

Reglas e incentivos: mapeo del marco legal para las organizaciones sin fines de lucro y la filantropía en América Latina y el Caribe



Créditos y reconocimientos

Estudio desarrollado en el marco de la alianza entre WINGS, el Centro de Filantropía e Inversiones Sociales de la Universidad Adolfo Ibáñez (CEFIS UAI), y Lilly Family School of Philanthropy - Indiana University. En colaboración con los miembros del Grupo de Trabajo de América Latina y el Caribe de WINGS.

Autores

Magdalena Aninat, CEFIS UAI
Rocío Vallespin, CEFIS UAI
Rodrigo Villar, CEFIS UAI

Equipo de coordinación de WINGS

Naira Bonilla, Pablo Collada, Nadya Hernández, Maria Eugenia Páez

Edición en español Traducción a inglés Diseño

Maria José Diaz Granados
Katherine Goldman
Wet Loras

Correo electrónico WINGS Página web WINGS

info@wingsweb.org
www.wingsweb.org

Esta publicación fue posible gracias al apoyo de la Fundación Interamericana



El contenido de este documento no refleja los puntos de vista de la IAF ni del gobierno de los EE.UU.

Este trabajo está licenciado bajo la Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional

Licencia



Atribución

Usted debe dar crédito de manera adecuada, brindar un enlace a la licencia, e indicar si se han realizado cambios.

No Comercial

Usted no puede hacer uso del material con propósitos comerciales.

Compartir Igual

Si remezcla, transforma o crea a partir del material, debe distribuir su contribución bajo la misma licencia del original.

CONTENIDO

4	Presentación conjunta WINGS/CEFIS	44	5. Actividades económicas, fondos patrimoniales, donaciones internacionales y donaciones electrónicas Regulación de las actividades económicas Regulación de los fondos patrimoniales Donaciones internacionales Tecnología para las donaciones
6	Principales hallazgos	52	6. Gobernanza, salvaguardias y transparencia de las OSFL Normas respecto de la gobernanza Salvaguardias y exclusiones para las OSFL Reporte y transparencia Reportes financieros
8	Introducción	63	7. Disolución de las OSFL Disolución voluntaria de la OSFL Disolución externa de la OSFL
10	Tipo y metodología del estudio	67	Conclusiones y recomendaciones
13	Regulación de la filantropía en América Latina y el Caribe	76	Referencias
14	1. El interés público como eje de la regulación	78	Anexos
18	2. Constitución y registro de las organizaciones sin fines de lucro (OSFL) Formas legales de las OSFL Constitución y registro de una OSFL		
27	3. Las OSFL como donatarias autorizadas Procedimiento Fines de interés público		
35	4. Exenciones tributarias e incentivos a las donaciones Incentivos tributarios para las OSFL registradas como donatarias autorizadas Exenciones tributarias para las OSFL		



Haga clic en el número para navegar

Presentación conjunta WINGS/CEFIS

En WINGS hemos insistido en nombrar el conjunto de organizaciones que posibilitan la filantropía como ecosistema: un espacio vivo y articulado donde cada actor tiene un rol fundamental. Al respecto, no solo es importante la existencia y fortaleza de diversos actores, tanto donantes y asociaciones de entidades filantrópicas como investigadores y expertos del mundo académico y de la práctica. También es relevante la riqueza de sus interacciones y las conexiones no solo internas entre actores del sector, sino con actores sociales, económicos y políticos del entorno donde la filantropía se desarrolla. De ello depende que la filantropía logre desplegar todo su potencial.

Dicho ecosistema no surge espontáneamente. Nuestros miembros son desarrolladores de la filantropía: son quienes están constantemente vigilando, cuidando, manteniendo e impulsando el entorno para que este sea saludable y próspero. De su trabajo depende que el balance entre las condiciones internas y externas sea óptimo.

Una de nuestras prioridades estratégicas es desarrollar dichos ecosistemas de apoyo a la filantropía. Colaborar a fin de que existan las condiciones, los recursos, la información y la articulación para asegurar que las diferentes organizaciones puedan desarrollar su misión. De esta manera, trabajamos juntos para elevar el desarrollo de la filantropía.

Con este propósito, en los últimos años hemos trabajado con especial énfasis en fortalecer el ecosistema de la filantropía en América Latina y el Caribe, bajo el modelo de las 4C: capacidad, competencias, conexiones y credibilidad. Durante este tiempo ha habido avances muy importantes: hemos visto surgir asociaciones, redes, fundaciones comunitarias, centros académicos cada vez más fuertes en su capacidad para convocar y construir entornos más sólidos para la filantropía local; así como gobiernos que cada vez entienden más y mejor el rol de nuestros miembros, sectores privados listos para tender puentes, e instituciones de la sociedad civil que impulsan agendas comunes. En WINGS hemos consolidado una red que facilita el intercambio y el aprendizaje compartido entre nuestros miembros en la región para fortalecer los ecosistemas en los cuales se desenvuelve la filantropía.

Un rol importante que pueden jugar nuestros miembros es el de contribuir a mantener un ecosistema filantrópico activo y sano, entendiendo este como un espacio vivo y articulado, donde cada actor tiene un papel fundamental. El presente estudio busca apoyar con datos el cuidado, la vigilancia y el impulso del entorno para que este prospere en la región.

Sin embargo, también hemos visto con preocupación cómo el espacio de acción en distintos países de la región se ha visto amenazado por prácticas restrictivas, que van desde la criminalización de las acciones de las organizaciones sin fines de lucro (OSFL), hasta los intentos de deslegitimación por parte de las autoridades. Pasando por la vigilancia excesiva y sistemas legislativos que amenazan la acción de las organizaciones o bien dificultan y complejizan la práctica filantrópica tanto de ciudadanos como de empresas y fundaciones.

La pregunta constante sobre qué podemos hacer para que el ecosistema prospere está en el centro de nuestra acción y reflexión. Es en ese contexto que surge la necesidad de mapear los marcos legales y fiscales que fijan las reglas para que la filantropía y las organizaciones sin fines de lucro puedan operar en América Latina y el Caribe. Se trata de una investigación exhaustiva para tener una vista comparada de la región, comprender qué funciona y qué puede mejorarse, y cuál es el papel de las organizaciones de apoyo a la filantropía en esta conversación.

Este reporte es el resultado de un proceso colaborativo. La prueba de que la suma de fuerzas garantiza e impulsa los sistemas. Así, en WINGS, Lilly Family School of Philanthropy de Indiana University y el Centro de Filantropía e Inversiones Sociales de la Escuela de Gobierno de la Universidad Adolfo Ibáñez (CEFIS UAI) hemos trabajado en forma mancomunada para hacer posible una lectura amplia sobre los asuntos claves de la regulación del ciclo de vida de las entidades sin fines de lucro y de las normas para donaciones a asuntos de interés público. A ello, además, se le suma la generosa participación de diversos miembros de WINGS en la región que brindaron retroalimentación a lo largo del proceso, y una serie de expertos de distintas instituciones que nos compartieron sus puntos de vista para imaginar las mejores prácticas posibles para el sector.

La presente investigación es el punto de partida para que nuestros miembros y otras organizaciones en la región se tomen el tiempo y el espacio para reflexionar y actuar. Es un análisis del estado actual del marco normativo en el cual se desarrolla el ecosistema y, a la vez, una forma de compromiso compartido para trabajar en la promoción de marcos regulatorios que posibiliten el accionar de la filantropía y la sociedad civil.

En el presente estudio se mapearon y analizaron los marcos legales y fiscales que fijan las reglas para que la filantropía y las organizaciones sin fines de lucro puedan operar en América Latina y el Caribe. Al identificar fortalezas y espacios de mejora en los países analizados, se buscó generar los insumos necesarios para aportar, desde la investigación, a que los ecosistemas filantrópicos de la región prosperen.

Esperamos que los contenidos de esta investigación sean discutidos, cuestionados y compartidos, y que este estudio se convierta en una herramienta útil para organizaciones y personas que quieran entender la regulación de sus países y, además, que puedan comparar las experiencias con otros sitios de la región. Pero, más importante aún, esperamos brindar información útil para tomar acciones a fin de promover mejoras regulatorias capaces de asegurar un entorno más propicio para que podamos elevar el desarrollo de la filantropía y liberar su máximo potencial.

Magdalena Aninat

Directora del Centro de Filantropía e Inversiones Sociales
Universidad Adolfo Ibáñez
Miembro de la junta directiva de WINGS

Benjamin Bellegy

Director Ejecutivo de WINGS

Principales hallazgos

El presente estudio identifica algunas tendencias relevantes de los marcos legales que regulan el ciclo de vida de las organizaciones sin fines de lucro (OSFL) y la filantropía en la región de América Latina y el Caribe. Específicamente, se analizó la realidad de Argentina, Barbados, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. A continuación, se destacan los elementos centrales de estas tendencias mayoritarias en la legislación de los países de la región analizados.

Respecto de las organizaciones donatarias podemos decir que:

- Las fundaciones y asociaciones son los principales tipos de entidades que contempla la legislación para la constitución de OSFL, seguido por las cooperativas.
- El plazo para registrar una OSFL se encuentra establecido en la legislación y suele demorar más de tres meses.
- En la mayoría de los países el costo de crear una OSFL es de hasta 150 dólares, y está asociado principalmente al pago de documentos notariales. Sin embargo, siguen existiendo países en la región en los cuales la creación de fundaciones tiene un costo más elevado, el cual es, en promedio, superior a los 500 dólares.
- En general, no es necesario contar con un capital mínimo para establecer una OSFL.
- Las actividades económicas están permitidas, aunque la mayoría de los países establecen ciertas condiciones, tales como que estén relacionadas con su área de trabajo y que no se repartan las ganancias entre los miembros o los directores de la OSFL.
- Para la constitución legal de una OSFL se requiere la aprobación de una agencia pública, en general, de nivel central o federal.
- La mayoría de los países de la región incorpora una referencia al concepto de beneficio público o interés público como criterio para entregar el estatus de donataria autorizada, pero no es posible identificar una definición clara del significado y sus implicancias.
- Para definir si una OSFL puede volverse donataria autorizada –es decir que está facultada a recibir donaciones con incentivos tributarios– se suelen utilizar listas de fines considerados de interés público.
- El proceso de disolución de las OSFL está normado, estableciendo los términos tanto para la disolución voluntaria como por factores externos a ella. Además, se suele establecer por estatuto que, en caso de disolución, los bienes y recursos de la OSFL en cuestión no se pueden distribuir entre los miembros, sino que deben pasar a otra entidad sin fines de lucro.

