de fondos, les provee de fondos para el desarrollo de *endowments*. La tercera es para procesos más largos de fortalecimiento para organizaciones que quieren mejorar sus habilidades de recaudación en el curso de tres años. En este caso, otorga recursos que van de £120.000 (aprox. US\$ 156.000) a £240.000 (aprox. US\$ 312.000) (Arts Council England, s.f.).

Las políticas de Singapur también son interesantes. En este país se han establecido diversos fondos para capacitación, consultorías, contratación de servicios de contabilidad, elaboración de reportes financieros y contables, adquisición de equipos de tecnología que les permita a las donatarias autorizadas contar con las capacidades y recursos para realizar sus actividades (Charity Portal, 2020).

En México, por su parte, existe desde el 2004 la ley federal de fomento a las actividades realizadas por organizaciones de la sociedad civil en México. La ley establece diferentes derechos para las OSC: acceder a apoyo y estímulos públicos, gozar de incentivos fiscales y apoyos económicos, recibir donaciones y aportaciones, y contar con procesos de fortalecimiento apoyados por entidades públicas. El Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol) es la entidad pública encargada del fortalecimiento de las OSC, y cuenta con el Sistema Integral de Capacitación, el cual ofrece capacitación presencial y a distancia. En algunos de sus programas formativos se ha acudido a un esquema de participación tripartita (gobierno, academia y organismos civiles) para el diseño y desarrollo de los cursos de formación, de manera que se puedan recoger las necesidades de las organizaciones, además de ofrecer la formación en gran escala (Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL), 2019).

En el caso de Chile, también se ha constatado que la capacidad de capturar donaciones entre las organizaciones acreditadas a través de las diferentes legislaciones se ve limitada a un grupo minoritario del total (menor al 20% en el caso de la Ley N° 19.885 de donaciones con fines sociales, como se comentó en la introducción). Sin embargo, como puntualizamos previamente (ver punto 2), en ninguna de las nueve principales leyes de donación vigentes en el país existe un mandato de fortalecimiento, apoyo y facilitación por parte de ente gubernamental a cargo de cada una de ellas, por lo que, la facilitación de procesos y apoyo a las OSC suelen ser esfuerzos parciales y limitados en el tiempo. Sin embargo, es importante puntualizar que tres²⁵ de las nueve principales leyes de donación permiten que los recursos de las donaciones percibidas por las

donatarias sean destinados a su funcionamiento y/o fortalecimiento institucional.

La Ley N° 19.885 de donaciones con fines sociales contempla el llamado Fondo Mixto de Apoyo Social que –al momento de su entrada en vigencia en el año 2003– contemplaba que un porcentaje de toda donación realizada a través de dicha ley debía ir al Fondo Mixto de Apoyo Social. Una vez que el Fondo Mixto alcanzaba un monto determinado, se abría a concurso para las organizaciones que eran parte del registro de donatarias autorizadas y para organizaciones comunitarias funcionales o territoriales regidas por la Ley N° 19.418, con un foco determinado por el consejo público-privado. El objetivo era financiar proyectos o programas de apoyo postulados por estas organizaciones con foco en personas de escasos recursos o con discapacidad. Sin embargo, esta obligatoriedad tuvo como resultado una baja cantidad de donaciones mediante esta ley, es por ello que, en el año 2009, se cambia la obligatoriedad de aportar al Fondo Mixto, por el acto voluntario de hacerlo. El cambio implica además que las donaciones hechas al Fondo Mixto que superen las 1.000 UTM cuenten con incentivos tributarios más altos que las donaciones hechas directamente a proyectos sociales de las donatarias autorizadas de esta ley. La modificación de la ley respeta la voluntad del donante –al no existir la obligatoriedad de donar al Fondo Mixto, la totalidad del monto donado va al proyecto que el donante defina o bien al fondo– y el efecto del cambio legal²⁶ se vio reflejado al año siguiente donde la tasa de crecimiento fue de 161% en los montos totales donados a través de dicha ley. Ese cambio mostró que la obligatoriedad de aportar una parte de la donación a un fondo común tiene un efecto de fuga en los donantes.

²⁵ Artículo 1° a 7° Ley N° 19.885: Donaciones con fines Sociales, Ley N° 20.675: Donaciones con fines Culturales, y el Artículo 46° Decreto de Ley N° 3.063: Rentas Municipales.

²⁶ La reforma de 2009 también aumentó el límite sectorial de la ley en el monto a donar y se integró a las personas naturales, contribuyentes de 2ª Categoría, como donantes. Estos factores también inciden en el aumento de donaciones.

Por otra parte, este fondo concursable se destina principalmente a ejecución de proyectos. Sólo contempla que un 5% de los recursos disponibles puedan ser destinados a desarrollo institucional, tales como capacitación de sus voluntarios, mejoramiento de procesos de captación y administración de recursos y rendición de cuentas, lo que fortalecería la capacidad de capturar donaciones por parte de donatarias autorizadas que tienen debilidad en este aspecto.

Por otra parte, en Chile la Ley N° 20.500 creó en 2015 el Fondo de Fortalecimiento de las Organizaciones de Interés Público, constituido con los aportes públicos, de cooperación internacional y de donaciones, destinado al

financiamiento de proyectos o programas nacionales y regionales que se ajusten a los fines específicos que la legislación entiende como de interés público que desarrollan organizaciones 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. Anualmente, el Consejo Nacional del Fondo –consejo de constitución público-privado– fija una cuota nacional y cuotas para cada una de las regiones del país. Si bien no está enfocado en donatarias autorizadas es un antecedente a tener en consideración en tema de instrumentos de fortalecimiento en Chile.

PARA DIVERSIFICAR LOS RECURSOS Y LOGRAR QUE LLEGUEN A UN AMPLIO ABANICO DE ORGANIZACIONES Y A LO LARGO DEL TERRITORIO NACIONAL, LOS PAÍSES HAN SEGUIDO DOS ESTRATEGIAS. LA PRIMERA VÍA SE ORIENTA A FACILITAR EL LEVANTAMIENTO DE FONDOS PRIVADOS INTERMEDIADOS POR EL ESTADO, VÍA RECOLECCIÓN DE IMPUESTOS DIRIGIDOS A ORGANIZACIONES (ESPAÑA) O BIEN *MATCHING FUNDS* (IRLANDA). LA SEGUNDA VÍA ES A TRAVÉS DE PROGRAMAS ENFOCADOS AL DESARROLLO DE CAPACIDADES EN LAS PROPIAS ORGANIZACIONES PARA SU GESTIÓN Y CAPACIDAD DE LEVANTAMIENTO DE RECURSOS (REINO UNIDOS, SINGAPUR Y, EN AMÉRICA LATINA, MÉXICO).

EN CHILE, EL FONDO MIXTO EN LA LEY DE DONACIONES CON FINES SOCIALES HA MOSTRADO QUE LA OBLIGATORIEDAD DE APORTAR A UN FONDO REDISTRIBUTIVO DE APORTES PRIVADOS GENERA FUGA DE DONANTES Y NO FORTALECE LA CAPACIDAD DE LAS PEQUEÑAS ORGANIZACIONES PARA LEVANTAR DONACIONES. EN TANTO, EL FONDO DE FORTALECIMIENTO DE LAS ORGANIZACIONES DE INTERÉS PÚBLICO, CONSTITUIDO EN LA LEY N° 20.500 CON LOS APORTES PÚBLICOS, DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y DE DONACIONES, TIENE UN FOCO AMPLIO QUE BIEN PODRÍA ENFOCARSE EN FORTALECER LA CAPACIDAD DE DONATARIAS AUTORIZADAS PARA SU PARTICIPACIÓN EFECTIVA EN EL SISTEMA DE DONACIONES.

4 LAS DONACIONES DE LA HERENCIA EN LAS LEGISLACIONES

En todos los países de alto desarrollo filantrópico las donaciones de las herencias son una fuente importante de recursos para las organizaciones sin fines de lucro. La libertad de los individuos de disponer de la masa hereditaria, junto con altos impuestos sobre ella e incentivos para que sea canalizada a organizaciones filantrópicas explican su importancia como fuente de recursos para la sociedad civil. En América Latina la prevalencia de los derechos de la familia sobre la libertad de donar junto con bajos impuestos al patrimonio heredable han limitado el papel de estos importantes recursos como fuente de ingresos para las organizaciones sin fines de lucro.

Las donaciones de las herencias de personas son una fuente importante de recursos para las organizaciones sin fines de lucro en los países de alto nivel de desarrollo filantrópico, gracias a la combinación de altos impuestos a la herencia, incentivos para que las herencias sean donadas a las organizaciones en lugar de a los herederos familiares y la libertad para donar la herencia. Esta combinación de factores se manifiesta con mayor recurrencia entre los países de altos ingresos. El mencionado estudio de la CAF sobre ambientes legales encontró que 72 países (41% de los analizados) tiene impuesto a la herencia o un equivalente (por ejemplo, impuesto a las ganancias de capital). De este grupo de países con impuestos a la herencia, 42 países (58%) ofrece incentivos para las donaciones de la herencia a organizaciones sin fines de lucro y la gran mayoría de estos (73%) son países de ingresos altos o medio-altos. Solamente 11 países de ingresos medio-bajos o bajos imponen

un impuesto a la herencia y ofrecen incentivos a la donación de ella. El estudio concluye que dentro de los países que imponen un impuesto a la herencia, la probabilidad de ofrecer exenciones para las donaciones de la herencia a donatarias autorizadas es mayor entre los países de altos ingresos (Quick, Kruse, & Pickering, 2014).

En todos los países de alto nivel de desarrollo filantrópico analizados para este estudio existen impuestos altos para la herencia, libertad para donarla a organizaciones filantrópicas total o parcialmente, e incentivos importantes a su donación. Diferente es la realidad de América Latina, donde en varios países no hay impuesto a la herencia y en los que sí hay impuesto, éste en general es bajo. Además, la regulación privilegia los derechos de la familia sobre la libertad del donante, con lo cual limita la posibilidad de donar la totalidad o una

TABLA 20: IMPUESTO A LA HERENCIA, INCENTIVOS Y RESTRICCIONES A DONAR LA HERENCIA

Países	Impuesto herencia o equivalente	Incentivo	Restricción a donar herencia
Australia	●	●	X
Alemania	●	●	X
Canadá	●	●	X
Estados Unidos	●	●	X
Irlanda	●	●	X
Reino Unido	●	●	X
Singapur	*	●	X
Brasil	●	Variable, depende del estado	●
Colombia	●	●	●
Chile	●	Variable, solo en 2 legislaciones específicas	●
Honduras	X	X	X
El Salvador	X	X	X
Nicaragua	●	X	X
México	X	●	X
Panamá	X	X	X
Paraguay	X	X	X
Perú	X	X	X
República Dominicana	●	●	●

Fuente: Elaboración propia.

*1 (EY Building a better working world, s.f.)

parte sustancial del patrimonio a organizaciones filantrópicas (ver Tabla 20). Un ejemplo de este último caso es Colombia donde existe impuesto sobre la herencia e incentivos a la donación de ella, pero también restricción al donante. El impuesto se cobra como ganancia ocasional y es bajo (10%) en relación con el de los países de altos ingresos. Si las donaciones de herencia se realizan a una OSFL del régimen especial se exime el pago del impuesto (Gerencie, s.f.). Sin embargo, existe una importante restricción para los legados, pues solamente se puede donar el “cuarto de libre disposición” de la masa hereditaria. Con un impuesto bajo y una restricción a lo que se puede donar de la herencia, el incentivo no tiene la misma fuerza que en los países de alto desarrollo filantrópico.

De forma similar a Colombia, en Chile también existe el “cuarto de libre disposición”. Regulado en el Código Civil (Título II y III), se establecen restricciones a la donación a fines filantrópicos del patrimonio personal por las reglas de las asignaciones forzosas (la llamada acción de inoficiosa donación). Por una parte, el artículo 1.184°, restringe el monto que se puede destinar a donaciones, definiendo la división de la herencia en cuatro partes: “dos de ellas, o sea la mitad del acervo, para las legítimas rigorosas (cónyuge sobreviviente, hijos, ascendientes); otra cuarta, para las mejoras con que el difunto haya querido favorecer a su cónyuge o a uno o más de sus

descendientes o ascendientes, sean o no legitimarios, y otra cuarta, de que ha podido disponer a su arbitrio”.

Por otra parte, en el artículo 1.187°, establece que la parte de bienes que el difunto ha podido disponer a su arbitrio, si menoscaba las legítimas rigorosas (cónyuge sobreviviente, hijos, ascendientes), o la cuarta de mejoras, “tendrán derecho los legitimarios para la restitución de lo excesivamente donado”. De este modo, se restringe sólo a un 25% la posibilidad de donación del patrimonio fuera de los herederos establecidos en la ley, contando además con el requisito de trámite de insinuación judicial anteriormente mencionado. Esta posibilidad no exonera del pago del impuesto a la herencia y del impuesto a las donaciones a nivel general. Sin embargo, dos de las nueve principales legislaciones que establecen incentivos a las donaciones establecen reducción del impuesto a la herencia sobre el monto donado²⁷.

En el tema de las herencias es relevante también considerar los límites sobre los cuales se paga impuesto. Así, junto a los factores mencionados (impuesto a la herencia, incentivos y libertad para donar la herencia), el límite establecido para el pago de impuestos a la herencia es otro factor que incide en el resultado de las donaciones, como se puede derivar de los cambios recientes en Estados Unidos (ver recuadro a continuación).

