

Mensaje de S.E. el Presidente de la República con el que inicia un proyecto de ley que norma el buen uso de donaciones de personas jurídicas que dan origen a beneficios tributarios y los extiende a otros fines sociales y públicos. (boletín N° 3237-05)

“Honorable Cámara de Diputados:

En uso de mis facultades constitucionales, vengo en someter a consideración de esa honorable Corporación un proyecto de ley que norma el buen uso de donaciones de personas jurídicas que dan origen a beneficios tributarios y los extienden a otros fines sociales y públicos, como es el caso de entidades sin fines de lucro que favorezcan de manera directa y comprobable a personas de escasos recursos y discapacitadas, y las donaciones destinadas al financiamiento de la actividad política para servir de mejor forma el bien común. Se crea, además, un fondo mixto social destinado a evitar la excesiva concentración de recursos en unas pocas instituciones donatarias.

I. ANTECEDENTES.

1. La cooperación público-privada.

En una sociedad democrática las actividades de interés social y de interés público deben ser una responsabilidad compartida entre el Estado y la ciudadanía.

El Estado y la sociedad civil, en efecto, cumplen roles esencialmente complementarios en la consecución de los objetivos sociales fundamentales del país, tales como la reducción de la pobreza y la generación de oportunidades de progreso e integración social para las personas más vulnerables. De igual manera, el desarrollo y profundización de la vida democrática requiere que el Estado y la sociedad civil cooperen activamente en las funciones públicas que sostienen nuestra forma de gobierno.

Esta responsabilidad compartida entre el Estado y los ciudadanos se ha potenciado históricamente a través de diversos instrumentos de cooperación entre el sector público y el sector privado. Uno de ellos es la aplicación de beneficios tributarios a las donaciones que realiza el sector privado a actividades meritorias de interés público, más genéricamente, y de interés social en particular. Así, existen hoy en el país diversos cuerpos legales que otorgan beneficios tributarios a las donaciones que hacen agentes privados a instituciones que realizan actividades consideradas meritorias en el campo de lo público y lo social.

2. Beneficios tributarios para donaciones.

Los beneficios tributarios que estas normas otorgan a los donantes varían según el objeto de la donación. Pueden distinguirse dos grandes grupos:

El primer grupo se refiere a lo que podríamos llamar donaciones de interés público. Están destinadas a apoyar causas públicas de carácter genérico, sin un contenido social específico. Los cuerpos legales en que se apoyan establecen que ciertas donaciones destinadas a estos fines pueden deducirse de la base imponible del impuesto relevante al que está afecto el donante. De ello resulta un beneficio tributario para el mismo, equivalente a la tasa del impuesto de primera categoría en el caso de una empresa y la tasa relevante del impuesto global complementario para el socio de la misma. Se benefician de este tratamiento, por ejemplo, las donaciones efectuadas por agentes privados a favor de entidades del estado (DL N° 45) y las que efectúan a favor de la Corfo (art. 25, letra G, ley N° 6.640).

Dentro del segundo grupo, se encuentran las donaciones que se hacen con fines más específicamente sociales, las que reciben beneficios tributarios mayores a los anteriores. Estos se apoyan en normas que permiten que una parte de la donación (típicamente un 50%) pueda ser deducida como crédito en contra de los impuestos adeudados por el donante y que el saldo de la donación se deduzca de la renta líquida imponible del mismo. El beneficio tributario para el donante en este caso es bastante mayor al caso anterior y puede llegar hasta un 80% de la donación dependiendo de la tasa de impuesto a la renta a la que está afecto el contribuyente. Este es el caso de las donaciones a universidades e institutos profesionales estatales y particulares (art. 60 Ley N° 18.681), de las donaciones para fines culturales (art. 8 ley N° 18.985), de las donaciones efectuadas con fines educacionales (art. 3, ley N° 19.247), y de la recientemente promulgada franquicia para donaciones con fines deportivos (art. 62 y siguientes. Ley N° 19.712).

3. El monto de los beneficios.

Ahora bien, ya sea que la donación pueda imputarse parcialmente como crédito contra los impuestos o que esta se deduzca de la renta líquida imponible del donante, estos mecanismos hacen socios al Estado y al donante en el financiamiento de las actividades designadas.

Así, en lo que se refiere al sector público, el gasto tributario (recaudación a la cual el fisco renuncia por este beneficio tributario) asociado sólo a las cuatro franquicias recién mencionadas, ascendió a \$ 34.451 millones durante el año 2001. La mayor renuncia fiscal (lo que es equivalente financieramente a un mayor gasto) dentro de este subconjunto estuvo asociada a las donaciones a instituciones de educación superior (\$ 15.425 millones), seguidas de las donaciones con fines deportivos (\$ 12.249 millones), las donaciones con fines educacionales (\$ 4.516 millones) y las donaciones con fines culturales (\$ 2.261 millones). Durante este mismo período más de 4.000 empresas utilizaron alguna de estas franquicias, efectuando donaciones por más de 55 mil millones de pesos.

II. PROBLEMAS DEL MARCO JURÍDICO ACTUAL.

Sin perjuicio de la magnitud de los recursos públicos y privados que estos mecanismos han logrado movilizar en años recientes y del número de empresas que los han utilizado, el marco general y específico en el que estos operan presenta una serie de problemas. En particular, la gran diversidad de normativas existentes y el aislamiento en el que cada una de ellas fue concebida, ha derivado en una legislación fragmentaria, dispersa, heterogénea y poco coordinada. Esto presenta dificultades a potenciales donantes y donatarios para operar con estos mecanismos, atenta contra la transparencia de los mismos, y deja espacios abiertos para irregularidades en su utilización.

1. Superposición de coberturas.

Una de las consecuencias más visible de estos problemas se refiere a la superposición de las coberturas, tipificada en que varias de las normativas apuntan hacia el mismo tipo de institución donataria bajo modalidades distintas. Así por ejemplo, existen diversas normas y mecanismos tributarios aplicables, distintas categorías de beneficiarios y de donantes, multiplicidad de requisitos para optar y calificar como donante o como donatario, según cada ley especial. Inclusive se podría dar el caso que una misma donación destinada, por ejemplo, a un establecimiento educacional habilitado para recibirla, reciba un tratamiento tributario diferente según cuál sea la ley a la cual el donante decida acogerse.