Presentación
conjunta WINGS/
CEFIS

Principales hallazgos

Introducción

Tipo y metodología
del estudio

Regulación de la filantropía
en América Latina y el Caribe

El interés público como eje
de la regulación

Constitución y registro de
las organizaciones Sin Fines
de Lucro (OSFL)

OSFL como donataria
autorizada

Exenciones tributarias e
incentivos a las donaciones

Actividades económicas,
fondos patrimoniales,
donaciones internacionales
y donaciones electrónicas

Gobernanza, salvaguardias y
transparencia de las OSFL

Disolución de las OSFL

Conclusiones y
recomendaciones

Referencias

Anexos

Respecto de las condiciones jurídicas que favorecen o dificultan las donaciones podemos decir que:

- Todos los países de América Latina y el Caribe, excepto Ecuador, cuentan con incentivos tributarios para las donaciones. Dentro de estos, solo Uruguay no cuenta con incentivos tributarios para las donaciones de personas, pero sí para las empresas.
- Poco más de la mitad de los países otorga incentivos tributarios similares a los fines que son parte de las listas, y da un tratamiento igualitario a aquellos fines que son reconocidos de beneficio público, y por tanto que pueden recibir donaciones con incentivos tributarios.
- En un pequeño grupo de países (Bolivia, Brasil, Chile, Colombia y México) existe un impuesto general a la donación y se establece una exención a ciertos fines definidos por la legislación.
- Solo un tercio de los países analizados permite donar la herencia con incentivos tributarios.
- El tipo de incentivo que predomina es la deducción tanto para individuos como para empresas. Solamente Colombia, Chile y Uruguay incorporan el crédito tributario.
- Las OSFL están exentas del impuesto a la renta, excepto en Chile. Además, más de la mitad de los países analizados liberan a las OSFL del impuesto a la propiedad.
- No existe legislación sobre los fondos patrimoniales (*endowments*) a excepción de unos pocos países: Barbados, Brasil, Colombia, Jamaica, México, El Salvador y República Dominicana, y esta no siempre es percibida por los expertos como favorable para su desarrollo.
- La creación y validación de plataformas digitales como medio para allegar donaciones solo cuenta con legislación en Colombia, Ecuador, México y, tangencialmente en Uruguay.

Respecto de la reportabilidad y transparencia del sistema de donaciones podemos decir que:

- Las OSFL tienen la obligación de enviar reportes anuales a las autoridades, en general con información financiera. Comúnmente, las legislaciones no diferencian la obligación de reportar según el tamaño de la organización.
- No suele ser un requisito legal que los reportes, o parte de ellos, estén disponibles para la consulta pública.
- Las legislaciones regulan los conflictos de interés prohibiendo la repartición de los recursos entre los miembros de la OSFL, y la mayoría de los países de la región analizados sigue las políticas del Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica (GAFILAT) en materia de transparencia fiscal internacional, prevención y control del blanqueo de capitales y del financiamiento al terrorismo.

Introducción

En el ámbito de los datos, tendencias y marcos legales en que surge la práctica de la filantropía suele existir mayor información en aquellos países y regiones que tienen una filantropía más institucionalizada, extendida a la participación de distintos actores de la sociedad (personas naturales, personas jurídicas como empresas o fundaciones donantes, asociaciones, cooperativas, etc.), y países con mayor desarrollo económico. Justamente, esta es la situación de América, donde existe una importante brecha de información disponible sobre el sector filantrópico entre Norteamérica y América Latina. En vista de esto, a partir de la misión de WINGS de “garantizar que los actores filantrópicos de todo el mundo dispongan de los conocimientos, las herramientas y el entorno de apoyo para crear un cambio transformador a nivel individual, local y global” (2020), y de la intención de los miembros del grupo de trabajo de América Latina y el Caribe que forman parte de WINGS, de generar acciones en conjunto, en 2019 surge el interés y el anhelo de contar con una visión más acabada y con mayor información sobre cómo se entiende la filantropía en América Latina.

El objetivo principal del estudio es brindar información certera y actualizada sobre los marcos legales en torno a las OSFL y la filantropía de países de América Latina y el Caribe, e identificar fortalezas y desafíos para la región en la materia.

Un propósito central de este grupo es fortalecer el ecosistema para el desarrollo de la filantropía en la región. Al reconocer la diversidad de los países, existe una preocupación compartida sobre los marcos legales que regulan el desarrollo de las organizaciones sin fines de lucro (OSFL) y la práctica de donaciones filantrópicas, en especial aquellas que canalizan las entidades sin fines de lucro definidas por su propósito público. Se entiende que los marcos legales son una condición habilitante para el fortalecimiento y la ampliación de la sociedad civil y la práctica filantrópica en la región. Con este fin, en 2019 el grupo decidió realizar un estudio sobre esta materia en países de América Latina y el Caribe. Se acordó que el miembro encargado de llevar a cabo dicho estudio sería el equipo de investigación del Centro de Filantropía e Inversiones Sociales de la Universidad Adolfo Ibáñez (CEFIS UAI), en coordinación con WINGS. Después de definir el temario de la investigación entre los miembros del grupo de afinidad latinoamericano, coordinado por el CEFIS UAI, surgió la posibilidad de realizar un trabajo en colaboración con la Lilly Family School of Philanthropy de la Universidad de Indiana (IUPUI), que en 2020 estaba preparando la actualización del Global Philanthropy Environment Index (GPEI). De esta forma, con el esfuerzo conjunto del CEFIS UAI, IUPUI y WINGS se logró recolectar la información proveniente de las respuestas de los expertos convocados por la IUPUI para los países de América Latina y el Caribe, quienes además de entregar la información respecto de GPEI respondieron el cuestionario sobre el marco del estudio que se presenta a continuación, y estuvieron disponibles para aclarar aspectos específicos al equipo investigador. El proceso de análisis de datos llevado a cabo por el equipo del CEFIS se complementó con la visión de expertos en la materia tanto de la región como de otras zonas del mundo. Asimismo, se alimentó con ideas y percepciones levantadas en un encuentro con el grupo de afinidad de América Latina, para recoger la visión, desde la práctica, de los puntos relevantes del marco legal.

El objetivo principal del estudio es brindar información certera y actualizada sobre los marcos legales en torno a las OSFL y la filantropía de países de América Latina y el Caribe, e identificar fortalezas y desafíos para la región en la materia. De esta forma, el estudio entrega un mapeo de los marcos legales que regulan el ciclo de vida de las entidades sin fines de lucro (desde su constitución hasta su disolución), con especial énfasis en analizar la regulación de aquellas que tienen un propósito de bien público y que canalizan donaciones filantrópicas. El estudio logra mapear los pilares de la legislación de 19 países y entrega una revisión de las tendencias que

Presentación
conjunta WINGS/
CEFIS

Principales hallazgos

Introducción

Tipo y metodología
del estudio

Regulación de la filantropía
en América Latina y el Caribe

El interés público como eje
de la regulación

Constitución y registro de
las organizaciones Sin Fines
de Lucro (OSFL)

OSFL como donataria
autorizada

Exenciones tributarias e
incentivos a las donaciones

Actividades económicas,
fondos patrimoniales,
donaciones internacionales
y donaciones electrónicas

Gobernanza, salvaguardias y
transparencia de las OSFL

Disolución de las OSFL

Conclusiones y
recomendaciones

Referencias

Anexos

existen en esta materia en la región, haciendo un contraste en algunos puntos entre la norma y la percepción de los expertos respecto de ella.

A través del análisis comparado de las distintas legislaciones sobre los temas abordados, el estudio permite identificar las diferencias y similitudes que existen en América Latina, y contrastarlo con la realidad de países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Asimismo, el análisis comparado visibiliza cómo se concibe, en la práctica, el espacio para la organización y el desarrollo de las organizaciones de la sociedad civil (OSC), así como conocer las condiciones generales para la filantropía que estas entidades canalizan: financiamiento de las OSFL, exenciones e incentivos tributarios y estándares de transparencia, entre otros. Finalmente, el estudio permite vislumbrar alternativas de concepción y procedimiento para temas no resueltos, o poco claros, en las legislaciones de los países latinoamericanos. Así, este estudio contribuye con valiosos insumos a la construcción de una agenda orientada a fortalecer la filantropía en la región.

Tipo y metodología del estudio

La presente investigación es un estudio de tipo descriptivo y comparado de los marcos legales que determinan las normas para el ciclo de vida de las OSFL, en particular para su constitución, funcionamiento y disolución, así como de las condiciones de financiamiento que la legislación otorga, profundizando en el procedimiento para convertirse en donatarias autorizadas, los incentivos tributarios asociados a las donaciones, los requisitos de transparencia, la posibilidad de crear fondos patrimoniales (*endowments*) y la regulación respecto de las donaciones internacionales.

Con el fin de comparar los distintos temas de los marcos legales de los países seleccionados de América Latina y el Caribe se aplicó una metodología en tres fases que permitió no solo la recolección de los datos, sino también complementar el estudio con la perspectiva de profesionales, expertos e investigadores de otras regiones.

Así, en una primera fase, se llevó a cabo la recolección y el análisis de la información de fuentes primarias y secundarias de información. La principal fuente primaria de información corresponde al análisis de las respuestas al cuestionario a expertos de cada país del Global Philanthropy Environment Index (GPEI) de la Lilly Family School of Philanthropy de la Universidad de Indiana (IUPUI) (2018), y al apartado exclusivamente agregado para los 13 expertos de los países latinoamericanos que participaron de dicho estudio.¹ Este levantamiento de información se llevó a cabo entre diciembre de 2020 y febrero de 2021, y contó con la participación de expertos de Argentina, Barbados, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Jamaica, México, Perú, Uruguay y Venezuela. Luego se hizo un proceso de validación de datos con algunos expertos en temas que requerían aclaración.

Se cuenta con datos de fuente primaria para 19 países: Argentina, Barbados, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

Con el fin de integrar información adicional de otros países de la región, se incorporaron datos de otros seis países latinoamericanos, de los cuales el CEFIS contaba con información reciente (de no más de dos años de antigüedad) recabada para la reciente publicación *Hacia un nuevo marco legal para las donaciones en Chile, América Latina, OCDE* (Aninat et al., 2020)² a través de un cuestionario realizado por el CEFIS y respondido por la Red Pro-Bono de las Américas con quienes se realizó un convenio de colaboración. Los seis países que se agregan gracias a la disponibilidad de dicha información de parte del CEFIS son: El Salvador, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay y República Dominicana. Es importante recalcar que solo se agregó información respecto de los temas tratados en el presente estudio, por lo que, a modo general, se analiza información para los 13 países del GPEI en temas de regulación de OSFL, mientras que respecto del marco legal de filantropía y donaciones el estudio presenta información de 19 países. Es importante señalar que la legislación y la normativa son dinámicas, por lo cual algunos elementos podrían cambiar a la fecha de la publicación.

¹ Ver anexo.

² Este estudio recolectó la información de los países con base en un cuestionario estructurado dirigido a estudios de abogados de América Latina y el Caribe que formaban parte de la Red Pro Bono de las Américas. Dicho cuestionario abordó la elegibilidad de las organizaciones donatarias, el tipo y valor de los incentivos tributarios, los criterios de reporte y transparencia, la existencia de fondos patrimoniales filantrópicos (*endowments*) y la legislación existente respecto de las donaciones internacionales, entre otros.