²⁷ Las leyes específicas que permiten la donación de la herencia con incentivos tributarios son la Ley N° 20.444 de Reconstrucción y la Ley N° 20.675 de donaciones con fines culturales.

ESTADOS UNIDOS: RELACIÓN ENTRE DONACIONES DE HERENCIAS, IMPUESTOS Y LÍMITES

En Estados Unidos existen impuestos federales y estatales sobre la herencia. El primero puede llegar al 40% del valor de la herencia. Cualquier proporción de la herencia que vaya a una *charity* no paga impuesto federal y en general, tampoco paga impuestos a nivel estatal. Los cambios de 2017 en el límite para pagar impuestos sobre la herencia en Estados Unidos son un ejemplo claro de la relación que existe entre el impuesto y los límites sobre los cuales se paga el impuesto. A pesar de que el impuesto permaneció alto, en la reforma tributaria del año 2017 el límite para pagarlo subió de US\$ 5.4 a 10 millones. Es decir, previamente cualquier herencia mayor a los US\$ 5.4 millones estaba sujeta al impuesto. Ahora ese límite se incrementó a US\$10 millones. Dado que el valor de la herencia se calcula por el valor de esta menos todas las deducciones aplicables, entre ellas las deducciones asociadas a donaciones a organizaciones sin fines de lucro, este incremento en el límite reduce la proporción de personas con incentivos para donar su herencia a causas filantrópicas. De acuerdo con el Giving USA del 2017, el 8% de los ingresos para el sector filantrópico era producto de donaciones de herencias, aproximadamente US\$ 30.1 billones (Council of Foundations, 2017). En el 2019 este monto decreció en 37%, al parecer por el cambio en el límite para el pago de los impuestos.

EN TODOS LOS PAÍSES DE ALTO NIVEL DE DESARROLLO FILANTRÓPICO EXISTEN IMPUESTOS ALTOS PARA LA HERENCIA, LIBERTAD PARA DONARLA A ORGANIZACIONES FILANTRÓPICAS TOTAL O PARCIALMENTE, E INCENTIVOS IMPORTANTES A SU DONACIÓN. EN CHILE, LA POSIBILIDAD DE DONAR LA HERENCIA SE RESTRINGE SÓLO A UN 25% DEL PATRIMONIO, CONTANDO ADEMÁS CON EL REQUISITO DE TRÁMITE DE INSINUACIÓN JUDICIAL. ESTA POSIBILIDAD NO EXONERA DEL PAGO DEL IMPUESTO A LA HERENCIA Y DEL IMPUESTO A LAS DONACIONES A NIVEL GENERAL, AUNQUE ALGUNAS LEGISLACIONES CONTEMPLAN ENTRE SUS INCENTIVOS LA REDUCCIÓN DEL IMPUESTO A LA HERENCIA SOBRE EL MONTO DONADO (EN EL ÁMBITO DE LA CULTURA Y LA RECONSTRUCCIÓN).

5 LA REGULACIÓN DE LOS FONDOS PATRIMONIALES (*ENDOWMENTS*)

La constitución de *endowments* es una estrategia importante de las organizaciones sin fines de lucro para garantizar su sostenibilidad financiera. Son activos que se invierten para tener una fuente permanente de recursos, preservando el capital y utilizando los rendimientos para las causas de la institución. Una regulación, como la que suelen tener los países de alto de desarrollo filantrópico, con incentivos para su constitución, reglas claras para su uso y buen manejo de recursos es esencial para facilitar la creación de *endowments*.

Otra fuente importante de ingresos para las fundaciones en los países de alto desarrollo filantrópico son los fondos patrimoniales o *endowments*. El *endowment* es un conjunto de activos que se invierten para construir una fuente regular de recursos que permita garantizar la sostenibilidad financiera de una entidad y su permanencia en el tiempo. A diferencia de los fondos de reserva comunes en las fundaciones, se crean con el propósito de preservar el capital donado y utilizar solamente los rendimientos de dicho capital para transferirlo a las causas o instituciones para las cuales se crea el fondo patrimonial.

La posibilidad de establecer fondos patrimoniales o *endowments* es una práctica muy extendida en los países de alto nivel de filantropía y en general, incentivada en sus legislaciones. En estos países suele existir una regulación clara con incentivos tributarios para la creación e incremento de recursos para los *endowments*, incluyendo una

obligación de inversión mínima de sus activos, reglas para la transparencia y buen manejo de estos recursos.

Estados Unidos es un país con una larga tradición en la creación de *endowments* entre instituciones de educación superior, museos, entidades prestadoras de servicios y entre fundaciones. Dentro de las más de 80.000 fundaciones privadas existentes en ese país, la más común es la *private endowed foundation*, es decir, una fundación que ha creado un *endowment* para invertir recursos financieros con el fin de generar retornos y garantizar su sostenibilidad financiera en el largo plazo (US SIF Foundation, SF). En muchos casos, el *endowment* es gestionado por una entidad diferente a la fundación encargada de realizar las donaciones filantrópicas o de desarrollar los programas sociales. Por ejemplo, el *endowment* más grande dentro de las fundaciones en Estados Unidos, la Fundación Bill & Melinda Gates es gestionado por una entidad

diferenciada, el Bill & Melinda Foundation Trust. Este *trust* creado en el 2006 es el encargado de administrar los recursos para que la Fundación pueda cumplir sus objetivos estratégicos (Fabiani & Hanai, 2019).

Los *endowments* en Estados Unidos pueden ser de varios tipos. Una primera modalidad es el *endowment* sin restricciones, en el cual el uso de los rendimientos es abierto y por tanto pueden ser gastados, ahorrados, invertidos o distribuidos a discreción de la institución. Una segunda modalidad son los *endowments* a plazo. Estos estipulan que el capital principal puede ser utilizado pasado un cierto periodo de tiempo o si es que ocurre algún evento determinado. Los *quasi endowments* son otra modalidad en la cual el fondo principal se retiene, mientras que los rendimientos pueden ser gastados o distribuidos de acuerdo a especificaciones dadas por el donante. Por último, los *endowments* restringidos permiten el uso de los rendimientos sólo para el propósito especificado por el donante y requiere de la retención del fondo principal a perpetuidad. Cada una de estas modalidades la especifica el donante por escrito cuando crea el *endowment*. Su voluntad debe ser respetada y solamente es posible realizar cambios mediante instrucciones del propio donante o mediante el consentimiento de una corte judicial cuando la voluntad del donante se ha vuelto impracticable, o afecta la gestión del fondo o su funcionamiento, o ante circunstancias no anticipadas por el donante.

El uso de los *endowments* está regulado por el Uniform Management of Institutional Funds Act. Básicamente, el Acta establece estándares para una gestión y uso prudente de los *endowments*, y para la inversión de los recursos financieros, pero para muchos de los aspectos de los fondos (modalidad, duración, uso de recursos, etc.) prevalece la voluntad del donante sobre los estándares establecidos. Para las fundaciones privadas existe una regulación del IRS, que es de obligatorio cumplimiento, y que

establece reglas sobre la operación y gobierno de los *endowments*, así como restricciones para evitar el *self dealing*. Uno de los requisitos de esta regulación es el de utilizar anualmente mínimamente el 5% de los fondos del *endowment* en donaciones o programas de beneficio público.

En Europa los *endowments* entre fundaciones tienen también una importante presencia. De acuerdo a un estudio sobre el entorno legal para las fundaciones en Europa realizado por el European Foundation Center, con información de 40 países, en todos los países participantes se asume que las fundaciones deben tener su propio patrimonio y para ello existen regulaciones sobre el manejo de los fondos patrimoniales. En estas regulaciones existen diferencias sobre si se debe establecer el patrimonio para la creación de la fundación o si lo puede hacer a lo largo de su vida institucional, e igualmente, existen variaciones sobre si el patrimonio debe ser preservado o si se puede gastar totalmente. Para facilitar la sostenibilidad financiera, en la mayoría de los países europeos existen exenciones para las actividades económicas y para la administración de los activos de las fundaciones, incluido el manejo de valores, acciones y bienes, los cuales no se consideran como actividad económica sujeta a tributación. Sin embargo, hay ciertas limitaciones relacionadas con a) exigencia de que las actividades le faciliten a la fundación la realización de su propósito, b) tener algún límite o techo en los ingresos anuales derivados de la administración de los recursos, en relación con el total de los recursos, ya sea una proporción o un monto determinado y c) para unos pocos países se especifican las actividades económicas permitidas y las excluidas (European Foundation Centre (EFC), 2015).

Contar con regulaciones que dan certeza jurídica a las inversiones para los *endowments* contribuye de manera importante para el desarrollo de la filantropía, como lo muestra el caso de Francia (ver recuadro).

FRANCIA: UNA LEY RECIENTE QUE HA FACILITADO LA CREACIÓN DE ENDOWMENTS

En Francia, la ley de modernización de la economía aprobada en el 2008 reconoció por primera vez la figura de los *endowments* como entidad jurídica autónoma. En el primer año de vigencia de la ley se crearon 164 *endowments*, entre ellos, el del Museo del Louvre, y según estadísticas oficiales, en los diez años de vigencia que lleva la ley se han creados 3.442 fondos patrimoniales (Direction des Affaires Jurifiques, 2019). La legislación de los fondos patrimoniales francesa se caracteriza por definir claramente la figura legal y forma de funcionamiento de los *endowments* (montos mínimos y máximos, forma de organización mínima o de base, uso de utilidades), y crear una entidad fiscalizadora con amplias competencias, altos estándares de transparencia y fuertes sanciones en caso de mal uso de los recursos.

Los *endowments* son definidos como una persona jurídica de derecho privado sin fines de lucro, que recibe y administra –capitalizándolos– bienes y derechos de toda naturaleza que le son aportados de forma gratuita e irrevocable. Las utilidades de la capitalización deben ser utilizadas para la realización de una obra o fin de interés general, o redistribuirlas para asistir a otra persona jurídica sin fines de lucro para la consecución de sus fines y misiones de interés general. Los fondos patrimoniales pueden ser creados por una o varias personas naturales o jurídicas por una duración determinada o indeterminada de años. Es decir que los fondos patrimoniales pueden ser creados por fundaciones o corporaciones sin fines de lucro. Para la creación de un fondo patrimonial se debe contar con una donación inicial de un mínimo de 15.000 € (aprox. US\$16.500) y un máximo de 30.000 € (aprox. US\$ 33.000) a la cual se le pueden ir sumando donaciones monetarias y de legados (herencias). Está prohibido recibir y/o destinar fondos públicos a *endowments*, por lo que las donaciones sólo pueden venir de fuentes privadas. Respecto

de los incentivos tributarios, tanto las empresas como personas naturales, que hagan donaciones a fondos patrimoniales gozan de una reducción de sus impuestos, mientras que las herencias están exentas del pago de los derechos de traspaso.

Por otro lado, los *endowments* deben tener estatutos que definan sus funciones, y ser administrados por un consejo de administración de un mínimo de tres personas nombradas en sus inicios por el o los fundadores, para que luego se elijan y renueven de acuerdo con sus estatutos. Si es que el fondo patrimonial maneja más de un millón de euros, tiene la obligación de establecer un “comité de consulta”, el cual debe estar compuesto de personas calificadas y externas al consejo de administración, y está encargado de proponer una política de inversión y monitorearla. Cabe destacar que se puede disponer libremente de los recursos de los *endowments* dentro del límite de su objeto social y que el capital que se puede utilizar son las utilidades provenientes de las donaciones que componen el fondo patrimonial. La dotación no se puede consumir, a menos que, dentro de sus estatutos, se fijen condiciones bajo las cuales el capital se puede utilizar, y hasta consumir en su totalidad para la consecución de un fin de interés general. En tales casos, dejan de gozar de los beneficios tributarios de los organismos sin fines de lucro y se someten al impuesto a las sociedades. Por lo demás, la modalidad de la gestión financiera es decretada por el consejo de Estado, y para poder empezar a operar como *endowments*, los estatutos deben ser ratificados por la entidad fiscalizadora.

Respecto de la rendición de cuentas, el consejo de administración debe hacer al menos una vez al año un balance y una cuenta de resultados. Además, los encargados de los *endowments* deben anualmente hacer un reporte a la autoridad administrativa, sobre

las donaciones recibidas y un reporte de actividad, lo cual implica generar un balance, reporte de resultados, una lista de la(s) persona(s) jurídica(s) beneficiada(s) por la redistribución de las utilidades, resumen e información sobre las cuentas anuales de trabajo de los recursos provenientes de donaciones. Los documentos son públicos y, de no ser entregados, existen multas y sanciones que van hasta la disolución del fondo y su administración (Courrier Juridique des Finances et de l'Industrie, 2010).

La legislación también contempla la situación de disolución de los *endowments*, estas pueden ser de tres tipos: planificadas de acuerdo a sus estatutos, voluntarias o judiciales (por ente fiscalizador). En el caso de los fondos patrimoniales que tienen una duración determinada, por estatutos desde su creación, pueden consumirlo en un objetivo que esté

en línea con el fin por el que fue creado durante un máximo de seis meses. Si el consejo administrativo de un *endowment* de duración indeterminada quiere disolverlo, el conjunto de activos netos debe ser transferido a otro fondo patrimonial o a una fundación de utilidad pública. En el caso de disolución judicial, dependerá de la sentencia del juez el modo de la liquidación del fondo.