2. Inequidad en el acceso.

A esta superposición de coberturas en algunos potenciales donatarios, se agrega la inequidad en el acceso a estos mecanismos de potenciales donatarios meritorios, y la excesiva concentración de donaciones en un subconjunto pequeño de instituciones. Esto se refiere tanto a la definición global con respecto a quienes pueden calificar como donatarios, como a la inequidad en el acceso dentro de este mismo subgrupo.

En lo que se refiere a la definición de potenciales donatarios, no parece equitativo, por ejemplo, que la ley consagre el acceso a beneficios tributarios a las donaciones que realizan las empresas a las universidades o proyectos deportivos, y no puedan acceder a estos mismos beneficios las donaciones que realizan las empresas a instituciones sin fines de lucro que trabajan directamente en el apoyo de chilenos de más escasos recursos. Lo anterior sugiere la necesidad de ampliar el espectro de potenciales donatarios hacia instituciones que no se encuentran hoy incorporadas y cuyo trabajo refleja muy nítidamente las prioridades actuales de nuestro país.

En lo que se refiere al acceso a los recursos de los potenciales donatarios que la legislación actual consagra como elegibles, la ausencia de mecanismos redistributivos de los recursos donados ha llevado en algunos casos a situaciones de gran inequidad. Como ejemplo, en el caso de la ley de donaciones con fines educacionales (Ley N° 19.247), más de un 50% de las donaciones acogidas durante 2001 correspondieron a tan sólo un 9% del total de instituciones receptoras. En el caso de las donaciones con fines culturales (ley N° 18.985), la concentración de recursos resulta ser similar, ya que, durante el mismo período, cerca de un 8% de los receptores captó cerca del 50% del total de las donaciones. En el caso de las donaciones a instituciones de educación superior, tan sólo 4 instituciones captaron el 50% de los montos donados durante 2001. Esta situación pone de relieve la importancia de que las políticas públicas estimulen un acceso más igualitario a las donaciones con franquicias, por medio de mecanismos que eviten la excesiva concentración de los recursos.

3. Convocatoria a más recursos del beneficio.

Un tercer aspecto clave a considerar en el diseño de este tipo de mecanismos, se refiere a la capacidad de las franquicias tributarias de generar adicionalidad significativa de recursos, más allá de los recursos que aporta el fisco a través del gasto tributario. La efectividad que tengan los beneficios tributarios a las donaciones como mecanismo para incrementar el nivel de recursos privados hacia estas causas, depende esencialmente de la respuesta de los individuos a los estímulos tributarios. Si las donaciones privadas aumentan más que la

disminución de la recaudación tributaria (o gasto tributario) asociada, se puede concluir que existe adicionalidad neta de recursos. En estos casos, la introducción de los beneficios tributarios provoca un beneficio neto, aumentando el monto total de recursos para los fines meritorios elegibles.

Este resultado, sin embargo, no está garantizado. La capacidad real de los beneficios tributarios para generar adicionalidad en las donaciones privadas depende, entre otros factores, de la magnitud del beneficio tributario estipulado, de qué tan normado esté el destino de la donación, y del esfuerzo que realicen las instituciones beneficiadas por estimular a los donantes a mantener o incrementar el esfuerzo privado que realizaban en ausencia de los beneficios. Si el monto del beneficio es excesivo, puede no producirse ninguna adicionalidad neta de recursos y, simplemente, se reemplacen recursos privados por recursos públicos. Lo mismo puede suceder si el destino de las donaciones está excesivamente normado, financiándose con recursos públicos donaciones privadas que, en ausencia de incentivos, se hubiesen efectuado de igual manera.

Es a este respecto donde el desafío más grande está en manos de las propias instituciones donatarias. De ellas dependerá en gran medida que los donantes privados se sientan motivados a aumentar sus donaciones por sobre el nivel que estas alcanzan en la ausencia de los beneficios tributarios y, mas allá de eso, incluso por sobre el esfuerzo fiscal.

4. Riesgo de evasión o elusión.

Un cuarto problema fundamental asociado a este tipo de instrumentos tiene relación con los riesgos de que sean utilizados como medios de evasión o elusión tributaria. El abuso de estos mecanismos no sólo priva al estado de los recursos necesarios para desarrollar las labores que le son propias. Esto influye, adicionalmente, en la capacidad que tengan estos mecanismos para lograr adicionalidad de recursos hacia los fines que se persiguen e influye de manera crítica en la credibilidad del sistema como un todo.

Ejemplo de lo anterior es el caso de donaciones simuladas, en donde lo que efectivamente ocurre es una venta de servicios encubierta, que termina siendo subsidiada gracias al beneficio tributario. Esto puede manifestarse en que empresas efectúan donaciones a cambio de contraprestaciones efectuadas por la organización beneficiada, tales como el acceso a cursos de postítulo o diplomados para sus ejecutivos en forma gratuita o subsidiada.

Esta colusión entre entidad donante y donataria también puede llevar a otras formas de transferencias irregulares, tales como cuando una organización recibe una donación financiada parcialmente con incentivos tributarios y luego recibe parte o todos los recursos de la misma donación a través de compras de la donataria de insumos al donante a precios mayores a los de mercado.

Este tipo de conductas y abusos, entre otras, son las que el proyecto de ley norma de manera más clara mediante un conjunto de prohibiciones y sanciones específicas.

Más allá de la tipificación y penalización de estas conductas, evitar estos abusos es también una tarea compartida. Así, sin perjuicio de los esfuerzos que debe realizar el Estado por fiscalizar y sancionar conductas abusivas, evitar abusos requiere de un efectivo control de la ciudadanía en general, y de los potenciales donatarios en particular. Para que el control ciudadano opere efectivamente a este respecto, se requieren altos niveles de transparencia acerca de las entidades donantes y donatarias, de los beneficios tributarios utilizados y del uso de los recursos.

III. OBJETIVOS GENERALES DEL PROYECTO.

Este proyecto de ley busca responder al conjunto de preocupaciones mencionadas, extendiendo los beneficios existentes a nuevas actividades meritorias en el ámbito social y en el ámbito público, armonizando y perfeccionando el sistema de beneficios tributarios para donaciones existentes en el país.