Presentación conjunta WINGS/ CEFIS

Principales hallazgos

Introducción

Tipo y metodología del estudio

Regulación de la filantropía en América Latina y el Caribe

El interés público como eje de la regulación

Constitución y registro de las organizaciones Sin Fines de Lucro (OSFL)

OSFL como donataria autorizada

Exenciones tributarias e incentivos a las donaciones

Actividades económicas, fondos patrimoniales, donaciones internacionales y donaciones electrónicas

Gobernanza, salvaguardias y transparencia de las OSFL

Disolución de las OSFL

Conclusiones y recomendaciones

Referencias

Anexos

Países incluidos en este estudio



Para contar con una perspectiva comparada de otras regiones del mundo, se agregó referencia bibliográfica de estudios recientes desarrollados por la OCDE, así como estudios de alcance global desarrollados por Charities Aid Foundation (CAF).

La segunda fase de desarrollo del estudio contempló un proceso de retroalimentación con los miembros del Grupo de Trabajo de América Latina y el Caribe de WINGS, respecto de las reflexiones preliminares del estudio identificadas como críticas para la región.³ Este paso tenía por objetivo comprender, desde la experiencia, las preocupaciones de las reglas legales de la práctica de filantropía e incorporar al estudio un enfoque colaborativo y de utilidad para quienes lideran iniciativas filantrópicas en la región.

La última fase contempló una ronda de entrevistas con expertos en sociedad civil y filantropía provenientes de instituciones reconocidas en el área. Con el fin de incorporar una mirada externa y un punto de comparación con la esfera internacional respecto a los datos, se realizaron tres entrevistas a expertos en materia de espacio e injerencia de la sociedad civil, o en la regulación de la filantropía: Rhodri Davies encargado del *think tank* Giving Thought de la CAF, especializado en políticas públicas en torno a la filantropía y la labor de las OSC; Débora Leao, investigadora del Espacio Cívico para América de Civicus, especializada en fortalecer la acción ciudadana y la sociedad civil, y Kinga Horvath, quien actualmente dirige la investigación para el GPEI 2021 de la IUPUI, y tiene amplios conocimientos y experiencia en políticas públicas y filantropía.

La visión y las reflexiones recolectadas en estas dos últimas fases sirvieron para iluminar las conclusiones y recomendaciones del estudio.

³ La sesión de retroalimentación tuvo lugar la primera quincena de junio de 2021 y se centró principalmente en tres temas: la regulación respecto de la gobernanza de las OSFL, el requisito de contribuir al Beneficio Público presente en la legislación de los países de la OCDE para aplicar como donataria autorizada, y los estándares de transparencia para la región.

Regulación de la filantropía en América Latina y el Caribe

La constitución de entidades sin fines de lucro constituye una forma de materializar el derecho a la libertad de asociación de los ciudadanos, un derecho humano que se reconoce en general a nivel constitucional en los países. En el ámbito legal, los países establecen normas que regulan los procesos administrativos para la creación de organizaciones sin fines de lucro (OSFL). Estas normas se caracterizan por establecer exenciones e incentivos tributarios para las OSFL, reconociendo así su contribución al interés o beneficio público de una sociedad. Esto es especialmente relevante en aquellas organizaciones orientadas no solo al beneficio mutuo de sus asociados (por ejemplo, asociaciones gremiales, de copropietarios, etc.), sino más bien enfocadas en contribuir al interés común, con actividades abiertas a la comunidad en general. Este reconocimiento legal, mediante exenciones o incentivos tributarios, es una forma de demostrar el compromiso social con el bien público, sea este ejercido por el Estado o por OSFL (Comité Económico y Social Europeo, 2019).

Junto con ello, las legislaciones establecen una serie de resguardos y limitaciones que permiten fortalecer la confianza pública de este tipo de entidades y resguardar el costo fiscal asociado a las concesiones tributarias que se les entregan a las OSFL.

A continuación, se analiza el marco legal de un amplio grupo de países de América Latina y el Caribe para las OSFL a lo largo de su ciclo de vida. Si bien esta categorización es amplia, el estudio pone especial énfasis en el subconjunto de aquellas que tienen un propósito de beneficio público –concepto que se profundiza más adelante– y gracias al cual se canalizan donaciones impulsadas por la propia regulación, incluyendo a las OSFL que desarrollan la filantropía en la región. El estudio identifica las tendencias en la región, las singularidades de algunos países, así como las diferencias y similitudes con otros países del mundo.

Presentación
conjunta WINGS/
CEFIS

Principales hallazgos

Introducción

Tipo y metodología
del estudio

Regulación de la filantropía
en América Latina y el Caribe

El interés público como eje
de la regulación

Constitución y registro de
las organizaciones Sin Fines
de Lucro (OSFL)

OSFL como donataria
autorizada

Exenciones tributarias e
incentivos a las donaciones

Actividades económicas,
fondos patrimoniales,
donaciones internacionales
y donaciones electrónicas

Gobernanza, salvaguardias y
transparencia de las OSFL

Disolución de las OSFL

Conclusiones y
recomendaciones

Referencias

Anexos

1

El interés público como eje de la regulación

Presentación conjunta WINGS/CEFIS

Principales hallazgos

Introducción

Tipo y metodología del estudio

Regulación de la filantropía en América Latina y el Caribe

El interés público como eje de la regulación

Constitución y registro de las organizaciones Sin Fines de Lucro (OSFL)

OSFL como donataria autorizada

Exenciones tributarias e incentivos a las donaciones

Actividades económicas, fondos patrimoniales, donaciones internacionales y donaciones electrónicas

Gobernanza, salvaguardias y transparencia de las OSFL

Disolución de las OSFL

Conclusiones y recomendaciones

Referencias

Anexos

Para que una organización formal sea reconocida como OSFL, y pueda acceder a la posibilidad de recibir donaciones con incentivos tributarios, existen tres criterios que generalmente debe cumplir, además de satisfacer los requisitos administrativos y de fiscalización de cada legislación. El primer criterio básico es no tener fines lucrativos, lo que previene cualquier forma de distribución de las ganancias que pueda obtener la organización en el ejercicio de sus actividades. El segundo criterio es contar con un propósito de valor para la sociedad, tradicionalmente denominado de beneficencia, y que en la actualidad se asocia a una regulación que enumera un listado de fines que la legislación reconoce como de interés para la sociedad. Finalmente, el tercer criterio es el beneficio público, que regula requisitos para que las actividades que la entidad realiza –o los servicios que provee– sean abiertas o alcancen a una amplia sección de la ciudadanía (OECD Tax Policy and Statistics Division, 2020).

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) utiliza el término “organizaciones de beneficio público” para referirse a aquellas que llevan a cabo propósitos de valor público, cuyas actividades están orientadas a un amplio número de beneficiarios, y que pueden recibir fondos de aportes filantrópicos, fondos gubernamentales y también generar fondos propios para la organización (incluyendo actividades comerciales). Este tipo de entidades, llamadas organizaciones de beneficio público, pueden adoptar distintas formas legales, dependiendo del país.

En el universo de las OSFL, algunos países distinguen aquellas que son de beneficio público de aquellas que son de beneficio mutuo. Esta diferenciación surge en relación con los destinatarios finales de las acciones de la organización. En el caso de las OSFL de beneficio mutuo, sus servicios no están abiertos al público en general, sino que se restringen a un subgrupo específico de la sociedad (es el caso de los sindicatos, las entidades cooperativas, las asociaciones profesionales, gremiales, juntas de copropietarios, las asociaciones de exalumnos, etc.). En oposición, las acciones de las organizaciones de beneficio público buscan llegar a la sociedad en general o a una sección suficientemente amplia de ella.

En el universo de las OSFL, algunos países distinguen aquellas que son de *beneficio público* de aquellas que son de *beneficio mutuo*. Esta diferenciación surge en relación con los destinatarios finales de las acciones de la organización. En el caso de las OSFL de beneficio mutuo, sus servicios no están abiertos al público en general, sino que se restringen a un subgrupo específico de la sociedad (es el caso de los sindicatos, las entidades cooperativas, las asociaciones profesionales, gremiales, juntas de copropietarios, las asociaciones de exalumnos, etc.). En oposición, las acciones de las organizaciones de beneficio público buscan llegar a la sociedad en general o a una sección suficientemente amplia de ella. Así, si bien la mayoría de los países exime de ciertos tributos a todo tipo de organizaciones, restringen la posibilidad de recibir donaciones –con incentivos tributarios para los donantes– a aquellas que acrediten ser de beneficio público. Llamaremos *donatarias autorizadas* al subconjunto de OSFL que son de beneficio público, y que han sido aprobadas por el organismo tributario de cada país para poder recibir donaciones con incentivos tributarios. Por ejemplo, en Estados Unidos, todo tipo de OSFL recibe exenciones al impuesto a la renta, pero aquellas entidades cuyas actividades son exclusivas para sus miembros, y no para el público en general, no tienen un trato preferencial en relación con las donaciones (Salamon, 1997) y, por tanto, no pueden aplicar como donatarias autorizadas.

En la mayoría de los países latinoamericanos analizados en el presente estudio (nueve de trece), en la legislación se hace alguna mención al beneficio, bien o interés público como requerimiento para convertirse en donataria autorizada (tabla 1). Sin embargo, a excepción de Colombia, ningún país tiene una definición concreta del significado y las implicaciones del concepto de beneficio público. Es importante recalcar que la definición de este concepto debe ser lo suficientemente inclusiva para no dejar fines excluidos.

En el caso de Colombia, 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 sus 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 las actividades que realiza. Al igual que en Estados Unidos, en Colombia, las OSFL que son de beneficio mutuo cuentan con exenciones tributarias por su carácter de entidad no lucrativa, pero no pueden acceder al régimen especial (recibir donaciones con incentivos tributarios) por beneficiar solamente a grupos cerrados.

Otro caso interesante es la regulación de Chile. La Ley 20.500 del año 2011, que regula las asociaciones y la participación ciudadana en la gestión pública, define en su artículo 15° 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”. Sin embargo, no existe una relación entre la definición presente en dicha legislación y el tipo de entidades que tienen la posibilidad de ser donatarias autorizadas, lo que está regulado por medio de otras leyes que norman las donaciones a determinados fines y el tipo de entidad que puede ser sujeto de donaciones.

Tabla 1: Consideración del beneficio público en la normativa para aplicar como donataria autorizada en América Latina y el Caribe

Países	No	Sí
Argentina	♦	
Barbados		♦
Bolivia		♦
Brasil		♦
Chile	♦	
Colombia		♦
Costa Rica		♦
Ecuador	♦	
Jamaica		♦
México		♦
Perú	♦	
Uruguay		♦
Venezuela		♦

Fuente: elaboración propia con base en las respuestas al cuestionario adicional al GPEI (Lilly Family School of Philanthropy, 2018).

Como veremos a continuación, los países de la región establecen un marco regulatorio específico para el ciclo de vida de las OSFL –en el proceso de constitución, gobernanza, reportes y cierre– que les permite acceder tanto a exenciones como a beneficios tributarios asociados a donaciones filantrópicas de personas y empresas.