Finalmente, es importante precisar que la página web del Estado francés que explica el funcionamiento de los *endowments* es de fácil acceso, posee información simple de entender, con disponibilidad para realizar la mayoría los trámites en línea y con una sección de preguntas para diferentes situaciones (Direction des Affaires Juridiques, s.f.), lo que hace más factible la creación de un fondo patrimonial debido a la simplicidad del proceso y a su fácil entendimiento.

Dada la importancia de los recursos invertidos a través de los *endowments* y el largo plazo de sus inversiones, las fundaciones, universidades y otras entidades que han creado estos fondos en Estados Unidos y Europa se han convertido en un importante jugador en el mercado financiero. Un grupo creciente de estas entidades ha establecido en los últimos años políticas de inversión de impacto social y ambientalmente responsables, buscando que el aporte a la sociedad no solamente se realice a través de las donaciones o programas con las utilidades del *endowment*, sino también a través de la forma en que se invierten los recursos financieros del fondo patrimonial²⁸.

En América Latina, son pocos los países que han hecho un esfuerzo por normar los *endowments*, destacando Brasil, a partir de un movimiento del sector filantrópico por establecer estructuras para regular los fondos patrimoniales para el

cumplimiento del propósito de las organizaciones en el largo plazo (ver recuadro). En Colombia, la nueva legislación del 2016 estableció un tratamiento especial de las inversiones orientadas al fortalecimiento del patrimonio y especificó que, para contar con incentivos, las donaciones deben ser condicionadas explícitamente por parte del donante a este fin y sus rendimientos deben ser canalizados a las actividades consideradas meritorias por parte del estatuto tributario. Sin embargo, cuando las inversiones se destinen a fines diferentes al fortalecimiento del patrimonio y no se reinviertan en las actividades meritorias se consideran renta líquida gravable a la tarifa del 20% en el año gravable en que esto suceda. La misma tarifa aplicará cuando se liquide la inversión en forma total o parcial y ésta no se reinvierta o no se destine a la actividad meritoria (Asociación de Fundaciones Familiares y Empresariales de Colombia (AFE), 2018).

²⁸ Para un análisis de este movimiento en Estados Unidos ver (US SIF Foundation, SF). Sobre la inversión de impacto en Chile ver (CEFIS, 2017).

BRASIL: UNA LEY RECIENTE DE ENDOWMENTS PROMOVIDA POR UNA AMPLIA COALICIÓN DE ORGANIZACIONES

Brasil aprobó en enero de 2019 la ley que regula los fondos patrimoniales filantrópicos o *endowments*. Al igual que en otros países de la región, en Brasil existían fondos patrimoniales, pero no estaban regulados, por lo cual se generaba incertidumbre para los donantes y no había garantía de que los fondos fueran utilizados para causas de interés público. El Instituto para el Desarrollo de Inversión Social (IDIS) promovió el debate desde el 2011 sobre la importancia de regular los fondos patrimoniales filantrópicos y lideró una coalición (Coalizão pelos Fundos Filantrópicos) con más de 60 organizaciones. Para ilustrar el debate, el IDIS publicó guías sobre la importancia de los fondos patrimoniales y sobre su gestión, y documentos sobre legislaciones similares en otros países. El incendio en el 2018 del Museo Nacional Brasileiro fue un catalizador para que el gobierno estableciera una medida provisional que le permitiera a los museos y otras organizaciones beneficiarse del mecanismo de los fondos patrimoniales filantrópicos y para que posteriormente se aprobara la ley²⁹.

La legislación aprobada obliga a que los fondos estén orientados al apoyo de proyectos de fines públicos en áreas como educación, ciencia, cultura, salud y medio ambiente y regula la forma de gobernar y administrar los fondos. Así, de acuerdo con la ley, los *endowments* son manejados por organizaciones especializadas, denominadas organizaciones gestoras, que son entidades sin fines de lucro cuya función es recaudar, administrar y distribuir los rendimientos de los recursos a organizaciones ejecutoras, que son las que diseñan e implementan los proyectos en las diferentes áreas sociales. El espíritu de la ley se resume muy bien en su artículo 3° donde señala que “la organización gestora de fondos patrimoniales creará un fondo patrimonial con la finalidad de constituirse como fuentes de recursos de largo plazo para el fomento de las instituciones apoyadas y de la promoción de causas de interés público, por medio de instrumentos de alianzas y de ejecución de programas, proyectos y demás finalidades de interés público.”³⁰

Existen diversas opciones para el establecimiento de la organización gestora: puede crearse para administrar los recursos de una organización ejecutora específica, establecerse para administrar los recursos de un conjunto en organizaciones, o bien, para apoyar una o más causas. En cualquiera de los casos, la organización tiene que hacer un convenio de ejecución con las organizaciones a las cuales transfiere los recursos.

La ley define el tipo de gobierno para la organización gestora y establece reglas claras para la administración de los recursos. En relación con el gobierno, se debe crear un consejo de administración compuesto por un número máximo de siete personas remuneradas. Este número de miembros puede ser mayor, pero en ese caso no podrán ser remunerados. El consejo es el encargado de establecer la política de inversiones, las normas de administración de los recursos, las reglas de utilización y publicidad de estos. El consejo debe crear un comité fiscal y uno de inversiones. En relación con la administración de los recursos, la organización gestora puede recibir donaciones de diversas fuentes (individuos, personas jurídicas nacionales e internacionales, estados extranjeros, organismos de cooperación internacional y banca multilateral), como aportes iniciales para la constitución del fondo patrimonial o para su crecimiento. Las donaciones pueden ser restringidas a un propósito específico o no restringidas y constituyen el patrimonio “principal” del fondo, el cual no puede utilizarse para ser distribuido. Los rendimientos de las inversiones del principal son los recursos que se pueden transferir a las organizaciones ejecutoras.

Una de las debilidades actuales de la legislación es que las donaciones a la organización gestora no tienen beneficio fiscal³¹. Este beneficio estaba contemplado en la propuesta de la Coalición, pero fue vetada durante el proceso de aprobación. Actualmente existe una discusión sobre el tema y se está buscando promover la existencia de los incentivos tributarios para estas donaciones (Fabiani & Hanai, 2019).

²⁹ Para el entendimiento de ley brasilera sobre endowments fue de gran utilidad la entrevista realizada con Raquel Coimbra, quien trabajó en IDIS en el periodo en que se promovió esta ley.

³⁰ Ley N° 13.800 del 4 de enero del 2019, sección II, artículo 3°.

³¹ Ley N° 13.800 del 4 de enero del 2019, Sección III y IV.

En Chile si bien no existe una legislación específica que norme los fondos patrimoniales o *endowments*, en la práctica, y gracias a pronunciamientos del SII y artículos del Código Civil, en los últimos 15 años se han constituido fondos de este tipo para dar continuidad operacional en el tiempo a distintas OSFL. Sin embargo, la inexistencia de una legislación al respecto implica que no exista certeza jurídica que norme lo admisible, mínimos o máximos para su constitución, y tampoco un ente fiscalizador del correcto funcionamiento de los *endowments* como tal.

En la práctica, gracias a lo dispuesto en el Código Civil en su Título XXXIII se pueden crear figuras que se asemejan a los *endowments*. En particular en el artículo 548-2, que norma el contenido de los estatutos de las personas jurídicas, especifica que se deben explicitar los fines y las reglas básicas para la aplicación de los recursos al cumplimiento de los fines fundacionales, dando espacio para dar funcionamiento a fondos patrimoniales, siempre y cuando éste sea el fin de la fundación

que se está creando. En la misma línea, el Artículo 556 afirma que “las asociaciones y fundaciones podrán adquirir, conservar y enajenar toda clase de bienes, a título gratuito u oneroso, por actos entre vivos o por causa de muerte”. Sabemos además que las rentas, utilidades, beneficios o excedentes de la asociación o fundación no podrán distribuirse entre los asociados ni si quiera en caso de disolución. Finalmente, el artículo 557 – 2 establece que las personas jurídicas del Título XXXIII pueden realizar “actividades económicas que se relacionen con sus fines. Asimismo, podrán invertir sus recursos de la manera que decidan sus órganos de administración”. Además, se establece que las rentas percibidas por dichas actividades “sólo deberán destinarse a los fines de la asociación o fundación o a incrementar su patrimonio”. Por lo que podría darse que una OSFL se cree con un aporte monetario inicial importante, con el fin de darle continuidad financiera y operacional a otra OSFL de interés público, a través de la inversión de recursos, donde el modo de hacerlo debe estar respaldado por sus estatutos.

LA POSIBILIDAD DE ESTABLECER FONDOS PATRIMONIALES O ENDOWMENTS PARA LAS FUNDACIONES ES UNA PRÁCTICA MUY EXTENDIDA EN LOS PAÍSES DE ALTO NIVEL DE FILANTROPÍA Y EN GENERAL, INCENTIVADA EN SUS LEGISLACIONES. EN ESTOS PAÍSES SUELE EXISTIR UNA REGULACIÓN CLARA CON INCENTIVOS TRIBUTARIOS PARA LA CREACIÓN E INCREMENTO DE RECURSOS PARA LOS ENDOWMENTS, INCLUYENDO UNA OBLIGACIÓN DE INVERSIÓN MÍNIMA DE SUS ACTIVOS, REGLAS PARA LA TRANSPARENCIA Y BUEN MANEJO DE ESTOS RECURSOS. EN MUCHOS CASOS, EL ENDOWMENT ES GESTIONADO POR UNA ENTIDAD DIFERENTE A LA FUNDACIÓN ENCARGADA DE REALIZAR LAS DONACIONES FILANTRÓPICAS O DE DESARROLLAR LOS PROGRAMAS SOCIALES.

MIENTRAS EN FRANCIA Y BRASIL HAN LEGISLADO RECIENTEMENTE PARA FOMENTAR EL ESTABLECIMIENTO DE ENDOWMENTS COMO HERRAMIENTA PARA LA SOSTENIBILIDAD DE LAS ORGANIZACIONES EN EL LARGO PLAZO, EN CHILE EN CAMBIO, NO EXISTE UNA LEGISLACIÓN ESPECÍFICA. CON TODO, DADO QUE EL CÓDIGO CIVIL HABILITA A LAS FUNDACIONES A CONTAR CON ACTIVOS, LA NORMA DEJA ESPACIO AL ESTABLECIMIENTO DE FONDOS PATRIMONIALES.

6 LA REGULACIÓN DE LAS DONACIONES INTERNACIONALES

De acuerdo con estudios del International Center for Not-for-Profit Law (ICNL), en las dos últimas décadas, el marco legal para las donaciones internacionales se ha visto afectado negativamente como parte de un fenómeno que los investigadores han denominado el cierre paulatino del espacio para la sociedad civil. Las restricciones a la filantropía transfronteriza han sido tanto a nivel de barreras para donar a otros países como de imposición de controles para recibir donaciones internacionales. Así como la globalización ha generado una mayor circulación de capitales, sería importante que la filantropía transfronteriza fuera lo más abierta posible, con los resguardos necesarios.

La filantropía transfronteriza genera el dilema entre los gobiernos de legislar basados en el beneficio público nacional versus sus intereses internacionales, ya sea a nivel de ayuda, cooperación internacional o como mecanismos de influencia cultural. En un estudio comparativo entre 26 países de alto y bajo desarrollo filantrópico, la CAF encontró que ninguno contaba con un sistema abierto con las mismas reglas y condiciones en términos de incentivos tributarios para las donaciones realizadas a nivel nacional con relación a las internacionales. Afirma también que en ciertas condiciones (tratados internacionales) o para ciertas organizaciones (registradas para hacer donaciones internacionales o nacionales con sede internacional) se establecen incentivos iguales (CAF 2016).

El estudio de la CAF clasificó los modelos de los países en relación con la filantropía transfronteriza en tres categorías: aislacionista, híbridos y

abiertos. En el modelo aislacionista los países no ofrecen ningún incentivo para las donaciones transfronterizas o el gobierno busca un control estricto sobre dónde poner los incentivos para las causas internacionales, y por tanto solamente las OSFL nacionales con un permiso especial pueden operar en otros países y recibir donaciones con incentivos tributarios. El modelo híbrido abre la puerta para que organizaciones nacionales se puedan registrar para operar internacionalmente y recibir donaciones con incentivos tributarios, sin especificar los países en que pueden operar. En los países con modelos abiertos es posible que las OSFL puedan reclamar incentivos tributarios cuando realicen donaciones a OSFL internacionales, pero esto suele ocurrir en países con los que se tienen tratados tributarios o se establecen equivalencias para organizaciones en una región específica (CAF 2016).

Los países con el sistema más abierto para la

filantropía transfronteriza son aquellos que pertenecen a la Unión Económica Europea. El dictamen sobre filantropía de la Comisión Europea (comentado en la introducción) plantea que en el mundo se observan restricciones al libre flujo de fondos filantrópicos entre países y hace un llamado a facilitar la filantropía transfronteriza. Teniendo en cuenta que “la libre circulación de capitales es un aspecto esencial del mercado único de la UE”, el dictamen recomienda “garantizar la aplicación jurídica y práctica de esta libertad fundamental emparejada con el principio de no discriminación para facilitar la actividad filantrópica transfronteriza. Las inversiones transfronterizas de las organizaciones filantrópicas son fundamentales. También deben considerarse formas jurídicas supranacionales para facilitar el compromiso filantrópico.” (Comité Económico y Social Europeo 2019).