En lo que se refiere al apoyo de actividades de interés social, se establece que las donaciones que realicen los contribuyentes de primera categoría a proyectos y programas de fundaciones y corporaciones -debidamente calificadas- que entregan servicios a personas de escasos recursos y discapacitadas, tendrán un tratamiento tributario equivalente al vigente para las donaciones a organizaciones deportivas (Ley N° 19.712). Esto es, se permitirá a las empresas deducir como crédito tributario un 50% de los recursos donados a estos proyectos y programas, y se permitirá rebajar de la renta líquida imponible el 50% restante. De esta manera se amplía sustancialmente el ámbito en el que operan actualmente estos incentivos, hacia nuevas causas sociales meritorias.

Estas donaciones, adicionalmente, podrán estar dirigidas al financiamiento de proyectos o programas plurianuales de estas instituciones, ampliando así las alternativas hoy existentes a través de otras leyes. Con esto se flexibilizará el mecanismo de donación, permitiendo a las empresas optar entre causas meritorias de una manera más fluida.

El proyecto también contempla mecanismos para evitar una excesiva concentración de los recursos que el estado renuncia a recaudar a través de este mecanismo en unas pocas instituciones con mayor llegada a los donantes. Para estos efectos, se establece que el beneficio tributarios quedará sujeto a que al menos un 33% de los recursos de la donación se destinen a un fondo (Fondo Mixto de Apoyo Social), desde donde estos recursos se redistribuirán hacia proyectos y programas de las instituciones calificadas. Hasta un 5% de los recursos del fondo, por otra parte, podrá destinarse al financiamiento de proyectos de fortalecimiento institucional de las organizaciones, tales como la capacitación de sus voluntarios, y el desarrollo de mejores sistemas de captación de recursos, administración financiera y rendición de cuentas.

Para efectos de administrar transparentemente el sistema, se establece un Consejo de carácter mixto, compuesto por autoridades públicas asociadas al apoyo a personas de escasos recursos y discapacitados elegidos por las instituciones calificadas para recibir donaciones, y un representante de los potenciales donantes. Este Consejo calificará a las instituciones sujetas de donación, y sancionará la asignación de los recursos del fondo entre las instituciones calificadas, entre otras funciones.

La calificación como institución elegible para recibir donaciones afectas a beneficios tributarios se definirá en función de su naturaleza jurídica, de su experiencia comprobada en la materia, y de la naturaleza de sus actividades específicas. Para asegurar la mayor transparencia posible al respecto, esta calificación se certificará mediante el ingreso a un registro público que podrá ser consultado en internet por cualquier ciudadano.

Los criterios para ingresar a este registro se comprobarán a partir de indicadores objetivos respecto de la actividad de la organización, y la permanencia en el mismo estará sujeta a la presentación de información pública periódica respecto de su gestión, situación financiera y actividades específicas, la que también deberá estar disponible en internet para cualquier ciudadano que desee consultarla.

Para armonizar el sistema de donaciones de interés social afectas a beneficios tributarios, por otra parte, el proyecto establece que el conjunto de donaciones afectas a estos beneficios tendrá un límite máximo equivalente a un 4,5% de la renta líquida imponible por contribuyente de primera categoría, y suprime todos los límites específicos establecidos en las leyes respectivas para donaciones sectoriales, ya sea que estos se expresen en porcentaje de la renta líquida imponible, en Unidades Tributarias Mensuales o en relación al capital propio. Este nuevo límite equivale a 450 millones de dólares, cifra seis veces superior a las donaciones que se realizaron en 2001 con derecho a estos beneficios.

De esta manera se armonizan los diversos regímenes para donaciones de las empresas existentes dentro de un marco global común por contribuyente. Aunque no existen hoy empresas que se encuentran limitadas en sus donaciones bajo ninguno de estos regímenes por estos límites, esto asegura que el margen adicional establecido pueda ser utilizado plenamente bajo cualquiera de los mecanismos ya establecidos y el que aquí se legisla.

En lo que se refiere a las actividades públicas no sociales, el proyecto extiende los beneficios tributarios, hoy aplicables a las donaciones a instituciones del Estado, a los aportes en dinero que realicen las empresas al financiamiento de la actividad política en el país. Esto es, permite a las empresas rebajar de la renta líquida imponible las donaciones a partidos y campañas políticas durante el mismo ejercicio en que se producen las donaciones. De esta manera, se establece un mecanismo para que el Estado y el sector privado coopere transparentemente en las actividades cívicas que se requieren para el desarrollo de nuestra democracia.

Estas donaciones estarán sujetas a un límite específico equivalente a un 1% de la renta líquida imponible de cada contribuyente de primera categoría. Este límite busca, por una parte, que el aporte fiscal indirecto máximo que se puede realizar al financiamiento de la política a través de este mecanismo no exceda, en su conjunto, el monto del aporte fiscal directo máximo para campañas; y, por otra, se asegura que la suma del aporte fiscal directo a partidos y campañas y el aporte fiscal indirecto realizado mediante este mecanismo no supere el 50% del límite global que se ha propuesto para el gasto total por campaña. Dentro de este límite específico también se podrán efectuar donaciones a institutos de formación política, los que estarán sujetas al mismo tratamiento tributario y procedimientos que las donaciones a los partidos.

Para efectos de armonizar los distintos regímenes de donaciones y evitar abusos de estos mecanismos, el proyecto propone, asimismo, un conjunto de disposiciones que perfeccionan el tratamiento global de las donaciones de empresas que tienen derecho a beneficios tributarios. Así, adicionalmente al establecimiento de un límite global común y la eliminación de los límites específicos vigentes, se tipifican y establecen prohibiciones y sanciones para conductas que distorsionen la naturaleza u objeto de la donación, tales como la existencia de contraprestaciones asociadas a la misma o el desvío de los recursos donados hacia instituciones o fines distintos a los que establece la ley.

IV. CONTENIDO DEL PROYECTO.

El proyecto tiene el siguiente contenido:

1. Beneficios tributarios para entidades que donan a instituciones que prestan servicios directos a personas de escasos recursos o discapacitadas y del fondo mixto de apoyo social.

a. Beneficiarios y entidades donantes.

Se propone establecer beneficios tributarios para los contribuyentes del impuesto de primera categoría de la Ley sobre Impuesto a la Renta, que declaren su renta efectiva en base a contabilidad completa y realicen donaciones en dinero en las condiciones que señala este proyecto de ley. Se exceptúan de este beneficio, a las empresas del Estado o en la que éste o sus instituciones participe.

b. Beneficios Tributarios y entidades donatarias

Se establece que el 50% de las donaciones en dinero que efectúen los contribuyentes antes indicados, directamente a corporaciones o fundaciones constituidas conforme al título XXXIII del Libro I del Código Civil o al Fondo Mixto de Apoyo Social, que se crea para este efecto, podrán ser deducido como crédito contra el impuesto de primera categoría que afecte a las rentas del ejercicio en que se efectuó la donación, en la forma que se dispone para las donaciones con fines deportivos en lo que resulte pertinente, regulada en Ley N° 19.712.