Presentación conjunta WINGS/CEFIS

Principales hallazgos

Introducción

Tipo y metodología del estudio

Regulación de la filantropía en América Latina y el Caribe

El interés público como eje de la regulación

Constitución y registro de las organizaciones Sin Fines de Lucro (OSFL)

OSFL como donataria autorizada

Exenciones tributarias e incentivos a las donaciones

Actividades económicas, fondos patrimoniales, donaciones internacionales y donaciones electrónicas

Gobernanza, salvaguardias y transparencia de las OSFL

Disolución de las OSFL

Conclusiones y recomendaciones

Referencias

Anexos

En general, para que una entidad sea reconocida como organización sin fines de lucro y perciba los beneficios fiscales asociados, la legislación impone tres requisitos: no tener fines lucrativos, contar con un propósito de valor para la sociedad, y ser de beneficio público, esto es, que las actividades que la entidad realice o los servicios que provea sean abiertos al público en general o alcancen a una amplia sección de la ciudadanía. En América Latina y el Caribe, la mayoría de la regulación incorpora una referencia al concepto de beneficio público o interés público como criterio, sin embargo, no es posible identificar una definición clara del significado de este concepto y sus implicancias formales. En caso de aceptar esta noción, es importante tener en cuenta que el criterio sea inclusivo o incorpore la posibilidad de homologar fines que no se encuentran descritos explícitamente.

2

Constitución y registro de las organizaciones sin fines de lucro (OSFL)

Formas legales de las OSFL

Constitución y registro de una OSFL

Presentación conjunta WINGS/ CEFIS
Principales hallazgos
Introducción
Tipo y metodología del estudio
Regulación de la filantropía en América Latina y el Caribe
El interés público como eje de la regulación
Constitución y registro de las organizaciones Sin Fines de Lucro (OSFL)
OSFL como donataria autorizada
Exenciones tributarias e incentivos a las donaciones
Actividades económicas, fondos patrimoniales, donaciones internacionales y donaciones electrónicas
Gobernanza, salvaguardias y transparencia de las OSFL
Disolución de las OSFL
Conclusiones y recomendaciones
Referencias
Anexos

Existen varios elementos en los marcos jurídicos que condicionan la posibilidad de creación y registro de una OSFL por parte de la ciudadanía organizada. Entre ellos, la forma jurídica que puede adoptar una entidad de este tipo, el proceso y tiempo estimado para su constitución –que pueden estar o no regulados en la legislación–, los costos de transacción, la exigencia de un financiamiento mínimo requerido, y la aprobación por parte de entes estatales. Si bien la regulación otorga certeza jurídica respecto del camino de creación de una entidad nueva, la forma que adopte esta regulación puede incorporar trabas al impulso de OSFL de la sociedad civil, o bien puede guiar y facilitar el proceso.

En el proceso para la constitución y el registro de las OSFL, la claridad en los tiempos y criterios de inscripción, así como la economía procedimental que reduzca costos monetarios y evite duplicidades de procedimientos con cruce de información entre las agencias públicas es especialmente relevante. De esta forma, por un lado, se disminuye la posible discrecionalidad por parte de las autoridades y se da certeza a las organizaciones, y, por otro, se reducen los costos de transacción para constituirse legalmente y se asegura una participación amplia en el sistema.

Todos los países de la región cuentan con leyes que regulan específicamente el ámbito de constitución, registro y reglas normativas para el funcionamiento de las OSFL. Bolivia, Chile, Ecuador y Perú destacan entre los países donde el proceso formal de registro está claramente establecido en la legislación, es transparente, se especifican los elementos que no cumplen con la norma y se da la posibilidad de corregir las observaciones hechas por la entidad encargada.

De hecho, a partir de la década de 2010, varios países han avanzado en esta regulación. En 2013, Jamaica avanzó en facilitar la formalización del sector mediante la Ley de Organizaciones Benéficas, que creó un marco estructurado para el registro y los beneficios fiscales de estas organizaciones, que también sirve como entidad gubernamental central para la supervisión del sector. Por su parte, Chile promulgó la Ley 20.500 de 2011, sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública, que reguló y facilitó el procedimiento para constituir asociaciones y fundaciones sin fines de lucro, simplificando trámites y estableciendo la contraparte en los organismos comunales (municipios), descentralizando y acelerando la gestión de su constitución. Otro ejemplo es Ecuador, que en 2017 promulgó el Reglamento para el Otorgamiento de Personalidad Jurídica a las Organizaciones Sociales, donde aclararon y flexibilizaron los requisitos para su registro y operación.

Formas legales de las OSFL

La tendencia en la región latinoamericana, tal como sucede en otros países del mundo, es regular el tipo de instituciones sin fines de lucro que se pueden constituir desde la sociedad civil, principalmente bajo la forma de fundaciones o asociaciones. Ambos tipos de OSFL se constituyen de forma voluntaria y deben cumplir con ciertas condiciones para su constitución legal, como contar con estatutos que rijan su funcionamiento. Los estatutos de toda asociación deberán determinar los derechos y deberes de los asociados, las condiciones de incorporación, de participación, de elecciones y la forma y los motivos de exclusión. Así, la condición de “asociado” conlleva el deber de cumplir los estatutos y acuerdos válidamente adoptados por la asamblea y demás órganos de la asociación, tanto en relación con los aportes pecuniarios que correspondan, como con la participación en sus actividades. Por su parte, los estatutos de toda fundación deberán precisar el modo de funcionamiento y, además, los bienes o derechos que aporte el fundador a su patrimonio, así como las reglas básicas para la aplicación de los recursos al cumplimiento de los fines fundacionales y para la determinación de los beneficiarios. Por otro lado, ambos tipos de OSFL, al constituirse como persona jurídica, pueden gozar de ciertos derechos inherentes a esta figura y también de obligaciones civiles como, por ejemplo, tener propiedades, estar exentas de ciertos tributos o ser representadas judicial y extrajudicialmente, entre otros. La principal diferencia entre estos dos tipos de entidades es que

la asociación se forma por la reunión de una pluralidad de personas en torno a objetivos lícitos de interés común a los asociados, mientras que una fundación lo hace mediante la afectación de bienes para el cumplimiento un determinado fin lícito de interés general definido por el o los fundadores. Es decir que, en el caso de las asociaciones, se trata de la reunión de una colectividad de individuos que se gobiernan por sí mismos mediante la voluntad manifiesta de sus asociados, mientras que las fundaciones son una organización dirigida a un fin determinado –por lo que tienen destinatarios–, predominando en ellas el elemento patrimonial, y se rigen por la voluntad del fundador.

Con todo, cerca de la mitad de los países estudiados también permite que las OSFL se constituyan como cooperativas (Colombia, Ecuador, Uruguay, México, Brasil y Costa Rica), y en un grupo menor de países se pueden constituir también como fideicomisos o *trust* (Barbados, Jamaica y México) o como fondos patrimoniales (Jamaica, México y Brasil). En contados casos estas organizaciones pueden tomar la forma de sociedades o corporaciones de beneficencia, figura que ha tendido a fundirse o reemplazarse por otras, como se puede apreciar en la tabla 2 a continuación.

Además, es posible encontrar otras formas jurídicas específicas de constitución como OSFL por país donde, como en el caso de Perú, pueden tomar la forma de comités.

Tabla 2: Formas jurídicas que pueden tomar las OSFL

Países	Asociación	Fundación	Cooperativa	Corporación sin fines de lucro	Trust	Endowment	Corporación beneficencia	Sociedad
Argentina	♦	♦		♦				
Barbados	♦	♦		♦	♦			♦
Bolivia	♦	♦	♦	♦			♦	
Brasil	♦	♦						
Chile	♦	♦						
Colombia	♦	♦	♦	♦				
Costa Rica	♦	♦	♦					
Ecuador	♦	♦						
Jamaica	♦	♦			♦	♦	♦	♦
México	♦	♦	♦		♦	♦		
Perú	♦	♦						
Uruguay	♦	♦	♦			♦		
Venezuela	♦	♦	♦					

Fuente: elaboración propia con base en las respuestas al cuestionario adicional al GPEI (Lilly Family School of Philanthropy, 2018).

Todos los países de la región cuentan con leyes que regulan específicamente el ámbito de constitución, registro y reglas normativas para el funcionamiento de las OSFL. La tendencia es regular el tipo de instituciones sin fines de lucro que se pueden constituir desde la sociedad civil, principalmente bajo la forma de fundaciones o asociaciones. Ambos tipos de OSFL se constituyen de forma voluntaria y deben cumplir con ciertas condiciones para su constitución legal, como contar con estatutos que rijan su funcionamiento.

- Presentación conjunta WINGS/CEFIS
- Principales hallazgos
- Introducción
- Tipo y metodología del estudio
- Regulación de la filantropía en América Latina y el Caribe
- El interés público como eje de la regulación
- Constitución y registro de las organizaciones Sin Fines de Lucro (OSFL)
- OSFL como donataria autorizada
- Exenciones tributarias e incentivos a las donaciones
- Actividades económicas, fondos patrimoniales, donaciones internacionales y donaciones electrónicas
- Gobernanza, salvaguardias y transparencia de las OSFL
- Disolución de las OSFL
- Conclusiones y recomendaciones
- Referencias
- Anexos

Constitución y registro de una OSFL

Establecer plazos y procedimientos claros para el registro jurídico de organizaciones de la sociedad civil (OSC) es una condición base para su correcto funcionamiento y desarrollo. Dada la diversidad de entidades que componen el universo de OSC, donde se incluye no solo a fundaciones y asociaciones, sino también a universidades, hospitales, sindicatos, clubes deportivos, asociaciones de culto religioso, etc., no es de extrañar que existan múltiples procedimientos para su constitución y variedad de registros según su especificidad.

En muchos países existen diversos registros y procedimientos para propósitos diferentes: un registro inicial como OSFL, otro proceso para obtener exenciones tributarias, y un tercer proceso para acceder a recursos públicos y para recibir donaciones con incentivos tributarios. En México, por ejemplo, el primer paso es el registro del nombre de la OSFL en la Secretaría Económica, luego se debe realizar el registro en la agencia tributaria para obtener el régimen de exenciones y un tercer paso es obtener la inscripción en el Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol)⁴ para recibir donaciones con incentivos, en un proceso donde se revisa que la organización no solo sea sin fin de lucro, sino que cumpla con los fines de beneficio público.

Plazos y costos del registro inicial como OSFL

En la mayoría de los marcos legales de los países latinoamericanos analizados se establece el plazo para registrar una OSFL, pero la extensión del proceso varía de forma significativa entre estos. Tres países destacan por establecer plazos cortos, de 30 días (Colombia, Perú y Venezuela), mientras en otros cinco el plazo es de 31 a 60 días (Brasil,⁵ Chile, Ecuador, México y Barbados), y en otro grupo de tres países el tiempo estimado para registrar una OSFL es de más de 90 días (Argentina, Bolivia, Jamaica). En el caso de Argentina, la ley federal se complementa con el procedimiento reglamentario que establece cada provincia para el registro, haciendo variar los tiempos de acuerdo con cada dotación provincial.