El principio de no discriminación para facilitar la actividad filantrópica transfronteriza implica que, en los países miembros de la Unión Europea, el tratamiento de los incentivos de las donaciones nacionales es comparable a las de las donaciones internacionales. Este principio se estableció a raíz de la decisión de la Corte de Justicia Europea en el caso de Hein Persche vs Finanzamt Ludenscheid. En este caso se juzgaba sobre un donante alemán de apellido Persche que había realizado una donación a una *charity* portuguesa y reclamaba su deducción en Alemania, pero esta fue rechazada por el distrito tributario local (Finanzamt Ludenscheid). El donante alemán apeló ante la corte y ganó la demanda. El Persche rulling tuvo una importante repercusión en el tratamiento de las donaciones entre los estados miembros de la Unión Europea y, al menos en el papel, deben ser tratadas de manera igual que las nacionales. Existen aún ciertos países como Francia, Irlanda, Italia, Alemania, Polonia y

Reino Unido que, si bien se han acomodado a la decisión de la corte, establecen trabas burocráticas y difíciles procesos administrativos que dificultan el manejo similar de los incentivos tributarios nacionales e internacionales (Charities Aid Foundation, 2016).

Estados Unidos es un país catalogado por la CAF como híbrido pues permite que sus ciudadanos hagan donaciones incentivadas a organizaciones benéficas registradas en su país y que operan internacionalmente, sin embargo, si realizan contribuciones directamente a organizaciones fuera de Estados Unidos no reciben incentivos tributarios. En Estados Unidos las *charities* pueden recibir donaciones del extranjero sin que estas paguen impuestos. La deducción para este tipo de donaciones depende del país de origen de la donación. Con algunos países con los cuales tiene tratados tributarios (Canadá, Israel y México) el sistema es más abierto, pues permite que, en ciertas condiciones, las contribuciones a *charities* de esos países sean deducibles³². Por ejemplo, un ciudadano o residente de Estados Unidos que quiera realizar una donación con beneficios tributarios para organizaciones mexicanas tiene diferentes opciones. Una es a través de organizaciones benéficas estadounidenses que tengan programas en México. Otra, a través de organizaciones mexicanas que se registren ante el IRS en Estados Unidos. Una tercera opción es bajo el esquema de organizaciones “Amigos de” creadas en Estados Unidos que pueden recibir donaciones y servir como intermediaria en la distribución de los recursos a donatarias autorizadas en México. En este caso, la organización que actúa como intermediaria tiene la responsabilidad de fiscalizar los recursos donados. Una última opción es cuando se establece a través de un proceso ante el IRS que una organización mexicana es equivalente a una estadounidense y

³² En la publicación 56 del IRS titulada *Charitable Contributions al especificar las organizaciones que no están calificadas para recibir donaciones deducibles se menciona las organizaciones extranjeras, pero se exceptúan las de Canadá, Israel y México. Ver <https://www.irs.gov/pub/irs-pdf/p526.pdf>*

por tanto puede recibir donaciones de un donante de Estados Unidos, pero con la condición de que este donante tenga fuentes de ingresos en México (sobre las diferentes opciones ver (Butcher (editora), 2013)).

Entre los países que la CAF clasifica como aislacionistas está Singapur. La generosidad de su política para promover la filantropía nacional con deducciones del 250% al 300% del valor de las donaciones, no se aplica a ninguna donación que apoye causas u organizaciones internacionales. En los casos de donaciones transfronterizas, en Singapur no se puede realizar ninguna deducción. Australia es otro país con una política cerrada para las donaciones transfronterizas. En este país para realizar una donación deducible que vaya al extranjero hay que hacerlo a través de una de las pocas organizaciones australianas que están acreditadas por el gobierno para hacerlo e igualmente el listado de países donde es posible que operen estas organizaciones es limitado y definido por el gobierno (CAF 2016).

De acuerdo a estudios del International Center for Not-for-Profit Law (ICNL), en las dos últimas décadas, el marco legal para las donaciones internacionales se ha visto afectado negativamente como parte de un fenómeno que los investigadores han denominado el cierre paulatino del espacio para la sociedad civil. ICNL estima que de las más de 90 leyes que se han aprobado a nivel internacional después del 2005, y especialmente entre el 2012 y 2014, que limitan el espacio cívico, una tercera parte de ellas tiene disposiciones relacionadas con límites a las donaciones transfronterizas (Rutzen, 2015). Esto conduce a que estén creciendo los países que podrían ser clasificados como aislacionistas o híbridos y disminuyan los de sistema abierto. Varios países han buscado limitar o controlar el flujo de recursos internacionales para organizaciones de la sociedad civil, ya sea en nombre de la soberanía nacional, la necesidad de coordinar la filantropía transnacional con las prioridades del gobierno,

evitar que el flujo de recursos internacionales se usen para actividades terroristas o de lavado de dinero, o aduciendo la necesidad de contar con una mayor transparencia de los recursos públicos internacionales (Rutzen, 2015).

Las restricciones a la filantropía transfronteriza se han identificado tanto a nivel de barreras para donar a otros países como de imposición de controles para recibir donaciones internacionales. Entre el primer tipo de barreras se han impuesto limitaciones al tipo de organizaciones que pueden donar internacionalmente o con la exigencia de permisos especiales para las organizaciones que pretendan donar a otros países, con limitaciones o con la negación de los incentivos tributarios para las donaciones internacionales, con restricciones a transacciones financieras para ciertos países o a través de procedimientos complejos para realizar las donaciones transfronterizas (Moore & Rutzen, 2011).

Entre las barreras para recibir donaciones internacionales se han incrementado los requisitos de aprobación gubernamental de OSFL que pueden recibir recursos filantrópicos internacionales, se han impuesto restricciones al monto o porcentaje de los presupuestos que pueden ser de recursos internacionales, se han limitado el tipo de actividades que se pueden desarrollar con recursos internacionales, se han impuesto tributos para las donaciones internacionales, reportes y procedimientos extras por recibir estos recursos o bien se ha exigido el requisito de recibir los recursos a través de entidades gubernamentales que supervisen o controlen su uso (Rutzen, 2015).

En relación con los países de la región por lo general no hay deducciones para las donaciones transfronterizas, así como tampoco impuestos para las donaciones que entran al país desde el extranjero, o para las que se destinan a otros países. En algunos países, como República

Dominicana existe un impuesto de 27% para donaciones internacionales, pero algunas (por ejemplo, las donaciones realizadas en el marco de programas de cooperación internacional) gozan de exenciones de impuestos. Por lo general cuando se trata de donaciones de mercancía existen dos posibilidades: o están exentas del pago de Aduanas, o dicho pago lo debe absorber el donatario (Paraguay).

En relación con la recepción de donaciones transnacionales en la mayoría están permitidas, pero en algunos casos se establecen condiciones (registro en la entidad encargada de la cooperación internacional) y sólo en casos muy excepcionales se cobra impuestos a quien recibe, ya sea el impuesto a la Renta o la tasa aduanera (Brasil y Paraguay respectivamente).

Para el caso de Chile, las donaciones recibidas y realizadas al extranjero no están reguladas en una ley específica. Por ello, el SII ha tenido que pronunciarse, a través de oficios, haciendo interpretaciones a la Ley sobre Impuesto a la Renta y la ley sobre Impuesto a las Herencias, Asignaciones y Donaciones. De esta forma ha definido que las donaciones internacionales que entran a Chile no pagan el Impuesto a la Renta ni el Impuesto a las Donaciones (Servicio de Impuestos Internos, 2017), siempre y cuando se cumplan las siguientes condiciones:

- **a)** El donante sea extranjero, sin domicilio ni residencia en Chile.
- **b)** El donatario tenga residencia en Chile.
- **c)** La donación recaiga sobre bienes situados en el extranjero.
- **d)** La donación sea efectuada con fondos de fuente extranjera del donante; esto es, lo donado no se haya adquirido con, o no tenga su origen en, recursos provenientes del país.

En dichos casos, la donación recibida desde el extranjero por los donatarios chilenos constituye un ingreso no renta, por aplicación del artículo 17° N°9 de la Ley sobre Impuesto a la Renta y, en consecuencia, no se encuentra sujeta a impuestos de la citada ley; y el donatario chileno que recibe una donación en dinero realizada por una entidad extranjera con las características previamente descritas no se encuentra sujeto a los impuestos de la Ley sobre Impuesto a las Herencias, Asignaciones y Donaciones por aplicación del artículo 1° en concordancia con el artículo 24 °de dicho cuerpo legal.

Cabe agregar que en la reciente Reforma Tributaria impulsada por el gobierno chileno en el 2019, se buscó cambiar dicha situación poniendo un impuesto a las donaciones percibidas desde el extranjero y sacando el impuesto a pagar para sacar capitales del país, generando oposición en las OSFL que reciben donaciones internacionales, especialmente las organizaciones ligadas a temas medio ambientales, que suelen recibir donaciones internacionales y que, al no contar con una ley de donaciones para dichos fines, deben pagar el Impuesto a las Herencias, Asignaciones y Donaciones para las donaciones nacionales que perciben. Debido a la dificultad en encontrar acuerdos para la Reforma Tributaria en la cámara de diputados, no se incluyó el artículo que grava las donaciones desde el extranjero en la tramitación en el Senado del Proyecto (Fundación Terram, 2019).

RECOMENDACIONES PARA LA LEGISLACIÓN SOBRE FILANTROPÍA EN CHILE

El análisis de las legislaciones de los países de alto nivel de desarrollo indica que 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.

Las agencias que regulan a las donatarias autorizadas suelen complementar la función de supervisión con la de promoción y apoyo al fortalecimiento del sector. Una agenda de modernización del sistema de donaciones en Chile debiera encaminarse a incorporar estos elementos para facilitar la participación de diversos actores en el aporte a bienes sociales.

El análisis comparado de la legislación chilena sobre filantropía, con la de los países de alto nivel filantrópico y los de la región, permite comprender los avances realizados por el Estado chileno para incentivar las donaciones de privados a diferentes causas, pero a la vez da cuenta que la diversidad de leyes, normas y procedimientos que se han establecido en torno a las donaciones constituyen hoy en día un marco complejo, poco favorable, inequitativo y limitante para el desarrollo de la filantropía en el país. Modernizar el actual sistema de donaciones y establecer un marco comprensivo, equitativo y simplificado es un imperativo para 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.

Para contribuir a las propuestas de modernización del sistema de donaciones, planteamos a continuación una serie de recomendaciones que tienen como referencia las buenas prácticas que encontramos en las legislaciones de los países de alto nivel de desarrollo filantrópico, en algunos de los países de la región o en alguna de las legislaciones existentes en el país.

Nos guía una perspectiva pluralista que establece un balance entre la libertad individual en el uso

La modernización del marco legal del sistema de donaciones en Chile debe guiarse bajo una perspectiva pluralista que establece un balance entre la libertad individual en el uso de los recursos privados con la orientación de beneficio público que el Estado debe priorizar en las regulaciones.

de los recursos privados con la orientación de beneficio público que el Estado debe priorizar en sus regulaciones. Una perspectiva que considera que es fundamental que la filantropía pueda ser inclusiva y apoyar la pluralidad de causas presentes en una sociedad, pero a la vez ponga en el centro el interés general, el beneficio público y la apertura a la comunidad como criterios para incentivar las donaciones. Por otro lado, nos guía también un criterio pragmático que entiende que la complejidad de un sistema, las trabas burocráticas, la multiplicidad de normas y procedimientos, lejos de fomentar la filantropía se convierte en un desincentivo para la misma. Por el contrario, un sistema sencillo de entender, con procedimientos simples e iguales para todos es una condición necesaria para favorecer el desarrollo de la filantropía y el apoyo al fortalecimiento de la sociedad civil.

1. Unificar las legislaciones en una Ley General de Filantropía

EL ESTUDIO MUESTRA QUE UNA DE LAS BASES FUNDAMENTALES DE LOS MARCOS LEGALES DE LOS PAÍSES CON ALTO NIVEL DE DESARROLLO DE LA FILANTROPÍA ES CONTAR CON UNA LEGISLACIÓN QUE INTEGRE FINES, ESTABLEZCA PROCEDIMIENTOS UNIFICADOS PARA QUE LAS ORGANIZACIONES SIN FINES DE LUCRO (OSFL) PUEDAN RECIBIR EL ESTATUS DE DONATARIA AUTORIZADA, ESTABLEZCA INCENTIVOS TRIBUTARIOS PARA LAS DONACIONES FILANTRÓPICAS Y TENGA UNA AGENCIA QUE SUPERVISE Y PROMUEVA EL SISTEMA DE DONACIONES. ESTA REALIDAD ESTÁ PRESENTE TAMBIÉN EN LA MAYORÍA DE LOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA. POR EL CONTRARIO, LA DISPERSIÓN EN DISTINTOS CUERPOS LEGALES ES UNA EXCEPCIÓN QUE GENERA REGLAS DIFERENCIADAS PARA LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL Y PARA LOS DISTINTOS TIPOS DE DONANTES.