Asimismo, se aplicarán dichas normas a la rebaja como gasto del 50% restante de la donación, en las condiciones que se proponen. Este beneficio no podrá exceder el límite global que se establece a las donaciones.

Las corporaciones o fundaciones donatarias, deberán tener por finalidad única, tanto de acuerdo al objeto establecido en sus estatutos como en su actividad real, proveer directamente servicios a personas de escasos recursos o discapacitadas y, además, deberán encontrarse inscritas en el registro que para tal efecto, mantenga el Ministerio de Planificación y Cooperación.

c. Fondo mixto de apoyo social.

Se establece la creación de un Fondo Mixto de Apoyo Social. Se constituirá con los recursos provenientes de las donaciones susceptibles de acceder a este beneficio tributario, las cuales deben ascender, a lo menos, al 33% de la donación que da derecho a este beneficio.

Este fondo será administrado por un Consejo, integrado por el ministro de Planificación y Cooperación o su representante, quien lo presidirá; el Secretario Ejecutivo del Fondo Nacional de la Discapacidad o su representante; el Subsecretario General de Gobierno o su representante; el Presidente de la Confederación de la Producción y del Comercio o su representante y tres personalidades destacadas en materias de atención a beneficiarios de escasos recursos o discapacitados, elegidas por las corporaciones o fundaciones incorporadas al registro.

Entre las funciones de este Consejo están la adjudicación de los recursos del Fondo a proyectos o programas incorporados al registro.

2. Beneficios tributarios a las donaciones destinadas a entidades de carácter político.

a. Beneficiarios y entidades donantes.

Se propone establecer beneficios tributarios para los contribuyentes del impuesto de primera categoría de la Ley sobre Impuesto a la Renta, que declaren su renta efectiva en base a contabilidad completa y realicen donaciones en dinero en las condiciones que señala este proyecto de ley. Se exceptúan de este beneficio, a las empresas del Estado o en la que éste o sus instituciones participe.

b. Beneficios tributarios y entidades donatarias

Se establece que los contribuyentes antes indicados que efectúen donaciones en dinero a los partidos políticos inscritos en el Servicio Electoral, o a los Institutos de Formación Política o directamente a candidatos a ocupar cargos de elección popular, podrán deducir estas donaciones de la renta líquida imponible, una vez efectuado los ajustes de los artículos 32 y

33 de la Ley sobre Impuesto a la Renta, en la forma y cumpliendo los demás requisitos previstos en este proyecto de ley, como asimismo sujetándose a los límites máximos establecidos en él.

El monto de estas donaciones no podrá exceder el 1% de la renta líquida imponible de la empresa correspondiente al ejercicio en el cual se efectúa la donación.

3. Disposiciones generales del proyecto.

a. Límite global al conjunto de las donaciones afectas a beneficios tributarios.

Se fija un límite global al conjunto de las donaciones afectas a beneficios tributarios de cualquier especie efectuadas por los contribuyente de primera categoría, equivalente al 4,5% de la renta líquida imponible. Esta disposición primará sobre lo que dispongan otras leyes especiales acerca de esta materia.

b. Prohibiciones a que estarán afectas las entidades que reciban donaciones sujetas a beneficios tributarios al donante y de las sanciones establecidas.

Se establece que las entidades donatarias no podrán realizar contraprestaciones, directa o indirectamente, en forma exclusiva, en condiciones especiales o exigiendo menores requisitos, a favor del donante y demás personas vinculada a ella, según lo establecido en este proyecto de ley y durante el plazo fijado en el mismo. El incumplimiento hará perder el beneficio al donante debiendo restituir la parte del impuesto que hubiere dejado de pagar.

Los contribuyentes que dolosamente y en forma reiterada reciban las contraprestaciones señaladas en el párrafo anterior o que simulen una donación, serán sancionados con la pena de presidio menor en sus grados medio a máximo.

El que dolosamente destine o utilice, donaciones, sujetas a beneficios tributarios en las condiciones establecidas en la ley, a fines distintos que corresponda a la entidad donataria, será sancionado con la pena de presidio menor en sus grados medio a máximo.

Se establecen, asimismo, algunas limitaciones para acceder a los beneficios tributarios propuestos por el presente proyecto de ley.

c. Financiamiento del proyecto.

Finalmente se proponen las normas sobre el financiamiento del proyecto.

En consecuencia, tengo el honor de someter a vuestra consideración, para ser tratado en la actual Legislatura, Extraordinaria, de Sesiones del Congreso Nacional, el siguiente

PROYECTO DE LEY:

“TÍTULO I

De los beneficios tributarios para entidades que donan a instituciones que prestan servicios directos a personas de escasos recursos o discapacitadas y del Fondo Mixto de Apoyo Social

Artículo 1°.- El 50% de las donaciones en dinero que efectúen los contribuyentes del impuesto de primera categoría de la Ley sobre Impuesto a la Renta, contenida en el artículo 1° del Decreto Ley N° 824, de 1974, que no sean empresas del Estado o en la que éste o sus instituciones participen y que declaren su renta efectiva en base a contabilidad completa, directamente a instituciones señaladas en el artículo 2° o al fondo establecido en el artículo 3°, podrá ser deducido como crédito contra el impuesto de primera categoría que afecte a las rentas del ejercicio en que se efectúo la donación, en la forma que dispone la Ley N° 19.712 en sus artículos 62° y siguientes, en lo que resulte pertinente. Asimismo, se aplicarán dichas normas a la rebaja como gasto del 50% restante de la donación. Todo ello en la forma y cumpliendo los requisitos que a continuación se establecen:

1. El monto total de las donaciones que den derecho a este beneficio no podrá exceder el límite señalado en el artículo 10° de esta ley.
2. Para que proceda este beneficio, a lo menos el 33% de la donación que da derecho al mismo deberá efectuarse al fondo que establece el artículo 3°.
3. Estas donaciones se liberarán del trámite de la insinuación y se eximirán del impuesto a las herencias y donaciones establecido en la Ley N° 16.271.
4. Las empresas donantes deberán informar al Servicio de Impuestos Internos, el monto de las donaciones y la identidad del donatario en la forma y plazos que dicho Servicio determine. La información que se proporcione en cumplimiento de lo prescrito en este número se amparará en el secreto establecido en el artículo 35° del Código Tributario. Las instituciones y el fondo que se establece en el artículo 3°, como donatarios, deberán dar cuenta de haber recibido la donación mediante un certificado que se extenderá a la entidad

donante, conforme a las especificaciones y formalidades que señale el Servicio de Impuestos Internos.