En los casos de Uruguay y Costa Rica, los plazos no están establecidos por ley, por lo que los tiempos y costos dependen en gran medida del tipo de forma jurídica de la nueva entidad y de la revisión del funcionario público que tramita la solicitud. En el caso de Uruguay, la falta de un marco jurídico unificado implica que se apliquen criterios diferentes para los distintos tipos de OSC (asociaciones civiles, fundaciones, cooperativas, sindicatos, etc.), lo que da pie a incoherencias en el proceso burocrático. En Costa Rica se revisa si el objeto de la organización es coherente con su naturaleza. En ambos países suele ser necesario contar con un asesor jurídico para que los pasos se sigan en el orden correcto y no haya contratiempos ni retrasos adicionales. Con todo, se estima que el proceso suele durar un mínimo de seis meses, pudiendo demorar más de un año en completarse.

Los expertos de Barbados, Ecuador y Venezuela reportan que existe una diferencia entre los plazos estipulados por ley para constituir una OSFL y el tiempo que el proceso lleva en la práctica (tabla 3). Las razones de esta variación son diversas. Por ejemplo, en Venezuela, la ley establece un periodo de hasta 30 días, sin embargo, en la práctica, el registro puede tomar varios meses y puede estar sujeto a requisitos arbitrarios de los funcionarios a cargo. Además del alto grado de discrecionalidad que rodea el funcionamiento interno del registro y la posibilidad de que se pidan sobornos, finalmente la tramitación de la constitución de una OSFL puede negarse sin explicaciones. Por otro lado, en Barbados se trata más bien de una falta de personal debido a una reestructuración de la agencia pública, lo que dificulta el proceso y los plazos de registro.

⁴ Indesol es una entidad gubernamental mexicana encargada de la Secretaría Técnica de la Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil; dentro de su ámbito de responsabilidad se encuentra la operación del Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil (RFOSC).

⁵ En el caso de Brasil, el experto especifica que el tiempo para registrar fundaciones es más largo pues es necesario obtener una autorización de parte de la Fiscalía.

Así, en la práctica, en la mayoría de los países latinoamericanos analizados constituir legalmente una OSFL toma más de tres meses. Solo en Brasil, Chile y México puede durar alrededor de dos meses, y solo en el caso de Colombia y Perú el tiempo de constitución de una OSFL es de un mes.

Tabla 3: Plazos para constituir legalmente una organización sin fines de lucro, diferenciando entre lo estipulado en la ley de lo reportado en la práctica

Países	Tiempo establecido por ley			Tiempo efectivo estimado desde la práctica		
	Entre 0-30 días	31-60 días	Más de 90 días	Entre 0-30 días	31-60 días	Más de 90 días
Argentina			♦			♦
Barbados		♦				♦
Bolivia			♦			♦
Brasil		♦			♦	
Chile		♦			♦	
Colombia	♦			♦		
Costa Rica						♦
Ecuador		♦				♦
Jamaica			♦			♦
México		♦			♦	
Perú	♦			♦		
Uruguay						♦
Venezuela	♦					♦

Fuente: elaboración propia con base en las respuestas al cuestionario adicional al GPEI (Lilly Family School of Philanthropy, 2018).

Presentación conjunta WINGS/ CEFIS

Principales hallazgos

Introducción

Tipo y metodología del estudio

Regulación de la filantropía en América Latina y el Caribe

El interés público como eje de la regulación

Constitución y registro de las organizaciones Sin Fines de Lucro (OSFL)

OSFL como donataria autorizada

Exenciones tributarias e incentivos a las donaciones

Actividades económicas, fondos patrimoniales, donaciones internacionales y donaciones electrónicas

Gobernanza, salvaguardias y transparencia de las OSFL

Disolución de las OSFL

Conclusiones y recomendaciones

Referencias

Anexos

Por otro lado, en la mayoría de los países de la región existe un costo asociado a la constitución de OSFL, ligado al valor que implican los documentos notariales, a los cuales se adiciona en algunos países una tasa de constitución específica por el tipo de organización. En la mayoría de los países analizados el costo promedio para registrar una OSFL es de hasta 150 dólares, mientras que en tres países (Jamaica, Perú⁶ y Uruguay) el costo promedio va desde los 300 hasta los 500 dólares, y existe un tercer grupo de países (Bolivia,⁷ Costa Rica y México) donde registrar legalmente una OSC tiene un mayor costo asociado, que va desde los 500 dólares llegando a los 1000 dólares como muestra la tabla 4. En el caso de Argentina, el costo depende de cada jurisdicción, según el reglamento de cada provincia.

Tabla 4: Costo promedio para registrar una organización sin fines de lucro, en dólares

	Entre 0 y 50 dólares	Entre 100 y 150 dólares	Entre 300 y 500 dólares	Entre 500 y 1000 dólares
Argentina		♦		
Barbados		♦		
Bolivia				♦
Brasil		♦		
Chile	♦			
Colombia	♦			
Costa Rica				♦
Ecuador	♦			
Jamaica			♦	
México				♦
Perú			♦	
Uruguay			♦	
Venezuela		♦		

Fuente: elaboración propia con base en las respuestas al cuestionario adicional al GPEI (Lilly Family School of Philanthropy, 2018).

Otros costos no establecidos formalmente pueden ser necesarios en países donde la legislación no tiene una regulación clara (lo que hace necesario contar con asesores como en Uruguay), o en países con alto nivel de discrecionalidad de los funcionarios públicos (como Venezuela, donde se reporta como práctica extendida la solicitud de pagos de sobornos).

⁶ En el caso de Perú, los gastos notariales son particularmente elevados y se paga por cada uno de los documentos de "acto registral" (constitución, designación consejo directivo, representante, etc.). A las altas tarifas de las notarías se suman los costos registrales, tarifa fija que se publica anualmente en la página de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (Gobierno de Perú, s. f.)

⁷ En el caso de Bolivia, la obtención de personalidad jurídica y registro de una OSFL está sujeta al pago de las tasas de servicios corrientes. Por ejemplo, en el caso de la Gobernación de La Paz el costo oficial del trámite es aproximadamente de 300 dólares.

Exigencia de capital mínimo para constituir una OSFL

En la mayoría de los países latinoamericanos analizados, para poder constituir una OSFL no se exige legalmente contar con un capital mínimo inicial, a excepción de Argentina, Bolivia, Colombia y México, como muestra la tabla 5 a continuación. En el caso de Colombia, este elemento incide en el costo de registro de la OSFL, que se define según las tasas establecidas por el gobierno,⁸ las cuales varían en función del patrimonio inicial en el momento de la constitución. Con todo, el monto inicial mínimo exigido es de solo 50 dólares.

En suma, Bolivia es el país donde es más oneroso constituir una OSFL, y exige además un monto mínimo para poder constituir una fundación, el cual es el más alto (de 1.500 dólares) dentro de los países que requieren dicho capital mínimo, y se exige además un documento de liberalidad o donación por un monto mínimo de aproximadamente 2.800 dólares. Por otra parte, en Ecuador, en 2017 se realizaron modificaciones normativas que buscaron reducir los requisitos administrativos eliminando la exigencia de que las organizaciones demostraran estar en posesión de un patrimonio de entre 400 y 4.000 dólares, como se requería anteriormente.⁹ Mientras en Brasil, la legislación solo establece un capital mínimo para el caso de las fundaciones.

Tabla 5: Exigencia legal de un capital mínimo para establecer una OSFL

Países	No	Sí	Suma requerida en USD
Argentina		♦	\$530
Barbados	♦		
Bolivia		♦	\$1500
Brasil	♦*		
Chile	♦		
Colombia		♦	\$50
Costa Rica	♦		
Ecuador	♦		
Jamaica	♦		
México		♦	\$500
Perú	♦		
Uruguay	♦		
Venezuela	♦		

Fuente: elaboración propia con base en las respuestas al cuestionario adicional al GPEI (Lilly Family School of Philanthropy, 2018).

* En el caso de Brasil, sí se requiere un capital mínimo para constituir fundaciones.

- Presentación conjunta WINGS/CEFIS
- Principales hallazgos
- Introducción
- Tipo y metodología del estudio
- Regulación de la filantropía en América Latina y el Caribe
- El interés público como eje de la regulación
- Constitución y registro de las organizaciones Sin Fines de Lucro (OSFL)
- OSFL como donataria autorizada
- Exenciones tributarias e incentivos a las donaciones
- Actividades económicas, fondos patrimoniales, donaciones internacionales y donaciones electrónicas
- Gobernanza, salvaguardias y transparencia de las OSFL
- Disolución de las OSFL
- Conclusiones y recomendaciones
- Referencias
- Anexos

8 La última modificación fue establecida por el Decreto 1756 de 2020.

9 Se modificó el Reglamento para el Otorgamiento de Personalidad Jurídica a las Organizaciones Sociales.

Así, tomando en consideración el costo promedio para registrar una OSFL y la necesidad de un capital mínimo para establecerla, Bolivia y México son los países donde constituir una organización sin fines de lucro implica un mayor desembolso de dinero. Además, los costos suelen ser más altos cuando se busca registrar una fundación que cuando se trata de una asociación.

Ente a cargo del registro de las OSFL

En la mayoría de los países de América Latina y el Caribe, la tarea de verificación y validación de los requisitos y otorgamiento de la personalidad jurídica recae en una agencia pública, en general del gobierno central o federal,¹⁰ como se observa en la tabla 6. En un grupo menor de países, las OSFL se deben registrar ante un ente local: en el caso de Chile, el proceso se realiza ante cada municipalidad (unidad primaria de administración y representación territorial), mientras que en Colombia se realiza ante un ente privado –las cámaras de comercio de las ciudades–, siguiendo los requisitos establecidos por la ley. Este caso es de particular interés, pues si bien los requisitos que deben cumplir las entidades que se quieren registrar como OSFL fueron establecidos por ley, es un ente distinto al Estado el que se encarga, más bien de verificar que de autorizar, que los requisitos se cumplan y de llevar a cabo todo el proceso para ello. Este es un modelo interesante, que se debe conocer en más detalle, como una posible solución contra posibles medidas de restricción del espacio de desarrollo de la sociedad civil.

Tabla 6: Tipo de agencia pública encargada de registrar la constitución de una OSFL

	Gobierno central o federal	Gobierno local	Otro
Argentina		♦	
Barbados	♦		
Bolivia	♦		
Brasil		♦	Fiscalía para fundaciones<?>
Chile		♦	
Colombia		♦	
Costa Rica	♦		
Ecuador	♦		
Jamaica	♦		
México			Servicio de Administración Tributaria (SAT)
Perú	♦		
Uruguay	♦		
Venezuela	♦		

Fuente: elaboración propia con base en las respuestas al cuestionario adicional al GPEI (Lilly Family School of Philanthropy, 2018).

¹⁰ En Argentina, si bien la ley rige a nivel de Estado, el proceso formal de solicitud se hace ante una entidad provincial. En Brasil, para algunas entidades que trabajan en ámbitos específicos como salud, educación y asistencia social, la ley exige un registro ante los consejos públicos especializados.