Una primera recomendación para la modernización del sistema de donaciones en Chile es promover una **Ley General de Filantropía**. La diversidad de normas existentes ha generado un sistema inequitativo y complejo que establece barreras de entrada a las organizaciones pequeñas y a los donantes individuales, donde sólo algunas causas están presentes en las legislaciones y otras quedan por fuera, donde algunos fines tienen mejores incentivos que otros e incluso, donde las donaciones a ciertos fines son desincentivadas con impuestos, por carecer de normas que los amparen. Ante este complejo sistema legal es importante para el futuro de la filantropía, que Chile pueda contar con **una Ley General que integre fines, procedimientos e incentivos**; tenga una lista inclusiva de fines a los que se puedan realizar donaciones; establezca procedimientos iguales y sencillos para que las organizaciones puedan recibir donaciones y cuenten con una agencia única, especializada que promueva y supervise el buen uso de las donaciones. En este sentido, la **Ley General de Filantropía** debería ser formulada teniendo en cuenta las siguientes orientaciones:

INTEGRAR FINES, PROCEDIMIENTOS, INCENTIVOS Y MECANISMOS DE REPORTE, TRANSPARENCIA Y SUPERVISIÓN

Para evitar la dispersión de normas y la superposición de procedimientos, una **Ley General de Filantropía** debe integrar en un marco único los fines elegibles para realizar donaciones, los procedimientos para acceder al estatus de donataria autorizada, los incentivos tributarios que pueden recibir las donaciones y los tipos de reporte a los que están obligadas las entidades que reciben donaciones, homogeneizándolos. Teniendo en cuenta que existe diversidad en el tipo de organizaciones que participan en el sector, si fuera necesario incorporar especificidades legales de acuerdo a

fines debería hacerse a partir del marco general y no como normas independientes. De esta manera, un sector, un tipo de organización y los acontecimientos especiales temporales (como catástrofes o grandes acontecimientos que requieren la movilización de donaciones en poco tiempo) cuentan con un marco jurídico que entrega certezas a donantes y donatarias, e igualdad de condiciones respecto de las anteriores.

ELABORAR UNA LISTA INCLUSIVA DE FINES

Si se busca promover el pluralismo en la sociedad civil, una **Ley General de Filantropía** debe contar con una lista inclusiva de causas o fines a los cuales se puedan realizar donaciones. La lista puede ser larga como en el caso mexicano o corta como en el

Reino Unido, pero lo central es que incluya el amplio espectro de fines que pueden contribuir al beneficio público en el país. Dado que estos fines pueden modificarse en el tiempo, es recomendable establecer un fin genérico de bienestar a la comunidad, o una formulación como la del Reino Unido (“cualquier otro propósito reconocido como caritativo o que pueda ser reconocido por analogía con los actuales o por el espíritu de los propósitos reconocidos por la ley”) que permita de forma sencilla incorporar nuevos fines a la lista, para que se ajuste continuamente a las necesidades y causas que emergen en la sociedad.

PERMITIR UNA VARIEDAD DE TIPOS DE DONACIÓN: DINERO, ESPECIES, BIENES Y SERVICIOS

Entre las legislaciones vigentes en Chile que establecen incentivos a las donaciones, se incluyen distintos tipos de aportes: monetarias, en especies, de bienes muebles e inmuebles y servicios. Las últimas legislaciones han tendido a incorporar cada vez más tipos de aportes, agregando recientemente la donación de servicios hacia eventos temporales (COP 25, Mipymes afectadas por el estallido social en 2019). Este es un importante avance para permitir a distintos tipos de actores contribuir con diferentes tipos de apoyos a las OSFL. La **Ley General de Filantropía** debería contemplar esta variedad de tipos de donación.

ESTABLECER EXCLUSIONES Y SALVAGUARDAS

Así como es importante definir los fines con incentivos tributarios, es fundamental que la **Ley General de Filantropía** establezca las actividades que no pueden ejercer las entidades beneficiarias de donaciones con incentivos tributarios y salvaguardas que garanticen el buen uso del sistema.

Si bien Chile cuenta con salvaguardas en términos

de donaciones a candidatos y su participación en OSFL³³, una nueva **Ley General de Filantropía** debiera reforzar la exclusión de las donatarias autorizadas en actividades de corte político partidista. Esta es una práctica extendida en los países de alto nivel de desarrollo y en algunos de la región. Las actividades político partidista abarcan desde apoyo directo a campañas de candidatos de elección popular, declaraciones a favor de algún candidato particular o donaciones para campañas o candidatos. Pero es importante aclarar que las actividades de incidencia en políticas públicas y en la deliberación pública no deben entrar dentro de la categoría de actividades excluidas, sino claramente permitidas. Las organizaciones de la sociedad civil tienen especial capacidad de dar voz a temas y comunidades que han sido excluidas del beneficio de las políticas públicas o el desarrollo económico. El rol de *advocacy* es especialmente relevante y reflejo del pluralismo de la sociedad en general, que la sociedad civil es capaz de reflejar.

Entre las salvaguardas es importante incluir el conjunto de restricciones para que las donaciones no terminen beneficiando de manera particular a individuos, intereses privados o a los miembros de la OSFL que la reciben. Chile ha avanzado en esta materia a través de las salvaguardas existentes en la Ley No. 20.500 y en el Título XXXIII del Código Civil, normas que debieran revisarse y fortalecerse a través de una **Ley General de Filantropía**.

CREAR UNA AGENCIA PÚBLICA ESPECIALIZADA Y TRANSVERSAL DEL ESTADO

Un aspecto fundamental para el buen funcionamiento de un sistema de donaciones es la confianza que la ciudadanía tenga en él. Para contribuir a la generación de confianza en el sistema es importante que exista una agencia pública con un consejo público-privado (que incluya con

³³ Artículo 1° a 7° Ley N° 19.885; Donaciones con fines Sociales y la Ley N° 19.884 que norma y controla el gasto electoral.

voz y voto a representantes de la sociedad civil), cuya función sea la de promover la confianza en el sistema de donaciones, fortalecer las capacidades de donantes y donatarias, y supervisar el buen uso del sistema de donaciones, transparentando sus procesos de toma de decisiones y también proveyendo de información de acceso público (transparencia activa) de montos, flujos y destinos de las donaciones.

Siguiendo los ejemplos de países con alto nivel de desarrollo de la filantropía que tienen agencias especializadas, como el Reino Unido (Charity Commission for England and Wales) o Australia (Australian Charities and Not-for-profits Commission), es fundamental que la agencia única en Chile tenga no sólo un foco de supervisión sino también de promotor del desarrollo de la filantropía. Esta debería ser una agencia que coordine con el SII todos los aspectos concernientes a los incentivos tributarios y entrega de certificados electrónicos de las donaciones realizadas, pero debería estar separada de la agencia tributaria. Con ello, se evita que sólo priorice el papel fiscalizador y tenga un enfoque más amplio incorporando las funciones de promotor, asesor y fortalecedor del sistema de donaciones y sus participantes.

ESTABLECER UN PROCEDIMIENTO ÚNICO Y SENCILLO PARA LA ELEGIBILIDAD DE LA DONATARIA AUTORIZADA, CENTRADA EN LA INSTITUCIÓN Y NO EN LOS PROYECTOS QUE REALIZA

Los países con alto nivel de desarrollo de la filantropía cuentan con un procedimiento claro, sencillo y uniforme para que las organizaciones sin fines de lucro adquieran el estatus de donataria autorizada. Dicho estatus les permite recibir donaciones con incentivos tributarios y poder

expedir certificados electrónicos para que los donantes hagan uso de los incentivos tributarios correspondientes. El proceso contempla una revisión de los objetivos y actividades que realiza la organización para validar si son de beneficio público, así como una revisión de la información de los órganos de gobierno y de la información financiera. En la mayor parte de los casos se analiza si los estatutos contemplan la cláusula sobre la transferencia de recursos a otras OSFL en caso de disolución.

En Chile en las múltiples legislaciones se establecen requerimientos diferenciados para ser donataria autorizada, con altas cargas procedimentales para organizaciones que trabajan en distintos ámbitos, y que requieren no sólo acreditar a la organización sino también acreditar una actividad o proyecto específico a realizar con recursos privados donados. Ello no sólo significa una carga procedimental excesiva a las organizaciones, sino que aumenta los espacios de discrecionalidad y vigilancia en el quehacer de organizaciones de la sociedad civil por parte de agencias públicas. Siguiendo las legislaciones de los países de alto desarrollo filantrópico es recomendable contar con un único procedimiento por medio del cual la elegibilidad para recibir donaciones está centrada en las instituciones y no en los proyectos, como sucede en el caso del decreto Ley N°3.063 de Rentas Municipales³⁴. Así, el procedimiento para acceder al estatus de donataria autorizada debería fijar criterios básicos para establecer cuáles entidades pueden participar del sistema de donaciones con incentivos tributarios y cuáles no. Entre estos criterios sugerimos los siguientes:

- Las donatarias autorizadas deben ser OSFL, es decir entidades cuya finalidad no es el lucro y tengan prohibida la distribución de rendimientos entre sus miembros.

³⁴ y todas sus modificaciones posteriores.

- La misión y actividades a nivel general que realiza la OSFL deben ser de beneficio público y abiertas a la comunidad, un principio que ya contempla la Ley N° 20.500³⁵. El tener beneficio público y estar abierto a la comunidad no implica necesariamente la gratuidad de los servicios. Se debe reconocer que las donatarias autorizadas generan bienes públicos sin un beneficio privado, por su condición sin fines de lucro. Por ello, exigir una retribución a la comunidad entendida como prestación de servicios gratuitos (como contempla la ley de donaciones con fines culturales) no debiera ser mandatorio sino voluntario para las organizaciones.

El criterio de beneficio público para poder recibir el estatus de donataria autorizada implica que no deben tener acceso a este estatus las OSFL que presten servicios solamente a grupos cerrados y particulares, tales como las asociaciones gremiales, condominios privados, clubes con membresía o entidades que solamente beneficien a sus miembros.

- Las actividades de la OSFL que busca acreditarse como donataria autorizada deben estar dentro de la lista inclusiva de fines.

- La OSFL debe contar con una estructura de gobernanza con procedimiento claros para elegir a sus consejeros y con una política de conflicto de interés que evite que los fundadores o miembros de la organización puedan hacer uso indebido de los recursos.

- La OSFL deberá establecer claramente en sus estatutos que sus actividades no se orientarán a fines políticos partidistas.

- La OSFL debe contar con una cláusula en sus estatutos que garantice que, en caso de disolución de la entidad, los recursos no sean entregados a los fundadores

o miembros sino a otra entidad similar, tal como estipula el Código Civil chileno en su título XXXIII, artículo 548-2 para constituir una fundación.

Es importante que el proceso de elegibilidad de las donatarias autorizadas sea transparente, garantice el respeto a la diversidad de las organizaciones de la sociedad civil, cuente con procesos claros de apelación de las organizaciones y sea ágil en sus procesos. Es importante para ello considerar en la toma de decisiones un consejo público-privado con representantes de la sociedad civil que resguarde estos principios, tal como existe hoy en algunas legislaciones vigentes (ley de donaciones con fines sociales y culturales).

La **Ley General de Filantropía** que aquí se propone se entiende como una ley base que regula a nivel general el sistema de donaciones, con sus fines, incentivos y proceso de registro, reportabilidad y transparencia. La historia de desarrollo de legislaciones en este ámbito en Chile ha dado cuenta que, distintos eventos temporales (la visita del Papa, la COP 25) o bien la especificidad de un sector (patrimonio, por ejemplo) requiere incorporar la participación de organizaciones específicas como donatarias autorizadas. Esta necesidad se debiera subsanar a través de leyes cortas, que incorporen estas excepciones –a modo temporal o permanente– dentro del sistema, bajo las mismas reglas de la **Ley General de Filantropía**. De este modo se evita que las excepciones cuenten con reglas del juego diferentes –y a veces más beneficiosas– que las organizaciones sin fines de lucro que están permanentemente desarrollando beneficio público y movilizándolo para ello donaciones privadas.

³⁵ La Ley N° 20.500, que regula las asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública, en su artículo 15°, define las organizaciones de interés público como “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.”

2. Tipo y Valor de los Incentivos Tributarios

LOS INCENTIVOS TRIBUTARIOS ESTÁN PRESENTES EN TODAS LAS LEGISLACIONES DE LOS PAÍSES DE ALTO DESARROLLO FILANTRÓPICO. SON UN FACTOR CLAVE PARA GENERAR ADICIONALIDAD EN LOS RECURSOS ORIENTADOS AL BENEFICIO PÚBLICO. LOS PAÍSES CON ALTO NIVEL DE DESARROLLO DE FILANTROPÍA NO GRAVAN CON IMPUESTOS LAS DONACIONES FILANTRÓPICAS, SINO MÁS BIEN, ESTABLECEN INCENTIVOS HOMOGÉNEOS TANTO PARA PERSONAS COMO PARA EMPRESAS, CON TECHOS ALTOS EN TÉRMINOS DE LOS PORCENTAJES DE RENTA LÍQUIDA IMPONIBLE QUE PUEDEN SER DONADOS. CHILE DEBIERA REVISAR SU SISTEMA DE INCENTIVOS TRIBUTARIOS Y FORTALECER LOS APORTES DE PERSONAS.