“Artículo 2º.- Las donaciones a las que se refiere el artículo anterior deberán ser dirigidas a financiar proyectos o programas de corporaciones o fundaciones. Estas deberán estar constituidas conforme a las normas del Título XXXIII del Libro I del Código Civil, tener por finalidad única, tanto de acuerdo al objeto establecido en sus estatutos que la regulan como en su actividad real, proveer directamente servicios a personas de escasos recursos o discapacitadas y estar incorporadas al registro que establece el artículo 5º, de acuerdo a los criterios y mecanismos generales y específicos que establece esta ley y su reglamento. Estos servicios podrán corresponder a:

1. Servicios que respondan a necesidades inmediatas de las personas, tales como la alimentación, vestuario, alojamiento y salud.
2. Servicios orientados a aumentar la capacidad de las personas de mejorar sus oportunidades de vida, tales como la habilitación para el trabajo, la nivelación de estudios, o el apoyo a personas discapacitadas para mejorar sus condiciones de empleabilidad.
3. Servicios que tiendan a prevenir la realización de conductas que marginen socialmente a las personas, o atiendan o mitiguen las consecuencias de tales conductas, tales como la orientación familiar, la rehabilitación de drogadictos, la atención de víctimas de violencia intrafamiliar, y la difusión y promoción entre las personas del ejercicio de sus derechos sociales.

Estos servicios deberán ser, por una parte, directos, verificables y cuantificables, y, por la otra, deberán ser entregados a personas individualizables y distintas a los asociados de la institución, en forma gratuita o contra el pago de tarifas que no excluyan a potenciales beneficiarios de escasos recursos, todo lo anterior de acuerdo a los criterios y estándares específicos que defina el reglamento.

Artículo 3º.- Establécese el Fondo Mixto de Apoyo Social, en adelante “El Fondo”, el que será administrado por el Consejo al que se refiere el artículo 4º.

El Fondo se constituirá con los recursos señalados en el numeral 2 del artículo 1º, y aportará sus recursos a fundaciones o corporaciones seleccionados de entre aquellas incorporados al registro al que se refiere el artículo 5º, para financiar proyectos o programas de apoyo a personas de escasos recursos o discapacitadas, en base a las determinaciones que adopte el Consejo al que se refiere el artículo 4º.

Sin perjuicio de lo anterior, de los recursos del Fondo, hasta un 5% de ellos, podrá ser destinado a proyectos de desarrollo institucional de las organizaciones incorporadas al registro, tales como la capacitación de sus voluntarios, el mejoramiento de sus procesos de captación y administración de recursos, y el perfeccionamiento de sus sistemas de gestión y de rendición de cuenta.

Podrán también formar parte del Fondo recursos provenientes de otras fuentes diversas a las donaciones señaladas en el artículo 1º, sin que estos generen derecho a los beneficios tributarios establecidos en esta ley.

Artículo 4º.- El Fondo será administrado por un Consejo, que estará integrado por el Ministro de Planificación y Cooperación o su representante, quien lo presidirá; el Secretario Ejecutivo del Fondo Nacional de la Discapacidad o su representante; el Subsecretario General de Gobierno o su representante; el Presidente de la Confederación de la Producción y del Comercio o su representante y tres personalidades destacadas en materias de atención a personas de escasos recursos o discapacitados, elegidas por las corporaciones o fundaciones incorporadas al registro a que se refiere el artículo 5º, a través del mecanismo que determine el reglamento. Estos últimos se renovarán cada dos años, y en la elección de los representantes de las corporaciones o fundaciones, deberá designarse, además, por lo menos a tres suplentes.

El quórum de asistencia y para adoptar decisiones será la mayoría absoluta de los miembros del Consejo. Sin perjuicio de lo anterior, los miembros del Consejo deberán inhabilitarse, o podrán ser recusados, respecto de su participación en votaciones para programas en que tengan interés, directo o indirecto, en cuyo caso serán reemplazados por el o los suplentes que procedan.

En caso de empate en las votaciones que efectúe el Consejo, su Presidente o su representante, en su caso, tendrá voto dirimente.

Los miembros del Consejo no recibirán remuneración o dieta de ninguna especie por su participación en el mismo.

Las funciones del Consejo serán las siguientes:

1. Calificar a las entidades que podrán recibir recursos establecidos en este título, y aprobar su incorporación y eliminación del registro al que se refiere el artículo 5º, en adelante “el registro”, por las causales establecidas en esta ley y el reglamento.
2. Aprobar los criterios y requisitos para la postulación de proyectos o programas a ser financiados por las donaciones por parte de las instituciones incorporadas al registro, los cuales serán propuestos por el Ministerio de Planificación y Cooperación.
3. Calificar los proyectos o programas a los cuales podrán aplicarse los recursos establecidos en este título, y aprobar su incorporación al registro.
4. Fijar anualmente criterios y prioridades para la adjudicación de los recursos del Fondo entre proyectos y programas incorporados al registro.
5. Adjudicar los recursos del Fondo a proyectos o programas incorporados al registro, y
6. Realizar las demás funciones que determinen esta ley y su reglamento.

El Ministerio de Planificación y Cooperación proporcionará los elementos necesarios para el funcionamiento del Consejo, incluyendo la labor de precalificación técnica de las instituciones y proyectos o programas que postulen al registro, y la elaboración y mantención de este, a cuyo efecto los gastos que se originen se incluirán dentro del presupuesto de cada año de esta Secretaría de Estado.

Artículo 5º.- Para los efectos de esta ley, el Ministerio de Planificación y Cooperación deberá elaborar y mantener un registro de las instituciones calificadas por el Consejo como potenciales donatarias y de los proyectos o programas de éstas que hayan sido autorizados para ser financiados con los recursos a que se refiere este título.