Cabe destacar que, considerando los datos de las tablas 3 y 6, en los países que establecen que el registro de las OSFL se realiza a nivel local, el tiempo de demora es de hasta 60 días, mientras que en aquellos donde el proceso tarda más de 90 días, el registro de las OSFL se realiza a nivel central o federal.

Si combinamos las cuatro variables analizadas para el proceso de constitución y registro de una OSFL –tiempo que demora el registro,¹¹ el costo asociado, la exigencia o no de capital mínimo y el nivel de descentralización de la agencia a cargo (local o regional o nacional)–, podemos identificar que existen tres niveles para su creación y registro en la región.¹²

El primer nivel y el más bajo en dificultad, que establece procesos más simples y menos costosos a la constitución de OSFL, está presente en Brasil, Chile y Colombia. El nivel intermedio de dificultad en cuanto a exigencias monetarias y procedimentales para las organizaciones que buscan obtener personalidad jurídica se encuentra en Argentina, Barbados, Ecuador, Perú y Venezuela. El nivel de dificultad mayor, con altas exigencias y costos procedimentales para la constitución de nuevas OSFL se encuentra en Bolivia, Costa Rica, Jamaica, México y Uruguay.



Procesos más simples y menos costosos para la constitución de OSFL.

Procesos complejos en cuanto a exigencias monetarias y procedimentales para la constitución de OSFL.

Procesos con altas exigencias y costos procedimentales para la constitución de nuevas OSFL.

En suma, si bien desde el año 2010 ha habido importantes avances en algunos países de América Latina y el Caribe, a nivel general la normativa en la región aún establece un nivel medio alto de dificultades procedimentales para la constitución de nuevas organizaciones sin fines de lucro.

¹¹ Respecto a la demora del registro se tomó en consideración el tiempo informado que tarda en la práctica, cuando existía una diferencia entre el plazo legal y el plazo efectivo. Ver tabla 3.

¹² Se asignó un puntaje a cada variable en tramos de 2 a 4 niveles, con base en información agregada de las tablas 3, 4, 5 y 6.

3

OSFL como donataria autorizada

Procedimiento

Fines de interés público

Presentación conjunta WINGS/ CEFIS
Principales hallazgos
Introducción
Tipo y metodología del estudio
Regulación de la filantropía en América Latina y el Caribe
El interés público como eje de la regulación
Constitución y registro de las organizaciones Sin Fines de Lucro (OSFL)
OSFL como donataria autorizada
Exenciones tributarias e incentivos a las donaciones
Actividades económicas, fondos patrimoniales, donaciones internacionales y donaciones electrónicas
Gobernanza, salvaguardias y transparencia de las OSFL
Disolución de las OSFL
Conclusiones y recomendaciones
Referencias
Anexos

En el universo de entidades sin fines de lucro es posible distinguir entre aquellas que son de beneficio mutuo, orientadas principalmente a un grupo de miembros, y otras de beneficio público, como se mencionó anteriormente. El elemento que distingue ambos grupos es la orientación hacia actividades abiertas a la comunidad en general, que se identifican con algún fin que la legislación ha reconocido como un bien público. Existen criterios y procedimientos para que una entidad sea reconocida como donataria autorizada, estatus que permite a las OSFL principalmente obtener donaciones de personas y empresas sujetas a incentivos tributarios que reducen el costo de la donación para los donantes.

Procedimiento

En América Latina y el Caribe, tal como sucede en los países de la OCDE, las regulaciones tienden a definir una serie de requisitos adicionales a la constitución como OSFL para recibir un tratamiento tributario especial y convertirse en lo que hemos llamado donatarias autorizadas. Generalmente, se exige pasar por un proceso de registro, en muchos casos ante autoridades especializadas en los fines u OSC, y luego, o de forma paralela, ante la agencia tributaria de cada país. De acuerdo con la OCDE, los países suelen seguir tres tipos de enfoques generales: la administración fiscal es responsable del proceso de acreditación; la responsabilidad es compartida entre la administración fiscal y una autoridad competente, como una comisión independiente; o la responsabilidad recae en otro departamento y no en la administración fiscal (OECD Tax Policy and Statistics Division, 2020).

Para la obtención del estatus de donataria autorizada es posible identificar dos tipos de procesos en la legislación de los países: por un lado, aquellos que utilizan lo que llaman un “sistema de escalera” (*staircase system*), en el cual los procedimientos para volverse donataria autorizada son secuenciales o a través de escalones o procesos sucesivos; y, por otro, países que tienen un sistema de “colcha de retazos” (*patchwork system*), que ofrecen incentivos y procedimientos diferenciados para volverse donataria autorizada, los cuales varían de acuerdo con el tipo de propósitos o fines en los cuales trabaja la OSFL (Charities Aid Foundation, 2016).

La mayoría de los países de América Latina y el Caribe tienen el sistema de escalera, en algunos casos a través de dos pasos y en otros de tres, al igual como sucede en países con alto nivel de ingresos y altos niveles de donaciones filantrópicas (Aninat *et al.*, 2020). Sin embargo, tal como refleja la tabla 7, un tercio de los países analizados de la región cuenta con el sistema de colcha de retazos: Bolivia, Brasil, Chile, Nicaragua, Perú, Venezuela y República Dominicana. En estos países existe un procedimiento único para que las organizaciones se registren como OSFL, pero luego deben seguir procedimientos diferentes y no consecutivos para la obtención del estatus de donataria autorizada, según el fin sobre el cual trabaja la organización. Incluso, en países como Chile y Brasil, varias de las regulaciones establecen que el estatus de donataria autorizada no se da a la organización como un todo, sino que se exige presentar proyectos específicos que son aprobados uno a uno por un ente público para optar a la posibilidad de recibir donaciones con incentivos tributarios. Las reglas para la aprobación de proyectos y la contraparte pública suelen ser diferentes de acuerdo a los distintos fines sobre los cuales trabaje una misma OSFL, lo que aumenta la complejidad y los costos procedimentales para las organizaciones.

Para la obtención del estatus de “donataria autorizada” la mayoría de los países de América Latina y el Caribe tienen el sistema de escalera, en algunos casos a través de dos pasos y en otros de tres, al igual como sucede en países con alto nivel de ingresos y altos niveles de donaciones filantrópicas (Aninat *et al.*, 2020).

Tabla 7: Tipo de procedimiento para obtener el estatus de donataria autorizada

Países	Sistema de escalera	Colcha de retazos (varios pasos no consecutivos)
Argentina	♦	
Barbados	♦	
Bolivia		♦
Brasil		♦
Chile		♦
Colombia	♦	
Costa Rica	♦	
Ecuador	♦	
Jamaica	♦	
México	♦	
Perú		♦
Uruguay	♦	
Venezuela		♦
Honduras	♦	
El Salvador	♦	
Nicaragua		♦
Panamá	♦	
Paraguay	♦	
República Dominicana		♦

Fuente: elaboración propia con base en el cuestionario adicional al GPEI (Lilly Family School of Philanthropy, 2018) y al cuestionario elaborado por el CEFIS y respondido por la Red Pro Bono de las Américas (Aninat et al., 2020).

Fines de interés público

Una característica de las OSFL es que se originan por el interés y la voluntad de un fundador o un grupo de personas que buscan promover o apoyar un tema en particular. En algunos casos, dicha motivación también está impulsada por una falta de atención a dicho tema de parte del Estado a nivel general, o para la atención a un grupo particular de la población que queda relegado de la cobertura de las políticas públicas. Así, una característica propia de este sector es que aborda una amplitud de temáticas o fines, y uno de sus atributos centrales es que entrega soluciones pertinentes a los grupos a los cuales atiende, muchas veces integrando y combinando distintos fines en su labor. En este marco, es importante que el reconocimiento al beneficio público que aportan las OSFL, como criterio para ser donatarias autorizadas, se vea reflejado en las listas de fines reconocidos por la legislación. Las listas de fines reconocidos por la legislación como aptos para que las OSFL que trabajan en alguno de ellos puedan recibir donaciones con incentivos tributarios pueden ser inclusivas, buscando integrar nuevos fines que se vuelvan importantes en el tiempo, o bien ser taxativas y acotar el ámbito de acción de los fines que pueden recibir donaciones con incentivos tributarios. En los países con alto nivel de ingresos y alto desarrollo filantrópico, estas listas de fines tienden a ser inclusivas e incorporan un mecanismo para incluir nuevos fines o una definición amplia de aquellos fines que aportan al bienestar de la comunidad (Aninat et al., 2020). Es el caso de Inglaterra, que cuenta con una lista de trece fines que pueden recibir donaciones con incentivos tributarios, donde la treceava categoría explicita la posibilidad de seguir incluyendo nuevos temas en el futuro. Esta categoría dice textualmente: “cualquier otro propósito reconocido como caritativo o que pueda

- Presentación conjunta WINGS/ CEFIS
- Principales hallazgos
- Introducción
- Tipo y metodología del estudio
- Regulación de la filantropía en América Latina y el Caribe
- El interés público como eje de la regulación
- Constitución y registro de las organizaciones Sin Fines de Lucro (OSFL)
- OSFL como donataria autorizada
- Exenciones tributarias e incentivos a las donaciones
- Actividades económicas, fondos patrimoniales, donaciones internacionales y donaciones electrónicas
- Gobernanza, salvaguardias y transparencia de las OSFL
- Disolución de las OSFL
- Conclusiones y recomendaciones
- Referencias
- Anexos

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.). Esta característica es especialmente importante por tres razones: en primer lugar, permite incorporar fines que se vuelvan importantes por temas de contingencia, por ejemplo, los relativos a una pandemia; en segundo lugar, le da espacio a fines que muchas veces han sido dejados de lado o pueden ser contrarios a los intereses de ciertos gobiernos, por ejemplo, causas medioambientales o los derechos de la comunidad LGTBIQ+, y, finalmente, evitar la necesidad de tener que hacer un cambio legislativo para incorporar nuevos fines. De hecho, a nivel de países OCDE, la amplia mayoría de estos reconoce una multiplicidad de fines como destino de donaciones con incentivos tributarios: entre 40 países analizados, solo Argentina, Bulgaria, Chile, Indonesia, Malta y Sudáfrica están entre los más restrictivos, dos de ellos de América Latina (OECD Tax Policy and Statistics Division, 2020).

En cambio, en los países de América Latina y el Caribe las listas de fines suelen estar definidas de forma concreta, sin dejar la posibilidad de incluir nuevos fines sin tener que hacer un cambio legislativo. En la región, México destaca como el país que permite más fines admisibles (16), seguido de Barbados (15) y Jamaica (13). Entre los países con listas más acotadas destaca Bolivia (que solo acepta cinco fines) y Brasil (con siete fines), lo que llama la atención pues se dejan fuera fines comunes como la reducción de la pobreza, la educación escolar y superior en el caso de Bolivia, y las culturas indígenas.