Nuestro país tiene una larga experiencia en la oferta de incentivos tributarios a las donaciones, pero es variable de acuerdo a los fines y al tipo de contribuyente tributario. Esa variabilidad sumada a la complejidad de los procedimientos, a los trámites de insinuación, al gasto rechazado y al impuesto multa por sobrepasar los límites establecidos, ha conllevado a desincentivar en muchos casos el uso de las franquicias. Establecer un sistema sencillo y homogéneo de incentivos inscrito en una **Ley General de Filantropía** contribuirá a ordenar su uso y a fortalecer la filantropía en el país. En particular recomendamos:

AMPLIAR LA DONACIÓN CON INCENTIVOS TRIBUTARIOS A LA LISTA INCLUSIVA DE FINES

El establecimiento de una lista inclusiva de fines dentro de una **Ley General de Filantropía** conlleva a la ampliación de causas a las que se podría donar con incentivos tributarios y, a su vez, evitaría que fines de interés público queden por fuera de las opciones en las que cualquier tipo de contribuyentes pueda donar con incentivos tributarios. En específico en Chile, deben incorporarse nuevos fines a los que se pueda donar con incentivos tributarios, incluyendo temas como medio ambiente, salud, derechos humanos, entre otros, que están incentivados en las listas de países con alto nivel de desarrollo filantrópico y que en la actualidad no cuentan con incentivos tributarios en Chile. Ello obliga a las organizaciones sin fines de lucro que realizan labores en estas materias a pagar el impuesto a la donación en caso de recibir donaciones.

Al ampliar los fines para los cuales se pueden hacer donaciones, debería liberarse el trámite de insinuación como procedimiento para realizar

donaciones, así como eximirse del pago de impuesto general a las donaciones, tal como sucede en las principales legislaciones sectoriales vigentes.

MANTENER EL CRÉDITO Y LA DEDUCCIÓN PARA PERSONAS NATURALES

El análisis comparado muestra diversos mecanismos utilizados por los países para incentivar la donación de parte de individuos, ya sea, sólo deducción, sólo crédito tributario o bien la combinación de ambos mecanismos. Sin embargo, la literatura señala que el crédito es el mecanismo más igualitario para todos los segmentos, pues el donante recibe el mismo incentivo sin importar la tasa de impuestos que deba pagar.

En Chile, los cambios legales que han incorporado incentivos a los contribuyentes individuales han sido muy relevantes para aumentar la participación de personas en el sistema de donaciones. En efecto, los cambios a la ley de donaciones con fines

sociales y con fines culturales, donde se amplió el uso del crédito para incorporar a distintos tipos de contribuyentes individuales (segunda categoría, global complementario), han aumentado la participación de donantes individuales de distinto nivel de renta y aportes, democratizando la participación de personas en el aporte a organizaciones de la sociedad civil.

Recomendamos extender los incentivos tributarios para personas naturales a todos los fines de una **Ley General de Filantropía**, aumentando los límites a las donaciones y eliminando el impuesto a las donaciones en caso de exceso o superación del monto máximo donado.

ESTABLECER UN NUEVO SISTEMA DE INCENTIVOS PARA CONTRIBUYENTES DE PRIMERA CATEGORÍA (EMPRESAS): 100% DEDUCCIÓN Y ELIMINACIÓN DEL IMPUESTO MULTA EN EXCESO DE DONACIONES

La deducción como gasto es el mecanismo utilizado para incentivar las donaciones de las empresas, no solamente en los países de alto desarrollo filantrópico, sino también en la amplia mayoría de países de América Latina. Pero este mecanismo se combina con otros dos factores: es una deducción del 100% de la donación y no genera un impuesto adicional si se sobrepasa el límite o techo al monto máximo a donar, sino que sólo se pierde el incentivo tributario.

En Chile, varias de las leyes existentes actualmente establecen el crédito como mecanismo para las donaciones corporativas, aunque la ley que recauda mayor cantidad de recursos privados (Decreto de Ley N° 3.063 sobre

Rentas Municipales)³⁶ sólo entrega a los contribuyentes de primera categoría la posibilidad de deducción como gasto el 100% del monto donado. Si bien, el crédito tributario es un mecanismo atractivo para incentivar las donaciones de empresas, también se ha constituido en un elemento que resta legitimidad al sistema ya que se ha instalado en la opinión pública la idea de que la devolución de un porcentaje de la donación favorece en exceso a las empresas. Establecer la deducción o gasto necesario para producir la renta como mecanismo único para incentivar las donaciones de las empresas puede ser una opción para contrarrestar esta percepción pública de favorabilidad, pero debiera ir alineada con la regulación de los países analizados: una deducción del 100% del monto donado, y la eliminación de gravámenes por el exceso de donación.

El gasto rechazado es otra de las importantes barreras que desincentiva las donaciones de empresas y el uso de franquicias tributarias por parte de ellas, pues establece precedentes negativos con el SII y obliga a pagar el impuesto único del 40% a la donación que sobrepase el Límite Global Absoluto (impuesto multa). Se recomienda entonces aceptar las donaciones a los fines establecidos en la **Ley General de Filantropía** como gasto necesario para producir la renta –eliminando la práctica del gasto rechazado–, y los montos que sobrepasen el límite que se fije a las donaciones deberían volver a la base imponible de la persona jurídica para que se afecte con el impuesto ordinario a la renta, y de esa manera acabar con el desincentivo de la aplicación del impuesto multa.

³⁶ A noviembre del 2019, la cantidad de donaciones recaudadas mediante esta ley fue de 57.114 millones de pesos chilenos, mientras que el monto de la recaudación de las leyes que le siguen son de 34.351 millones de pesos chilenos mediante la Ley N° 19.885 de donaciones con fines sociales, y de 24.642 millones de pesos chilenos a través de la Ley N° 18.681 de donaciones a universidades e institutos técnicos profesionales.

Con todo, se recomienda un análisis más en profundidad del uso efectivo del crédito tributario y construir una proyección de los efectos de estos cambios por parte de los donantes de primera categoría, buscando lograr el equilibrio en el costo fiscal de las donaciones y la movilización de recursos privados a bienes sociales, sobre este costo.

INCREMENTAR LOS LÍMITES MÁXIMOS DE DONACIÓN, CUIDANDO EL COSTO FISCAL

En los países de alto desarrollo filantrópico los límites o techos a los montos donados que pueden acogerse a incentivos tributario son sustancialmente mayores que en los países de la región latinoamericana, incluso en algunos no existe límite a lo que se puede donar, y la única consecuencia de las donaciones que sobrepasan los límites es no estar afectas al incentivo tributario. El Límite Global Absoluto del 5% de la Renta Líquida Imponible³⁷ que rige en Chile para donantes de primera categoría, es el más bajo de los países analizados, tanto comparado con los países con alto nivel de desarrollo filantrópico como con América Latina.

Es recomendable aumentar estos límites analizando previamente la dimensión real de la “pérdida” tributaria en el escenario de incrementar los límites y combinado con los cambios propuestos. El aumento debiera alinearse a países como Colombia (25%) donde la filantropía tiene un desarrollo relevante, estimando la adicionalidad de recursos

para fines públicos que este incremento tendría. Es importante poner atención en la forma en la cual se define este límite de manera de incorporar a todo tipo de actores, contribuyentes sin renta líquida (sociedades de inversión), empresas con pérdidas tributarias (actualmente incluidas en algunas legislaciones pero no en todas³⁸) y para que los contribuyentes personas individuales en sus distintas categorías puedan contar con techos amplios para fortalecer su participación en el sistema de donaciones, a través de una **Ley General de Filantropía** que entregue claridad en este ámbito.

PROMOVER NUEVAS ESTRATEGIAS DE POLÍTICA PÚBLICA PARA CONTRARRESTAR LA CONCENTRACIÓN DE DONACIONES

La concentración de las donaciones a nivel geográfico, a nivel de fines o en ciertas organizaciones de mayor tamaño es un hecho que ocurre en todos los países analizados. La alternativa de crear fondos mixtos obligando a que un porcentaje del monto donado a una organización se destinen a un fondo común que redistribuye las donaciones a través de concursos, no ha resultado ser una buena respuesta a este problema: por un lado, restringe la libertad del donante, generando un efecto de reducción de donaciones y, por otro lado, no contribuye al desarrollo de las capacidades de las donatarias para recaudar fondos o de las regiones o temas excluidos para desarrollar estrategias de movilización de recursos para sus causas. Sólo es capaz de aportar recursos a una organización para la ejecución de un proyecto específico.

³⁷ O el equivalente al 4,8 por mil de su capital propio tributario, o el 1,6 por mil del capital efectivo para empresas que se encuentren en situación de pérdida tributaria (Ministerio de Hacienda, 2020).

³⁸ Incluido en el artículo 31° N°7 de la Ley de la Renta, en la Ley N° 20.675: donaciones con fines Culturales, en la Ley N° 20.444: Ley de Reconstrucción y recientemente agregado en la Reforma Tributaria del 24 de febrero de 2020, donde se amplía el modo de cálculo del Límite Global Absoluto especificando que cuando las empresas se encuentran en situación de pérdida tributaria podrán “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, en los términos dispuestos en el número 7 del artículo 31 de la Ley sobre Impuesto a la Renta. Sin embargo, este 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 pérdida tributaria en el ejercicio.”

Por lo anterior, el fondo redistributivo no parece ser una solución adecuada para superar las asimetrías de redes con donantes, fortaleza institucional para demostrar resultados o bien capacidad de herramientas de *fundraising* en las organizaciones que, por tamaño o ubicación geográfica, siendo donatarias autorizadas, no logran capturar recursos. Se propone entonces aprender de la experiencia internacional y diseñar estrategias de *matching funds* con recursos públicos e incentivos al aporte de recursos privados para ámbitos relevantes donde se busca movilizar mayores aportes, del tipo del Programa Catalyst Evolve del Fondo del Arts Council

del Reino Unido. Junto con ello, se propone una política pública que mandate a la nueva agencia a entregar capacitación en el uso del sistema y levantamiento de recursos a las donatarias autorizadas, siguiendo las experiencias de Singapur y de México con su Ley de Fomento de las actividades de las OSC. Por último, se propone un incentivo diferenciado para donatarias autorizadas localizadas en regiones, de manera de incentivar la donación a nivel territorial.

3. Transparencia y Reportabilidad

LA TRANSPARENCIA DEL SISTEMA DE DONACIONES ES FUNDAMENTAL PARA GARANTIZAR LA CONFIANZA PÚBLICA Y SU LEGITIMIDAD. UNA CONDICIÓN NECESARIA PARA EL LOGRO DE ESTA TRANSPARENCIA ES CONTAR CON 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. TAMBIÉN DEBE TENER LA TAREA DE HACER PÚBLICA LA INFORMACIÓN DEL SISTEMA DE DONACIONES, TAL COMO SUCEDER EN LOS PAÍSES CON ALTO NIVEL DE DESARROLLO FILANTRÓPICO.

ESTABLECER FORMATOS ESTANDARIZADOS PARA LOS REPORTES DE LAS DONATARIAS AUTORIZADAS

En Chile existe una importante experiencia, con la estandarización de formatos para organizaciones sociales: la FECU Social. Su limitación, sin embargo, es que es un formato diligenciado voluntariamente y le presta poca atención específica a las donaciones. La agencia pública propuesta anteriormente debería diseñar un formato de reporte para las donatarias autorizadas, teniendo en cuenta las fortalezas de la FECU Social y la de otros formatos exigidos por algunas de las leyes existentes, así como las experiencias internacionales. Este formato debería contener además de información general de la organización, de sus actividades, finanzas y de su estructura de gobierno, información sobre las fuentes de recursos de las donatarias, incluidas las donaciones; en los casos en que las donatarias sean a su vez donantes, información detallada sobre sus donaciones incluyendo nombres de los receptores, montos de la donación, lugar geográfico y fines a los que se destinará la donación.

DIFERENCIAR LA EXIGENCIA DE INFORMACIÓN DE ACUERDO AL TAMAÑO DE LAS ORGANIZACIONES

Una práctica común en los países de alto desarrollo filantrópico es la diferenciación de información de acuerdo al tamaño de las donatarias autorizadas. Siguiendo ejemplos como el de Estados Unidos o Reino Unido, la agencia pública deberá establecer los montos de ingresos que deberían marcar las diferentes exigencias de información y producir formatos estandarizados para cada uno de los grupos, con la idea de que este reporte no se vuelva una limitante o gasto adicional de recursos para las organizaciones pequeñas o emergentes. Recogiendo la norma existente en Chile, se recomienda que las personas jurídicas regidas por el Título XXXIII del Código Civil que superen los límites definidos por la agencia pública del Estado, sometan su contabilidad, balance general y estados financieros al examen de auditores externos independientes.

³⁹ Ver <http://donacionesculturales.gob.cl/> (Ministerio de las Culturas, las Artes, y el Patrimonio, s.f.).

⁴⁰ Ver <https://www.acnc.gov.au/charity>

DESARROLLAR UN PORTAL WEB DE ACCESO PÚBLICO QUE ENTREGUE INFORMACIÓN Y GUÍA PARA EL USO DEL SISTEMA

Otra tarea para la agencia pública es el diseño y desarrollo de una plataforma de internet en la cual el público en general y las donatarias autorizadas puedan encontrar fácilmente información sobre el uso del sistema de donaciones, tener guías educativas para participar en el sistema tanto para donantes como para receptores de donaciones, encontrar los directorios de donatarias autorizadas y los reportes de estas, así como información agregada del sector de acceso público. Además, mediante esta plataforma se deberían poder realizar los trámites en línea y comunicarse directamente con la agencia pública. La entrega de certificados electrónico de donación debería ser una práctica que se extienda a todas las donatarias autorizadas como una forma de integrar la práctica

recurrente de recibir donaciones a través de pagos electrónicos vía tarjetas bancarias o transferencias electrónicas. Es decir, este portal web debe ser un facilitador del entendimiento y funcionamiento del sistema de donaciones que busca crear la **Ley General de Filantropía**. Esta medida está orientada por una parte a facilitar el uso del sistema por parte de donantes y donatarias, pero también a facilitar el acceso a la información por parte del público en general, a través del principio de transparencia activa, de manera de crear mayor confianza en el sistema. Existen ejemplos a tomar en consideración: a nivel local, el portal de la ley de donaciones con fines culturales³⁹ que entrega guía a los usuarios y permite realizar los trámites en línea, y a nivel internacional, el portal del sistema de donaciones de Australia, orientado por tipo de usuario (donataria y público en general) con guías, manuales, webinars e información individual y agregada sobre las *charities*⁴⁰.