Las organizaciones interesadas en incorporarse al registro deberán acreditar, en la forma que determine el reglamento, encontrarse en funcionamiento y que han dado cumplimiento efectivo a sus fines estatutarios, ininterrumpidamente, al menos durante los dos años inmediatamente anteriores a la presentación de la solicitud. Asimismo, deberán cumplir los demás requisitos generales y específicos establecidos en esta ley y su reglamento.

Sin perjuicio de los demás requisitos que para este efecto determine el reglamento y defina el Consejo, para ser incorporados al registro, los proyectos y programas de las instituciones elegibles deberán definir claramente sus objetivos, beneficiarios, medios y resultados esperados. La ejecución de dichos proyectos y programas no podrá superar un período de tres años.

Los resultados de la evaluación de las instituciones y sus proyectos o programas, la adjudicación de los recursos del fondo, el registro de instituciones elegibles para recibir aportes de las donaciones, junto con el listado de los proyectos y programas elegibles, tendrá un carácter público y será informado por medios electrónicos. Las instituciones incorporadas al registro podrán permanecer en el mientras se cumplan las condiciones generales y específicas que permitieron su ingreso y se compruebe que los fondos donados se destinaron a los fines pertinentes. Las instituciones donatarias que sean sancionadas de acuerdo a las disposiciones contenidas en el artículo 11º, serán suprimidas del registro.

Sin perjuicio de lo anterior, se aplicarán a estas instituciones, en lo que sea pertinente, lo dispuesto en la Ley N° 19.862, que establece registros de personas jurídicas receptoras de fondos públicos.

Artículo 6º.- Un reglamento del Ministerio de Planificación y Cooperación, suscrito además por el Ministro de Hacienda, definirá los contenidos necesarios para la aplicación de este sistema de donaciones, los criterios específicos que deberán cumplir las instituciones para acceder al registro, los criterios específicos que se utilizarán para definir la condición de escasos recursos y discapacidad de sus beneficiarios, el sistema de incorporación de proyectos y programas al registro, los procedimientos para el desarrollo y resolución de concursos para el Fondo, los requisitos de información que deberán cumplir los donatarios respecto del uso de los recursos y del desarrollo de sus proyectos y programas, los mecanismos de recepción, análisis y resolución de reparos u observaciones respecto de la veracidad de la información proporcionada por las organizaciones, y, en general, demás normas pertinentes para la aplicación de los beneficios y otras disposiciones necesarias para el desarrollo del sistema contenido en este cuerpo legal.

Artículo 7º.- Tanto el registro como las resoluciones del Consejo deberán encontrarse a disposición de la Contraloría General de la República, para el efecto de que esta conozca la asignación y rendición de cuenta de estos recursos.

TÍTULO II

De los beneficios tributarios a las donaciones destinadas a entidades de carácter político

Artículo 8°.- Los contribuyentes a que se refiere el artículo 1°, que efectúen donaciones en dinero a los partidos políticos inscritos en el Servicio Electoral, o a los Institutos de Formación Política que se definen en la presente ley, podrán deducir estas de la renta líquida imponible, una vez efectuados los ajustes previstos en los artículos 32° y 33° de la Ley sobre Impuesto a la Renta, en la forma y cumpliendo los requisitos que a continuación se establecen:

1. La donación deducible no podrá superar el equivalente al 1% de la renta líquida imponible correspondiente al ejercicio en el cual se efectúe la donación.
2. El máximo señalado, se determinará deduciendo de la renta líquida previamente las donaciones a que se refiere este artículo.
3. Estas donaciones se liberarán del trámite de la insinuación y se eximirán del impuesto a las herencias y donaciones establecido en la Ley N° 16.271.
4. Las empresas donantes deberán informar al Servicio de Impuestos Internos, el monto de las donaciones y la identidad del donatario en la forma y plazos que dicho Servicio determine. La información que se proporcione en cumplimiento de lo prescrito en este número, se amparará en el secreto establecido en el artículo 35° del Código Tributario. Para hacer uso del beneficio que establece este artículo los donatarios deberán otorgar un certificado a la entidad donante, el cual deberá ser emitido cumpliendo las formalidades y requisitos que establezca el Servicio de Impuestos Internos.
5. En el caso de donaciones que se efectúen por intermedio del Servicio Electoral, éste deberá emitir el certificado a que se refiere el número anterior y deberá informar al Servicio de Impuestos Internos, cuando éste lo requiera, la identidad del donante y del donatario y el monto de la donación en la forma y plazo que dicho Servicio determine. Dicha información se amparará en el secreto establecido en el artículo 35° del Código Tributario.

Igual beneficio y en los mismos términos precedentes tendrán las donaciones que se efectúen directamente a candidatos a ocupar cargos de elección popular que se encuentren debidamente inscritos y siempre que las donaciones se efectúen en el período que corre desde la inscripción del candidato y cinco días antes de la elección respectiva. Con todo, las donaciones a que se refiere este inciso no podrán exceder, en conjunto con las señaladas en el inciso primero, del límite establecido en este artículo.

Artículo 9°.- Para los efectos del artículo anterior se entenderá que son Institutos de Formación Política aquellas entidades con personalidad jurídica propia y que sean señaladas por los partidos políticos como instituciones formadoras.

Estas Instituciones deberán inscribirse en un registro que al efecto llevará el Servicio Electoral y no podrán corresponder a más de una por cada Partido Político inscrito en el Servicio Electoral.

Para controlar el correcto uso del beneficio tributario que se establece en el artículo precedente, el Servicio de Impuestos Internos podrá requerir del Servicio Electoral, y este entregar, la información relativa a la formación de dichos Institutos. Dicha información quedará amparada por el secreto que establece el artículo 35° del Código Tributario.

TÍTULO III

Disposiciones Generales

Artículo 10.- El conjunto de las donaciones efectuadas por los contribuyentes del impuesto de Primera Categoría de la Ley de la Renta contenida en el artículo primero del Decreto Ley N° 824, de 1974, sea para los fines que señalan los artículos 2° de esta ley o para los establecidos en el artículo 69° de la ley N° 18.681; artículo 8° de la ley N° 18.985; artículo 3° de la ley N° 19.247; ley N° 19.712; artículo 46° del decreto ley N° 3.063, de 1979; decreto ley N° 45, de 1973; artículo 46° de la ley N° 18.899, y en el N° 7 del artículo 31° de la ley de la Renta, así como para los que se establezcan en otras normas legales que se dicten para otorgar beneficios tributarios a donaciones, tendrán como límite global absoluto el equivalente al 4,5% de la renta líquida imponible. Dicho límite se aplicará ya sea que el beneficio tributario consista en un crédito contra el impuesto de primera categoría o bien en la posibilidad de deducir como gasto la donación. Sin embargo, en este límite no se incluirá aquel a que se refiere el artículo 8°. Para la determinación de este límite se deducirán de la renta líquida imponible las donaciones a las entidades señaladas en el artículo 2°.