Entre los fines más recurrentes reconocidos por la normativa de los países de la región destaca la educación escolar, seguida a la par por la discapacidad y la salud (e investigación en salud), y, en tercer lugar de recurrencia se encuentran el arte, la cultura y el patrimonio, así como la educación superior.¹³ Por otro lado, los fines menos frecuentes en la región son las causas internacionales, solo reconocidas en México, y luego los derechos humanos, el acceso al agua y saneamiento y el deporte (tabla 8).

Como se mencionó previamente, en el universo de entidades sin fines de lucro es posible distinguir entre aquellas que son de beneficio mutuo, orientadas principalmente a un grupo de miembros, y otras de beneficio público. El elemento que distingue ambos grupos es la orientación hacia actividades abiertas a la comunidad en general, que se identifican con algún fin que la legislación ha reconocido como un bien público. Existen criterios y procedimientos para que una entidad sea reconocida como donataria autorizada, estatus que permite a las OSFL principalmente obtener donaciones sujetas a incentivos tributarios que reducen el costo de la donación para los donantes. En este marco, es importante que el reconocimiento al beneficio público que aportan las OSFL, como criterio para ser donatarias autorizadas, se vea reflejado en las listas de fines reconocidos por la legislación. Es crucial que las listas de fines autorizados sean inclusivas, es decir que busquen abarcar la mayor cantidad de causas que trabajan las OSFL buscando integrar nuevos fines que se vuelvan importantes en el tiempo.

¹³ Los fines más frecuentes incluidos en los países OCDE son: bienestar, educación, investigación científica y cuidado de la salud (OECD Tax Policy and Statistics Division, 2020).

Tabla 8: Fines que pueden recibir donaciones con incentivos tributarios por país

Fines	Países											
	Argentina	Barbados	Bolivia	Brasil	Chile	Colombia	Jamaica	México	Perú	Uruguay	Venezuela	
Animales		♦				♦	♦	♦			♦	
Arte, cultura y patrimonio		♦		♦	♦	♦	♦	♦	♦		♦	
Discapacidad	♦	♦		♦	♦	♦	♦	♦		♦	♦	
Educación escolar	♦	♦		♦	♦	♦	♦	♦	♦	♦	♦	
Energía		♦	♦					♦				
Medio ambiente		♦	♦			♦	♦	♦	♦		♦	
Alimentación		♦			♦	♦	♦	♦			♦	
Salud e investigación	♦	♦	♦	♦			♦	♦	♦	♦	♦	
Educación superior	♦	♦			♦	♦	♦	♦	♦	♦		
Vivienda y desarrollo económico		♦			♦		♦	♦		♦		
Derechos Humanos		♦				♦	♦	♦				
Causas internacionales								♦				
Reducción de la pobreza	♦	♦			♦	♦	♦	♦	♦			
Culto	♦	♦	♦			♦	♦	♦			♦	
Acceso al agua y saneamiento		♦				♦		♦			♦	
Juventud, familia y tercera edad		♦	♦	♦			♦	♦		♦		
Deporte				♦	♦	♦			♦			
Otros	♦			♦	♦				♦	♦	♦	
Total fines incluidos	7	15	5	7	9	12	13	16	8	7	10	

Fuente: elaboración propia con base en las preguntas del GPEI (Lilly Family School of Philanthropy, 2018). Ecuador está excluido del análisis por no contar con incentivos tributarios para los donantes, y en el caso de Costa Rica no se recibió respuesta a esta pregunta. La categoría otros contempla ámbitos específicos en cada país.¹⁴

14 En el caso de Argentina se especifica la investigación científica y tecnológica; para Brasil la oncología; para Chile, rehabilitación por consumo de alcohol y drogas; en el caso de Perú se especifican las culturas indígenas, la beneficencia, asistencia social y bienestar, y la ciencia; para Uruguay se detalla la rehabilitación social; y para Venezuela se incluyen las asociaciones profesionales o gremiales.

Presentación conjunta WINGS/CEFIS

Principales hallazgos

Introducción

Tipo y metodología del estudio

Regulación de la filantropía en América Latina y el Caribe

El interés público como eje de la regulación

Constitución y registro de las organizaciones Sin Fines de Lucro (OSFL)

OSFL como donataria autorizada

Exenciones tributarias e incentivos a las donaciones

Actividades económicas, fondos patrimoniales, donaciones internacionales y donaciones electrónicas

Gobernanza, salvaguardias y transparencia de las OSFL

Disolución de las OSFL

Conclusiones y recomendaciones

Referencias

Anexos

Tratamiento equitativo entre fines

Existen dos enfoques con los cuales las regulaciones de los países abordan los listados de fines de bien público reconocidos como destino de donaciones con incentivos tributarios. Por un lado está el enfoque igualitario,¹⁵ en que los distintos fines incluidos en el sistema permiten acceder al mismo beneficio tributario, reconociendo así que todas estas causas tienen la misma importancia y validez frente al Estado, lo cual da legitimidad a la diversidad de fines que abordan las OSFL y reconoce que muchas de ellas trabajan en forma integral sobre más de un ámbito. Por otro lado, se da un enfoque diferenciado, donde la legislación entrega mayores beneficios tributarios a ciertos fines por sobre otros, sobre la base de que algunos son más relevantes para la sociedad dado que generan un mayor beneficio público, o bien debido a que tienen menor gasto público y que, por tanto, la atracción de donaciones privadas requiere incentivarse con más fuerza. Si bien el hecho de que los fines tengan distintos incentivos tributarios para los donantes puede responder a situaciones de contingencia en el surgimiento de las leyes de cada país, el concepto de inequidad detrás de ello sigue existiendo y es reconocido y validado mediante la legislación.

Los países de América Latina y el Caribe analizados se dividen entre los dos enfoques: la mitad cuenta con un enfoque igualitario, con un sistema único de incentivos a todos los fines en que trabajen las donatarias autorizadas, y la otra mitad de los países adopta el sistema diferenciado. En la mayoría de los países con un enfoque igualitario, el procedimiento para volverse donataria autorizada se da por etapas o, como dijimos previamente, cuenta con un sistema de escaleras; es el caso de Argentina, Barbados, Colombia, Jamaica y México. Por otro lado, en una parte importante de los países con un enfoque diferenciado existen, además, múltiples procedimientos para volverse donataria autorizada (sistema colcha de retazos), es el caso de Brasil, Chile, Perú y Venezuela. En efecto, las legislaciones dispersas que norman los beneficios tributarios a los que pueden acceder las donatarias autorizadas, suelen no entregar los mismos incentivos tributarios, generando un tratamiento diferenciado de cara a las donatarias autorizadas dependiendo de la temática a la cual aboque su labor.

Finalmente, es importante destacar que el hecho de que un país tenga incentivos igualitarios para los distintos fines no implica que abarque una cantidad amplia e inclusiva de estos. Es el caso de Argentina y Bolivia que, si bien tienen igualdad de trato tributario respecto de los incentivos para los donantes, dejan bastantes fines que trabajan las OSFL fuera de la posibilidad de recibir donaciones con incentivos tributarios (tabla 9).

Existen dos enfoques para abordar los fines que reciben incentivos tributarios. El enfoque igualitario le brinda el mismo incentivo tributario a todas las causas, mientras que bajo el enfoque diferenciado, la legislación entrega mayores beneficios tributarios a ciertos fines.

¹⁵ Los países con alto nivel de ingresos y, a la vez, alto nivel de desarrollo filantrópico optan en general por un enfoque igualitario (Aninat *et al.*, 2020).

Tabla 9: Enfoque para asignar incentivos tributarios a los fines aceptados por país

Países	Diferenciado	Igualitario
Argentina		♦
Barbados		♦
Bolivia		♦
Brasil	♦	
Chile	♦	
Colombia		♦
Costa Rica	♦	
Jamaica		♦
México		♦
Perú	♦	
Uruguay	♦	
Venezuela	♦	

Fuente: elaboración propia con base en las respuestas al cuestionario adicional al GPEI (Lilly Family School of Philanthropy, 2018). Ecuador está excluido del análisis por no contar con incentivos tributarios para los donantes.

El procedimiento que permite a una OSFL ser reconocida como donataria autorizada, junto con la amplitud de fines considerados en la legislación de un país para contar con incentivos tributarios y el enfoque (igualitario o diferenciado) que se da a esos incentivos permiten distinguir dos tendencias diferenciadas en la región. Existe un primer grupo de países que se caracteriza por *sus reglas facilitadoras para la participación de las OSFL en el sistema de donaciones*, al contar con un sistema de pasos (o de escalera) que genera una economía procedimental que simplifica el proceso a las OSFL y, también, por la amplitud de fines reconocidos en la legislación con base en un tratamiento igualitario que facilita que las OSFL integren más de un fin en su labor. En este grupo se encuentran Barbados, Colombia, Jamaica y México.

Así mismo, existe un segundo grupo de países que se caracteriza por *reglas complejas para la participación de las OSFL en el sistema de donaciones*, al contar con un sistema de múltiples pasos (o colcha de retazos) que impone altos costos procedimentales y burocráticos a las OSFL, y que tienen listas limitadas de fines reconocidos en la legislación a los cuales da un tratamiento diferenciado en términos de incentivos tributarios, lo que entorpece que las OSFL integren más de un fin en su labor. En este grupo se encuentran Brasil, Chile, Perú y Venezuela. Luego, existe un grupo de países que combinan algunos aspectos facilitadores con otros que dificultan la participación de las OSFL en el sistema de donaciones, como Argentina, Bolivia y Uruguay.

- Presentación conjunta WINGS/ CEFIS
- Principales hallazgos
- Introducción
- Tipo y metodología del estudio
- Regulación de la filantropía en América Latina y el Caribe
- El interés público como eje de la regulación
- Constitución y registro de las organizaciones Sin Fines de Lucro (OSFL)
- OSFL como donataria autorizada
- Exenciones tributarias e incentivos a las donaciones
- Actividades económicas, fondos patrimoniales, donaciones internacionales y donaciones electrónicas
- Gobernanza, salvaguardias y transparencia de las OSFL
- Disolución de las OSFL
- Conclusiones y recomendaciones
- Referencias
- Anexos



Países con reglas facilitadoras, una economía procedimental que simplifica el proceso a las OSFL y que facilita que integren más de un fin en su labor.

Países con altos costos procedimentales y burocráticos a las OSFL, la cual dificulta que integre más de un fin a su labor.

Países que combinan algunos aspectos facilitadores con otros que dificultan la participación de las OSFL en el sistema de donaciones.

Existe un primer grupo de países que se caracteriza por sus reglas facilitadoras al contar con un sistema de pasos (o de escalera) que simplifica el proceso a las OSFL, reconoce una amplitud de fines y les da un tratamiento igualitario, lo que facilita que las OSFL integren más de un fin en su labor.

Por otro lado, existe un segundo grupo de países que se caracteriza por reglas complejas, un sistema de múltiples pasos (o colcha de retazos), altos costos procedimentales y burocráticos y que tiene listas limitadas de fines reconocidos lo que dificulta que una OSFL cubra varios fines.

Finalmente, existe un grupo de países que combinan reglas facilitadoras y complejas.