4. Otras Fuentes de Recursos para las Donatarias Autorizadas

JUNTO A LAS DONACIONES DIRECTAS CON FINES ESPECÍFICOS, HAY OTRAS DOS IMPORTANTES FUENTES DE RECURSOS PARA LAS DONATARIAS AUTORIZADAS SOBRE LAS CUALES ES IMPORTANTE HACER MODIFICACIONES EN LAS REGULACIONES PARA HACERLAS COMPATIBLES CON LA LEY GENERAL DE FILANTROPÍA PROPUESTA PREVIAMENTE. UN PROCESO DE MODERNIZACIÓN DE LA LEGISLACIÓN DE DONACIONES DEBIERA REGULAR Y PROMOVER LA DONACIÓN DE LAS HERENCIAS, Y ESTABLECER REGLAS CLARAS Y ABIERTAS PARA ESTABLECER *ENDOWMENTS* Y EL FLUJO DE DONACIONES INTERNACIONALES.

4.1 Herencias

EN TODOS LOS PAÍSES DE ALTO NIVEL DE DESARROLLO FILANTRÓPICO ANALIZADOS PARA ESTE ESTUDIO EXISTEN CONDICIONES FAVORABLES PARA PODER DONAR TOTAL O PARCIALMENTE LAS HERENCIAS A ENTIDADES FILANTRÓPICAS (IMPUESTOS ALTOS PARA LA HERENCIA, LIBERTAD PARA DONARLA A ORGANIZACIONES FILANTRÓPICAS TOTAL O PARCIALMENTE, E INCENTIVOS IMPORTANTES A SU DONACIÓN). ESAS CONDICIONES CONTRASTAN CON LAS DE AMÉRICA LATINA, DONDE EN GENERAL NO HAY IMPUESTO A LA HERENCIA Y EN LOS QUE SÍ HAY, ÉSTE EN GENERAL ES BAJO. POR OTRO LADO, LA REGULACIÓN PRIVILEGIA LOS DERECHOS DE LA FAMILIA SOBRE LA LIBERTAD DEL DONANTE, CON LO CUAL LIMITA LA POSIBILIDAD DE DONAR LA TOTALIDAD O UNA PARTE SUSTANCIAL DEL PATRIMONIO A ORGANIZACIONES FILANTRÓPICAS.

Al igual que en otros países de la región, la donación de las herencias para fines filantrópicos tiene restricciones en Chile, pues solamente se puede transferir un 25% de la herencia (la cuarta de libre disposición) previa realización del trámite de la insinuación judicial. Por otro lado, a excepción de las donaciones que se realicen conforme a la Ley N° 20.675 de donaciones con fines culturales y a la Ley N° 20.444 de reconstrucción, no existen incentivos tributarios a nivel general para donar la herencia. Ampliar la libertad del donante permitiendo que done también a fines sociales de beneficio público la cuarta de mejora y establecer incentivos tributarios para la donación de la herencia a todos los fines aceptados contribuiría a fortalecer las causas de beneficio público que desarrollan las OSFL. Se recomienda específicamente:

INCORPORAR LA CUARTA DE MEJORA A LAS OPCIONES PARA DONAR A FINES FILANTRÓPICOS

Al incorporar la cuarta de mejora como otro porcentaje de la herencia de la que el donante puede disponer con libertad para transferir a donatarias autorizadas, permitiría que la mitad del patrimonio pueda ser donado a estas entidades. Esto contribuiría a incrementar de manera importante el flujo de recursos para fines públicos, sin afectar fuertemente los derechos de los herederos.

ESTABLECER INCENTIVOS TRIBUTARIOS PARA LAS DONACIONES DE LA HERENCIA A FINES FILANTRÓPICOS

En la legislación vigente, existen incentivos a las donaciones de la herencia a fines culturales y de reconstrucción. En una nueva **Ley General de Filantropía** estos incentivos se deberían generalizar para todas las causas que incluya la lista inclusiva de fines propuesta para esta norma.

4.2 Endowments

LOS FONDOS PATRIMONIALES O ENDOWMENTS ESTÁN MUY EXTENDIDOS EN LOS PAÍSES DE ALTO NIVEL DE DESARROLLO FILANTRÓPICO, TIENEN LEGISLACIONES FAVORABLES PARA SU CREACIÓN E INCENTIVOS PARA SU FORMACIÓN Y DESARROLLO. SI BIEN EN CHILE NO TIENEN EL MISMO ALCANCE, EXISTEN IMPORTANTES EJEMPLOS DEL VALOR QUE TIENEN LOS ENDOWMENTS PARA LAS INSTITUCIONES QUE LO HAN CREADO EN CUANTO A LA DIVERSIFICACIÓN DE SUS FUENTES DE FINANCIAMIENTO Y SU SOSTENIBILIDAD FINANCIERA PARA PROYECTARSE EN EL LARGO PLAZO. DESARROLLAR UNA LEGISLACIÓN ESPECÍFICA SOBRE ENDOWMENTS, QUE ENTREGUE CERTEZA JURÍDICA SOBRE ESTE MECANISMO Y OFREZCA APOYO E INCENTIVOS PARA SU CREACIÓN, SERÍA DE GRAN IMPORTANCIA PARA LAS OSFL.

DESARROLLAR UNA LEGISLACIÓN ESPECÍFICA SOBRE ENDOWMENTS

Teniendo en cuenta los ejemplos de Francia y Brasil cuyas legislaciones recientes sobre *endowments* han contribuido al incremento de estos fondos y a la certeza jurídica en el manejo de los recursos que ellos implican, consideramos importante para el fortalecimiento de la filantropía en Chile desarrollar una legislación específica sobre ellos. Esta legislación requiere 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, la estructura mínima

de gobierno y gestión que requieren, el tipo de entidades a las cuales se pueden transferir los recursos, los incentivos tributarios que tendrían las donaciones para constituir y ampliar el capital en el curso de los años y los mecanismos de reporte y transparencia sobre el uso de sus recursos asociados a una entidad que los fiscalice e incentive. La legislación debiera además exigir estándares de inversiones sostenibles para los recursos de los *endowments* de manera de hacer coherente los fines sociales para los cuales se destina la rentabilidad con altos estándares sociales y medioambientales en la inversión de los fondos.

4.3 Donaciones Internacionales

LAS DONACIONES INTERNACIONALES SON UNA IMPORTANTE FUENTE DE RECURSOS PARA LAS ACTIVIDADES DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL. LOS SISTEMAS ABIERTOS PARA LAS DONACIONES INTERNACIONALES CONTRIBUYEN A FACILITAR Y FORTALECER LA PLURALIDAD DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL Y EL DESARROLLO DE SUS ACTIVIDADES. LA CAPACIDAD DE SOLICITAR Y UTILIZAR RECURSOS INTERNACIONALES ES INHERENTE AL DERECHO A LA LIBERTAD DE ASOCIACIÓN Y ACCIÓN PLURAL DE LA SOCIEDAD CIVIL. POR EL CONTRARIO, LA IMPOSICIÓN DE BARRERAS AL FLUJO DE RECURSOS INTERNACIONALES PARA LA OSFL ES UNA FORMA DE CERRAR EL ESPACIO CÍVICO. ESTA PERSPECTIVA DEBE ESTAR PRESENTE EN UN PROCESO DE MODERNIZACIÓN DEL SISTEMA DE DONACIONES.

MANTENER UN SISTEMA ABIERTO PARA LAS DONACIONES INTERNACIONALES

Contar con un sistema abierto para las donaciones internacionales a las OSFL chilenas y evitar poner barreras tributarias, procedimentales o de excesivo control administrativo contribuye a fomentar la pluralidad de la sociedad civil. Por otro lado, teniendo en cuenta que es importante mantener una transparencia sobre la recepción

y uso de las donaciones internacionales, al igual que sobre las donaciones nacionales, es necesario que las OSFL que reciban donaciones internacionales sean donatarias autorizadas, lo que les permita eximirse del impuesto general a la donación y contar con los incentivos pertinentes. Esto permite también que las donaciones internacionales se sometan a las mismas reglas de reporte y transparencia que se propone en la **Ley General de Filantropía**.

BIBLIOGRAFÍA

Alli Turrillas, J.-C. (2012). *La fundación ¿una casa sin dueño? Gobierno, responsabilidad y control público de fundaciones en Inglaterra, EE.UU., Alemania y Francia*. Madrid: Iustel y Fundación Alfonso Martín Escudero.

Aninat, M., & Vallespin, R. (2019). *Primer Barómetro de Filantropía en Chile: Tendencias e índice de desarrollo*. Santiago: Chile más Hoy.

Arts Council England. (s.f.). <https://www.artscouncil.org.uk>. Recuperado el 2020, de <https://www.artscouncil.org.uk/funding/catalyst-evolve#section-2>

Asociación de Fundaciones Familiares y Empresariales de Colombia (AFE). (2018). *Aspectos claves de los cambios el Régimen Tributario Especial: Ley 1819 del 2016 y Decreto 2150 de 2017*. Bogotá: AFE.

Australian Charities and Not for profits commission. (s.f.). <https://www.acnc.gov.au>. Recuperado el 2020, de <https://www.acnc.gov.au/advocacy-charities>

Australian Charities and Not-for-profits Commission. (s.f.). <https://www.acnc.gov.au>. Recuperado el 2020, de <https://www.acnc.gov.au/for-charities>

Australian Charities and Not-for-profits Commission. (s.f.). <https://www.acnc.gov.au/>. Recuperado el 2020, de <https://www.acnc.gov.au/>

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.

Butcher (editora), J. (2013). *Recursos para el Desarrollo. Guía Práctica para la Obtención de Donativos de Estados Unidos a México*. Ciudad de México: Centro de Investigaciones y Estudios sobre Sociedad Civil (CIESC).

Cámara de Comercio de Medellín. (2019). *Entidades Sin Ánimo de Lucro: Asociaciones, Fundaciones y Corporaciones*. Medellín: Cámara de Comercio de Medellín.

Candid. (s.f.). <https://candid.org>. Recuperado el 2020, de <https://candid.org/research-and-verify-nonprofits/990-finder>.

CEFIS. (2017). *Inversionistas de impacto en Chile. Mercado y variables de inversión*. Santiago: Universidad Adolfo Ibañez.

CEFIS. (2018). *Propuestas para modernizar el sistema de donaciones destinadas al bienestar social en Chile*. Santiago de Chile.

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*.

Charities Regulator. (s.f.). <https://www.charitiesregulator.ie>. Recuperado el 2020, de <https://www.charitiesregulator.ie/en/information-for-charities/apply-for-charitable-status>

Charities Regulator. (s.f.). <https://www.charitiesregulator.ie>. Recuperado el 2020, de <https://www.charitiesregulator.ie/en/who-we-are/what-we-do>

BIBLIOGRAFÍA

Charity Commission. (2009). *A Guide to Corporate Foundations*. London: Charity Commission.

Charity Commission for England and Wales. (s.f.). <https://www.gov.uk>. Recuperado el 2020, de <https://www.gov.uk/government/publications/what-makes-a-charity-cc4/what-makes-a-charity-cc4>

Charity Commission for England and Wales. (s.f.). <https://www.gov.uk>. Recuperado el 2020, de <https://www.gov.uk/government/organisations/charity-commission>

Charity Portal. (11 de January de 2020). <https://www.charities.gov.sg>. Recuperado el 2020, de <https://www.charities.gov.sg/Grants/VWOs-Charities-Capabilities-Fund/Pages/Consultancy-Grant.aspx>

Comité Económico y Social Europeo. (2019). *Filantropía Europea: un potencial sin explotar. Dictamen del Comité Económico y Social Europeo*. Bruselas: Unión Europea.

Council of Foundations. (2 de January de 2017). <https://www.cof.org>. Recuperado el 2020, de <https://www.cof.org/page/summary-and-analysis-final-tax-reform-legislation#standard>

Courrier Juridique des Finances et de l'Industrie. (2010). *Fonds de dotation*. Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie - Ministère du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'état, Direction des affaires juridiques. La documentation Française.

Direction des Affaires Juridiques. (s.f.). <https://www.economie.gouv.fr>. Recuperado el 2020, de <https://www.economie.gouv.fr/daj/questions-reponses-fonds-dotation#0>

Direction des Affaires Juridiques. (01 de Octubre de 2019). [economie.gouv.fr](https://www.economie.gouv.fr). Obtenido de https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/daj/fondsdedotation/suivi-fdd-crees.pdf

European Foundation Centre (EFC). (2015). *Comparative Highlights of Foundations Laws. The Operating Environment for Foundations in Europe*. Brussels: European Foundation Centre (EFC).