Para las donaciones reguladas en esta ley, no se aplicarán los límites que establezcan otras leyes que otorguen algún tipo de beneficio tributario a los donantes. Esta disposición primará sobre las contenidas en las leyes señaladas en este artículo.

Artículo 11.- Las instituciones que reciban donaciones acogidas a la presente ley o a otras que otorguen un beneficio tributario al donante, no podrán realizar ninguna contraprestación, tales como el otorgamiento de becas de estudio, cursos de capacitación, asesorías técnicas, etc., directa o indirectamente, en forma exclusiva, en condiciones especiales, o exigiendo menores requisitos que los que exigen en general, a favor del donante, ni de sus empleados, directores, o parientes consanguíneos de éstos, hasta el segundo grado, en el año inmediatamente anterior a aquél en que se efectúe la donación ni con posterioridad a ésta, en tanto la donación no se hubiere utilizado íntegramente por la institución donataria.

El incumplimiento de lo previsto en este artículo hará perder el beneficio al donante y lo obligará a restituir aquella parte del impuesto que hubiere dejado de pagar, con los recargos y sanciones pecuniarias que correspondan de acuerdo al Código Tributario. Para este efecto se considerará que el impuesto se encuentra en mora desde el término del período de pago correspondiente al año tributario en que debió haberse pagado el impuesto respectivo de no mediar el beneficio tributario.

Artículo 12.- Agrégase el siguiente N° 24 al artículo 97° del Código Tributario, contenido en el artículo 1° del decreto ley N° 830, de 1974:

“24°.- Los contribuyentes de los impuestos establecidos en la Ley sobre Impuestos a la Renta, contenida en el artículo 1° del decreto ley N° 824, de 1974, que dolosamente y en forma reiterada, reciban de las instituciones a las cuales efectúen donaciones, contraprestaciones directas o indirectas o en beneficio de sus empleados, directores o parientes consanguíneos de éstos, hasta el segundo grado, en el año inmediatamente anterior a aquel en que se efectúe la donación o con posterioridad a ésta, en tanto la donación no se hubiere utilizado íntegramente por la donataria, o simulen una donación, en ambos casos, de aquellas que otorgan algún tipo de beneficio tributario que implique en definitiva un menor pago de algunos de los impuestos referidos, serán sancionados con la pena de presidio menor en sus grados medio a máximo. Para estos efectos se entenderá que existe reiteración cuando se realicen dos o más conductas de las que sanciona este inciso, en un mismo ejercicio comercial anual.

El que dolosamente destine o utilice, donaciones, de aquellas que las leyes permiten rebajar de la base imponible afecta a los impuestos de la Ley de la Renta o que otorgan crédito en contra de dichos impuestos, a fines distintos de los que corresponden a la entidad donataria de acuerdo a sus estatutos, con la pena de presidio menor en sus grados medio a máximo.”.

Artículo 13.- Los contribuyentes señalados en los artículos 3° y 8°, que efectúen donaciones de aquellas que las leyes permiten rebajar de la base imponible del impuesto de Primera Categoría de la Ley de la Renta, o bien usar como crédito en contra de dichos impuestos, no podrán utilizar dichos beneficios, cuando, dentro de los dos años anteriores a la donación, hubieren realizado transacciones, operaciones o cualquier otro acto con la entidad donataria, que significaren la cesión del uso o de la tenencia, a título oneroso, del o los bienes donados, o cuando la donación sea de un valor tal que cubra en mas de un 30% el monto del impuesto a la renta que habría afectado a las rentas generadas en dichas transacciones de no mediar tal donación, o bien cuando las transacciones se efectúen en condiciones de precio o financiamiento distintas a las normales del mercado.

Artículo 14.- Las instituciones que reciban donaciones de aquellas, que de acuerdo a la ley, otorgan beneficios tributarios al donante, no podrán, a su vez, efectuar donaciones a las instituciones y personas a que se refiere el título II.

Artículo 15.- Lo dispuesto en los artículos 11 y 13 de esta ley, regirá respecto de las contraprestaciones, transacciones, operaciones y donaciones que se efectúen a contar de la fecha de publicación de la presente ley.

ARTÍCULOS TRANSITORIOS

Artículo 1° transitorio.- Para la constitución del primer Consejo, el Presidente de la República someterá a consideración del Senado de la República los nombres de las tres personalidades destacadas en materias de atención a personas de escasos recursos o discapacitados, a que se refiere el artículo 4°. Estas personas durarán en su cargo un año a contar de su designación, luego de lo cual deberá procederse a la aplicación de las normas permanentes contempladas en esta ley para la constitución del Consejo.

Artículo 2° transitorio.- Durante el año 2003, el mayor gasto que represente la aplicación de esta ley al Ministerio de Planificación y Cooperación se financiará con reasignaciones de su presupuesto y, en lo que faltará, con cargo al ítem 50-01-03-25-33.104, Provisión para Financiamientos Comprometidos de la partida Tesoro Público de la ley de presupuestos del sector público para dicho año.

Dios guarde a V.E.,

(Fdo.): RICARDO LAGOS ESCOBAR, Presidente de la República; NICOLÁS EYZAGUIRRE GUZMÁN, Ministro de Hacienda; ANDRÉS PALMA IRARRAZAVAL, Ministro de Planificación y Coordinación; FRANCISCO VIDAL SALINAS, Ministro Secretario General de Gobierno”.

INFORME FINANCIERO

PROYECTO DE LEY QUE NORMA EL BUEN USO DE DONACIONES DE PERSONAS JURÍDICAS QUE DAN ORIGEN A BENEFICIOS TRIBUTARIOS Y LOS EXTIENDEN A OTROS FINES SOCIALES Y PÚBLICOS

Mensaje N° 571-348

Este proyecto de ley norma el buen uso de donaciones de personas jurídicas que dan origen a beneficios tributarios, extiende los beneficios tributarios existentes a donaciones para fines sociales que se realicen a entidades que favorezcan de manera directa y comprobable a personas de escasos recursos y discapacitadas, y extiende beneficios tributarios menores a los anteriores para algunas donaciones de entidades jurídicas destinadas al financiamiento de la actividad política, homologando el trato de estas últimas con las que estas entidades realizan a otros fines públicos no sociales (donaciones a entidades del estado). En el proyecto se crea, además, un fondo destinado a evitar la excesiva concentración de los recursos donados a instituciones que favorecen a personas de escasos recursos y discapacitados en unas pocas instituciones donatarias, el cual se conformará con el 33% del monto de estas donaciones.

En lo que se refiere a las donaciones de tipo social, se permite a las empresas donantes deducir como crédito tributario un 50% de los recursos donados a proyectos y programas calificados de entidades que entregan servicios a personas de escasos recursos y discapacitadas, y se permite rebajar de la renta líquida imponible el 50% restante. En el caso de las donaciones de las empresas a la actividad política, el beneficio tributario aplicable corresponde a la posibilidad de deducir el monto de la donación de la renta líquida imponible para efectos tributarios.

Para armonizar el sistema de donaciones de las empresas a diversas causas de interés social afectas a beneficios tributarios, el proyecto establece que el conjunto de las donaciones afectas a estos beneficios, incluyendo los que se legislan en este proyecto y aquellos incorporados en otras leyes sectoriales (donaciones a universidades e institutos profesionales; donaciones con fines culturales; donaciones con fines educacionales; y donaciones con fines deportivos) tendrán un límite máximo equivalente a un 4,5% de la renta líquida imponible por contribuyente de primera categoría, y suprime todos los límites específicos establecidos en las leyes respectivas para estas donaciones. En lo que se refiere a las donaciones destinadas a fines públicos no sociales que se legislan, el proyecto permite a las empresas rebajas de la renta líquida imponible las donaciones a partidos y campañas políticas durante el mismo ejercicio en que se producen, hasta por un monto equivalente a un 1% de la renta líquida imponible de cada contribuyente de primera categoría.

Los recursos fiscales involucrados en este proyecto de ley corresponden a la menor generación de ingresos tributarios (entendidos como gasto tributario) que trae aparejada la extensión de estos beneficios a nuevos fines y entidades donatarias, y la eliminación de los límites asociados a las donaciones sectoriales actuales. Dados los dos nuevos límites que se legislan, el marco potencial de gasto tributario asociado a estas modificaciones alcanza a 190.404 millones de pesos anuales en lo que respecta a donaciones para fines sociales, y a 17.630 millones de pesos anuales por las donaciones destinadas al financiamiento de la actividad política, todo en pesos del año 2003. Esto supone, en conjunto, un costo fiscal potencial total anual de 208.034 millones de pesos de 2003.

Considerando que el menor ingreso fiscal (gasto tributario) generado durante el año tributario 2002 por efecto del conjunto de beneficios a las donaciones sociales existentes alcanzó al equivalente de 36.217 millones de pesos de 2003, el marco establecido por el

límite que se legisla deja espacio para una expansión del gasto tributario anual de más de cinco veces con respecto a la situación actual. Esto es, bajo el nuevo límite global el gasto tributario anual asociado a los beneficios tributarios para donaciones con fines sociales en su conjunto podría expandirse en 154.276 millones de pesos. Esto significa que el nivel de donaciones para fines sociales potencialmente afectas a estos beneficios tributarios tiene también un espacio para expandirse en más de cinco veces con respecto de su nivel actual, alcanzando bajo el nuevo límite, un monto total equivalente a 317.339 millones de pesos anuales. Dado que en este proyecto se eliminan los límites específicos existentes en los regímenes sectoriales vigentes, esta expansión podría darse tanto en el nuevo sistema que se legisla, como bajo cualquiera de estos regímenes sectoriales, o en cualquier combinación de los anteriores.

La eliminación de los límites en cada uno de los regímenes sectoriales y la ampliación del rango de potenciales donatarios a instituciones que proveen servicios a personas de escasos recursos y discapacitados redundará, sin duda, en una expansión de la utilización de los beneficios tributarios para donaciones sociales en su conjunto. En efecto, en la medida en que los contribuyentes que actualmente realizan donaciones dentro de los regímenes existentes vean ampliados los límites de sus donaciones afectas a beneficios tributarios, tenderán a expandir sus donaciones a las causas que tradicionalmente han apoyado, y la ampliación de los beneficios hacia donaciones realizadas a causas tan meritorias como el apoyo a las personas de escasos recursos y discapacitados, motivara a contribuyentes que hasta hoy no se han acogido a beneficios a las donaciones a realizar donaciones a las nuevas causas afectas a estos beneficios.

Suponiendo, conservadoramente, que la combinación de estos dos factores lleva las donaciones para causas sociales en su conjunto a alcanzar una tercera parte del marco potencial establecido en este proyecto, las donaciones anuales afectas a beneficios tributarios para fines sociales en su conjunto alcanzará a 105.780 millones de pesos, un incremento de un 92% con respecto a su nivel actual, lo que redundaría en un gasto tributaria anual adicional estimado de 29.985 millones de pesos. Si estas donaciones, en cambio, alcanzan a un 50% del marco potencial anual, llegando a 158.670 millones de pesos de 2003, ello implicará un gasto tributario anual adicional de 63.041 millones de pesos de 2003 por concepto de beneficios tributarios a las donaciones sociales. Utilizando los mismos supuestos respecto a la intensidad de uso de los beneficios tributarios para las donaciones destinadas a financiar la actividad política, el costo fiscal asociado a estos beneficios fluctuaría entre 5.877 millones de pesos (una tercera parte de uso con respecto al potencial) y 8.815 millones de pesos (50% de uso con respecto del potencial) por año.

Así, dependiendo de la intensidad de uso que alcancen los beneficios tributarios a los cuales se les levantan los límites específicos y la utilización de los nuevos beneficios tributarios que se legislan, el mayor costo fiscal total adicional producto de las modificaciones a los beneficios tributarios para las donaciones que se legislan en este proyecto puede fluctuar en un rango de entre 35.862 millones de pesos y 71.856 millones de pesos anuales, todo esto en pesos de 2003.

(Fdo.): SERGIO GRANADOS AGUILAR, Director de Presupuestos (S)".