EY Building a better working world. (s.f.). <https://www.ey.com>. Obtenido de <https://www.ey.com/gl/en/services/tax/worldwide-estate-and-inheritance-tax-guide---country-list>

Fabiani, P., & Hanai, A. (2019). Estrutura e operação dos fundos patrimoniais filantrópicos. En P. Fabiani, A. Hanai, P. Pasqualin, & R. Levisky, *Fundos Patrimoniais Filantrópicos: sustentabilidade para causas e organizações*. Sao Paulo: Instituto para o Desenvolvimento do Investimento Social, IDIS.

Fundación Terram. (01 de Octubre de 2019). <https://www.terram.cl>. Recuperado el 2020, de <https://www.terram.cl/2019/10/impuesto-a-donaciones-desde-el-extranjero-queda-fuera-de-modernizacion-tributaria/>

GAFILAT. (2018). *Estándares internacionales sobre la lucha contra el lavado de activos, el financiamiento del terrorismo, y el financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva*.

Gerencie. (s.f.). <https://www.gerencia.com>. Recuperado el 2020, de <https://www.gerencia.com/regimen-tributario-especial-no-liquida-el-impuesto-de-ganancia-ocasional.html/amp>

Government of Canada. (26 de August de 2005). <https://www.canada.ca>. Recuperado el 2020, de <https://www.canada.ca/en/revenue-agency/services/charities-giving/charities/policies-guidance/summary-policy-d10-directors-trustees.html>

BIBLIOGRAFÍA

Government of Canada. (18 de August de 2011). <https://www.canada.ca>. Recuperado el 2020, de <https://www.canada.ca/en/revenue-agency/services/charities-giving/charities/policies-guidance/summary-policy-d15-dissolution-clause.html>

Government of Canada. (7 de March de 2019). <https://www.canada.ca>. Recuperado el 2020, de <https://www.canada.ca/en/revenue-agency/campaigns/engaging-charitable-sector.html>

Government of Canada. (29 de January de 2019). <https://www.canada.ca>. Recuperado el 2020, de <https://www.canada.ca/en/revenue-agency/services/charities-giving/charities/charities-giving-a-index.html>

HM Government. (2018). Civil Society Strategy: Building a future that works for everyone.

Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL). (2019). <https://www.gob.mx>. Recuperado el 2020, de <https://www.gob.mx/indesol>

International Center for Nonprofit Law, Observatorio Mexicano de la Crisis y Sustenta Ciudadanía. (2016). *Impacto de la normatividad en el desarrollo de la sociedad civil mexicana*. Ciudad de México: International Center for Nonprofit Law, Observatorio Mexicano de la Crisis y Sustenta Ciudadana.

Irrarázaval, I., & Guzmán, J. (2005). ¿Mucho o muy poco? El rol de los incentivos tributarios en la promoción de la filantropía. En C. Sanborn, & F. Portocarrero, *Filantropía y cambio social en América Latina*. Lima: Universidad del Pacífico.

IRS. (6 de September de 2019). <https://apps.irs.gov>. Recuperado el 2020, de <https://apps.irs.gov/app/eos/>

IRS. (07 de August de 2019). <https://www.irs.gov>. Recuperado el 2020, de <https://www.irs.gov/charities-non-profits/charitable-organizations/exempt-purposes-internal-revenue-code-section-501c3>

IRS. (09 de January de 2020). <https://www.irs.gov>. Obtenido de <https://www.irs.gov/charities-non-profits/charitable-organizations/the-restriction-of-political-campaign-intervention-by-section-501c3-tax-exempt-organizations>

IRS. (13 de February de 2020). <https://www.irs.gov>. Recuperado el 2020, de <https://www.irs.gov/charities-non-profits/charitable-organizations/charity-sample-organizing-documents-draft-b-declaration-of-trust>

IRS. (s.f.). <https://www.irs.gov>. Recuperado el 2020, de <https://www.irs.gov/charities-non-profits/private-foundations/acts-of-self-dealing-by-private-foundation>

Lilly Family School of Philanthropy. (2018). *The Global Philanthropy Environment Index*. Indiana University.

Ministerio de Hacienda. (24 de Febrero de 2020). Ley N° 21.210 Moderniza la legislación tributaria. *Diario Oficial de la República de Chile*.

Ministerio de las Culturas, las Artes, y el Patrimonio. (s.f.). <http://donacionesculturales.gob.cl/>. Obtenido de <http://donacionesculturales.gob.cl/>

Moore, D., & Rutzen, D. (2011). Legal Framework for Global Philanthropy: Barriers and Opportunities. *The International Journal of Not-for-Profit Law*. Volume 13, Issues 1-2, April.

Periódico Información libre e independiente. (03 de Abril de 2018). <https://www.infolibre.es>. Obtenido de https://www.infolibre.es/noticias/politica/2018/04/03/las_ong_reciben_314_millones_euros_del_del_irpf_pero_cae_numero_contribuyentes_que_marcan_2017_81311_1012.html

BIBLIOGRAFÍA

Pickering, A. (1 de Agosto de 2017). *Laying the Groundwork for Growing Giving: a 2017 Update to "Unleashing the potential of Global Philanthropy"*. Charities Aid Foundation.

Quick, E., Kruse, T., & Pickering, A. (2014). *Rules to Give By: a global Philanthropy Legal Environment Index*. Charities Aid Foundation, McDermott Will & Emery, Nexus.

Ríos Báez, A., & González, J. (s.f.). <https://www.paraguay.gov.py>. Obtenido de <https://www.paraguay.gov.py/oe/mi/464>

RSM Canada. (15 de January de 2019). <https://rsmcanada.com>. Recuperado el 2020, de <https://rsmcanada.com/our-insights/tax-alerts/registered-charities-new-bill-amends-treatment-of-political-acti.html>

Rutzen, D. (2015). Aid Barriers and the Rise of Philanthropic Protectionism. *International Journal of Not-for-Profit Law*/ vol. 17, no. 1. March.

Salamon, L. M. (1997). *The International Guide to Nonprofit Law*. New York: John Wiley & Sons, Inc.

Senate Special Committee on the Charitable Sector Senate. (2019). *Catalyst for Change: A Roadmap for Stronger Charitable Sector*. Ottawa: Senate Ottawa.

Servicio de Administración Tributaria (SAT). (s.f.). <https://portalsat.plataforma.sat.gob.mx>. Recuperado el 2020, de <https://portalsat.plataforma.sat.gob.mx/TransparenciaDonaciones/faces/publica/frmCConsultaDona.jsp>

Servicio de Impuestos Internos. (2017). *Oficio N°1209*. Departamento de Técnica Tributaria.

Silk, T. (2012). *Corporate Philanthropy and Law in the United States: A Practical Guide to Tax Choices and an Introduction to Compliance with Anti-Terrorism Laws*. Washington D.C.: The International Center for Not-for-Profit Law (ICNL).

Sistema de Administración Tributaria. (s.f.). <https://www.sat.gob.mx>. Recuperado el 2020, de <https://www.sat.gob.mx/consulta/70078/conoce-las-principales-obligaciones-fiscales-de-las-donatarias-autorizadas>

Social Innovation Fund . (s.f.). <http://www.socialinnovation.ie>. Recuperado el 2020, de <http://www.socialinnovation.ie/about-us/>

The Charity Commission. (16 de septiembre de 2013). <https://www.gov.uk>. Obtenido de <https://www.gov.uk/government/publications/public-benefit-the-public-benefit-requirement-pb1>

The Charity Commission. (23 de May de 2013). <https://www.gov.uk>. Recuperado el 2020, de <https://www.gov.uk/guidance/manage-a-conflict-of-interest-in-your-charity#about-conflicts-of-interest>

The Charity Commission. (11 de September de 2019). <https://www.gov.uk>. (M. y. guidance, Editor) Recuperado el 2020, de <https://www.gov.uk/government/collections/managing-your-charity-guidance>

US SIF Foundation. (SF). *Unleashing the Potential of US Foundation Endowments: Using Responsible Investment to Strengthen Endowment Oversight and Enhance Impact*. Washington D.C.: US SIF Foundation.

AGRADECIMIENTOS

QUEREMOS AGRADECER A TODAS LAS PERSONAS Y ORGANIZACIONES QUE HAN APOYADO DE UNA U OTRA FORMA LA ELABORACIÓN DE ESTE ESTUDIO:

Institución auspiciadora del estudio:

Fundación Chile + Hoy

Instituciones colaboradoras:

*Fundación Pro Bono a través de la Red Pro Bono de las Américas
Worldwide Initiatives for Grantmaker Support (WINGS)*

Abogados expertos consultados:

Carolina Fuensalida

Abogada tributarista y socia fundadora de Fuensalida & Del Valle Abogados

Blanca Sanchez de Toca

Abogada en Enrique Barros & Compañía Abogados

Francisco Saffie

Doctor en derecho, Universidad de Edimburgo y postdoctorado en derecho en New York University, y profesor de la UAI.

Representantes de think tanks del país e instituciones especializadas en el tema:

- *Centro de Estudios Públicos*
- *Fundación Chile 21*
- *Fundación Jaime Guzman*
- *Fundación Para el Progreso*
- *Fundación Pro Bono*
- *Horizontal*
- *Instituto Igualdad*
- *Instituto Libertad y Desarrollo*
- *Sociedad en acción, Centro de Políticas Públicas UC*

Representantes de fundaciones donantes y empresas donantes:

- *AMCHAM Chile, Cámara Chileno Norteamericana de Comercio*
- *Antofagasta Minerals*
- *Banco de Crédito e Inversiones*
- *Biodiveriy Funders*
- *Credicorp*
- *Family Office*
- *Fundación Colbún*
- *Fundación Liguria*
- *Fundación Los Cedros*
- *Fundación Mar Adentro*
- *Fundación Mustakis*
- *Fundación Reinaldo Solari M.*
- *Fundación San Carlos de Maipo*

Representantes de fundaciones donatarias:

- *3xi*
- *Corporación Mañana*
- *Comunidad de Organizaciones Solidarias*
- *Fundacion de Educación Nosedal*
- *Fundación Educacional Barnechea*
- *Fundación Geute Conservación Sur*
- *Fundacion Las Rosas de ayuda fraterna*
- *Fundación Mi Parque*
- *Fundación Portas*
- *Fundación San José para la Adopción Familiar Cristiana*
- *Hogar De Cristo*
- *Patronato Nacional de la Infancia*
- *Pontificia Universidad Católica*
- *The Nature Conservancy*
- *Universidad de Los Andes*
- *Universidad Finis Terrae*
- *Wildlife Conservation Society*
- *WWF Chile*

OTRAS PUBLICACIONES DEL CEFIS:

Hacia el Fortalecimiento de la Filantropía Institucional en América Latina

(Colaboración de investigadores de Asociación de Fundaciones Familiares y Empresariales AFE de Colombia, Alternativas y Capacidades de México, CEFIS UAI de Chile, Centro de Innovación Social de la Universidad de San Andrés de Argentina, y el Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico de Perú)

Marzo 2020

Primer Barómetro de Filantropía en Chile: Tendencias e Índice de Desarrollo

(CEFIS UAI y Fundación Chile + Hoy)

Julio 2019

Guía para la Gobernanza Efectiva de Fundaciones y Corporaciones en Chile

(CEFIS UAI y Fundación San Carlos de Maipo)

Mayo 2019

Propuestas para Modernizar el Sistema de Donaciones Destinadas al Bienestar Social en Chile

Junio 2018

Filantropía Ciudadana en Chile, serie Mapeo de Filantropía e Inversiones Sociales

Enero 2018

Estrategia en los Aportes Sociales de las Empresas, serie Mapeo de Filantropía e Inversiones Sociales

Noviembre 2017

Visión y Práctica de los Donantes en Chile

(CEFIS UAI, BID Fomin y Fundación Lealtad Chile)

Noviembre 2017

Inversionistas de Impacto en Chile, serie Mapeo de Filantropía e Inversiones Sociales

Junio 2017

Filantropía Institucional en Chile, serie Mapeo de Filantropía e Inversiones Sociales

Abril 2017

Disponibles en:

<http://cefis.uai.cl/investigacion/>

HACIA UN NUEVO MARCO LEGAL PARA LAS DONACIONES EN CHILE:

ANÁLISIS COMPARADO ENTRE CHILE, AMÉRICA LATINA, OCDE

La cultura filantrópica de los países se basa en una serie de factores, tanto sociales como institucionales, que determinan cuánto cada ecosistema propicia su desarrollo. Un pilar fundamental es el marco legal que fija las reglas del juego en el cual tanto los donantes como las instituciones donatarias pueden participar en un sistema de filantropía.

El presente estudio revisa la legislación de Chile en comparación con países con alto nivel de desarrollo de filantropía miembros de la OCDE y países de América Latina. A la luz del diagnóstico que existe respecto de las dificultades que plantea el marco legal chileno, disperso en múltiples legislaciones incongruentes entre ellas, este estudio permite comprender cómo estos diferentes países tratan elementos fundamentales de un marco legal que facilite el desarrollo de la filantropía. Así, en esta publicación es posible vislumbrar cómo los países han avanzado hacia marcos legales integrados en una Ley General de Filantropía, donde el criterio de bien público es central para determinar las instituciones donatarias y otorgar beneficios tributarios, donde se facilita la donación de la herencia y la constitución de *endowments* y donde la transparencia permite no sólo construir confianza entre los actores, sino también de cara a la opinión pública. El estudio revisa estos temas, destaca distintos casos y propone una serie de recomendaciones para modernizar el marco legal chileno, a partir de las lecciones derivadas del análisis comparativo tanto de países que cuentan con una práctica filantrópica robusta como de países de la región con un *ethos* histórico cultural y económico compartido.