4

Exenciones tributarias e incentivos a las donaciones

Incentivos tributarios para las OSFL registradas como donatarias autorizadas

Exenciones tributarias para las OSFL Fines de interés público

Presentación conjunta WINGS/ CEFIS

Principales hallazgos

Introducción

Tipo y metodología del estudio

Regulación de la filantropía en América Latina y el Caribe

El interés público como eje de la regulación

Constitución y registro de las organizaciones Sin Fines de Lucro (OSFL)

OSFL como donataria autorizada

Exenciones tributarias e incentivos a las donaciones

Actividades económicas, fondos patrimoniales, donaciones internacionales y donaciones electrónicas

Gobernanza, salvaguardias y transparencia de las OSFL

Disolución de las OSFL

Conclusiones y recomendaciones

Referencias

Anexos

Diversos estudios relevan que la mayoría de los países en el mundo establecen incentivos a las donaciones a bienes públicos (Charities Aid Foundation *et al.*, 2014; OECD Tax Policy and Statistics Division, 2020). Se ha estudiado que uno de los factores que facilitan los aportes monetarios de personas y empresas son los incentivos tributarios, dado que reducen el costo de las donaciones, evitan comportamientos oportunistas y, si están bien diseñados, movilizan recursos a bienes públicos a un monto mayor que el costo fiscal que significa a nivel tributario este tipo de exenciones (Charities Aid Foundation, 2016; Guzmán e Irarrázaval, 2008).

En general, las OSFL son reconocidas en las legislaciones como entidades relevantes en un sistema de donaciones. La mayoría de las legislaciones que establecen incentivos tributarios para los donantes determinan que estos deben canalizarse a través de las OSFL que se han registrado como donatarias autorizadas, y son pocos los países que incentivan las donaciones directamente al beneficiario final (y, en general, lo hacen en casos de catástrofe). Esta intermediación permite que la renuncia fiscal que implica todo incentivo tributario sea canalizada a través de entidades de beneficio público, es decir que además de no tener ánimo de lucro, son abiertas a la comunidad y su labor está enfocada en un fin de interés público incluido en la legislación.

Si bien la posibilidad de canalizar donaciones con incentivos tributarios aplica solo para las OSFL que cuentan con el reconocimiento de donataria autorizada (con base en el procedimiento detallado en el capítulo 3), las OSFL en general recurren a otras fuentes de recursos: fondos públicos, membresías e ingresos por actividades propias. El carácter no lucrativo también es reconocido en la legislación de la mayoría de los países como base para una serie de exenciones impositivas a todas las OSFL, tanto de beneficio mutuo como de beneficio privado.

A continuación, se revisan tanto los incentivos para las OSFL que obtienen el estatus de donatarias autorizadas como las exenciones tributarias para todo tipo de organizaciones.

Incentivos tributarios para las OSFL registradas como donatarias autorizadas

Según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), América Latina y el Caribe constituyen una región de ingresos medios y en este tipo de países, según el estudio de John Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, las donaciones representan entre el 14 y el 21% de los ingresos totales de las OSFL (Irarrázaval *et al.*, 2017).

Dentro del sistema de incentivos a las donaciones existen tres factores que afectan la movilización efectiva de recursos de parte de los donantes: en primer lugar, la existencia de un impuesto a la donación, concebido más bien como un desincentivo a las donaciones; en segundo lugar, la existencia de incentivos tributarios, tanto para personas como para empresas, y, finalmente, los límites o techos máximos de donación con incentivos tributarios.

Con todo, estos factores configuran los incentivos tributarios a las donaciones, pero serán más movilizados según las tasas de impuestos generales que tenga un país tanto para contribuyentes individuales como corporativos. Así, si bien hay países con altos incentivos tributarios, como Singapur, el hecho de que sus tasas impositivas sean relativamente bajas (20%) comparadas con las de países con altos ingresos como Canadá (46%), Australia (45%), Reino Unido (45%), 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).

La existencia de incentivos tributarios por concepto de donaciones filantrópicas son la regla y no la excepción a nivel global (Charities Aid Foundation *et al.*, 2014). Con todo, es importante constatar que, por lo general, se puede acceder a dichos incentivos siempre y cuando se done a organizaciones que tengan el estatus de donataria autorizada.

Impuesto general a las donaciones

La existencia o no de un impuesto general a las donaciones es una variable base en la configuración del sistema de donaciones, que funciona más bien como un desincentivo pues establece un costo adicional a la donación destinada a aquellos fines u OSFL que tienen el estatus de donataria autorizada. La tendencia en los países de altos ingresos y altos niveles de filantropía, y en la mayoría de los de América Latina y el Caribe analizados en este estudio, es la inexistencia de un impuesto general a las donaciones, como muestra la tabla 10. En todos los países donde existe un impuesto general a la donación se han promulgado leyes con exenciones especiales para ciertos fines que liberan del impuesto general a dichas donaciones. Sin embargo, en estos países, para donar a una OSFL que trabaja fines no contemplados en estas leyes especiales se debe pagar el impuesto general a la donación. Esta situación genera un enfoque diferenciado entre una selección de fines que gozan de incentivos tributarios por concepto de donaciones, versus otros que no tienen leyes especiales y cuentan más bien con un desincentivo para las donaciones o un sobre costo para ellas.

La existencia de este impuesto general a las donaciones suele estar ligada a que, en ciertos países de América Latina y el Caribe, la referencia legal de las donaciones se enmarca en la regulación de herencias y legados. De esta manera, las donaciones se conceptualizan como una herencia en vida más que como un aporte filantrópico a bienes públicos, concepción que es más reciente en la legislación de la región (tabla 10).

Tabla 10: Existencia de un impuesto general a la donación y leyes con exención especial por país

Países	¿Existe un impuesto general a las donaciones?		Existencia de leyes que liberan del impuesto a la donación
	No	Sí	
Argentina	♦		
Barbados	♦		
Bolivia		♦	♦
Brasil		♦	♦
Chile		♦	♦
Colombia		♦	♦
Costa Rica	♦		
Ecuador	♦		
Jamaica	♦		
México		♦	♦
Perú	♦		
Uruguay	♦		
Venezuela	♦		

Fuente: elaboración propia con base en las respuestas al cuestionario adicional al GPEI (Lilly Family School of Philanthropy, 2018).

- Presentación conjunta WINGS/ CEFIS
- Principales hallazgos
- Introducción
- Tipo y metodología del estudio
- Regulación de la filantropía en América Latina y el Caribe
- El interés público como eje de la regulación
- Constitución y registro de las organizaciones Sin Fines de Lucro (OSFL)
- OSFL como donataria autorizada
- Exenciones tributarias e incentivos a las donaciones
- Actividades económicas, fondos patrimoniales, donaciones internacionales y donaciones electrónicas
- Gobernanza, salvaguardias y transparencia de las OSFL
- Disolución de las OSFL
- Conclusiones y recomendaciones
- Referencias
- Anexos

Incentivos a las donaciones

A nivel global, los incentivos tributarios para las donaciones filantrópicas no son la excepción, sino la regla tanto a nivel de la OCDE como a nivel mundial¹⁶ (Charities Aid Foundation, 2014; OECD Tax Policy and Statistics Division, 2020). En esta misma línea, todos los países de América Latina y el Caribe analizados en este estudio tienen incentivos tributarios a las donaciones filantrópicas, excepto Ecuador, como muestra la tabla 11.

Tabla 11: Existencia de incentivos tributarios para las donaciones filantrópicas por país

Países	No	Sí
Argentina		♦
Barbados		♦
Bolivia		♦
Brasil		♦
Chile		♦
Colombia		♦
Costa Rica		♦
Ecuador	♦	
Jamaica		♦
México		♦
Perú		♦
Uruguay		♦*
Venezuela		♦
Honduras		♦
El Salvador		♦
Nicaragua		♦
Panamá		♦
Paraguay		♦
República Dominicana		♦

Fuente: elaboración propia con base en el cuestionario al GPEI (Lilly Family School of Philanthropy, 2018) y al cuestionario elaborado por el CEFIS y respondido por la Red Pro Bono de las Américas (Aninat et al., 2020).

* En Uruguay solo las empresas tienen incentivos tributarios, pero no las personas.

Si bien la mayoría de los países de la región incentivan las donaciones de recursos, solo una minoría (Barbados, Chile, Colombia, México, República Dominicana y Venezuela) cuenta con algún tipo de incentivos a la donación de herencias y legados (ver tabla 12).

16 De acuerdo con el estudio comparativo de la CAF de 2014 sobre el ambiente legal en 193 países de distintas regiones del mundo, los incentivos tributarios para las donaciones son la norma a nivel global: el 77% de los países analizados ofrecen incentivos a empresas y el 66% a individuos. En el estudio de la Tax Policy and Statistics Division de la OCDE (2020), los 40 países analizados cuentan con incentivos tributarios a personas o empresas.

Tabla 12: Formas de donación que cuentan con incentivos tributarios por país

Países	Donaciones	Herencia y legados	Sin incentivos
Argentina	♦		
Barbados	♦	♦	
Bolivia	♦		
Brasil	♦		
Chile	♦	♦*	
Colombia	♦	♦	
Costa Rica	♦		
Ecuador			♦
Jamaica	♦		
México	♦	♦	
Perú	♦		
Uruguay	♦		
Venezuela	♦	♦	
Honduras	♦		
El Salvador	♦		
Nicaragua	♦		
Panamá	♦		
Paraguay	♦		
República Dominicana	♦	♦	

Fuente: elaboración propia con base en las respuestas al cuestionario adicional al GPEI (Lilly Family School of Philanthropy, 2018) y al cuestionario elaborado por el CEFIS y respondido por la Red Pro Bono de las Américas (Aninat et al., 2020).

* En el caso de Chile la donación de herencia es solo para fines culturales y de reconstrucción del país tras el decreto de catástrofe.

Es importante también distinguir el tipo de incentivo que establecen los países en sus legislaciones. Estos pueden tomar dos formas, deducción o bien crédito. A modo general, las deducciones fiscales restan efectivamente la donación, o una parte de la misma, de la base imponible del impuesto sobre la renta antes de que se calcule la cuota tributaria, lo que reduce la base imponible antes de calcular el impuesto. En los países con un impuesto sobre la renta progresivo para las personas, la deducción favorece en mayor medida a los contribuyentes de mayores ingresos porque el beneficio de la deducción crece con la tasa de impuesto marginal del donante, lo que produce que el costo de las donaciones sea menor para quienes tienen mayores ingresos y por ello se incorpora en las legislaciones más para donaciones de empresas que de individuos (OECD Tax Policy and Statistics Division, 2020). En varias legislaciones de América Latina, una forma común de referirse a la deducción es como “gasto necesario para producir la renta” y tiende a aplicarse al caso de las empresas.

Por otra parte, el crédito fiscal al donante es la reducción de un porcentaje de la donación realizada sobre el impuesto que debe pagar el donante; es una cantidad que se resta directamente de la cuota tributaria, una vez que esta es calculada. A diferencia de las deducciones fiscales, la misma proporción del beneficio fiscal se entrega a todos los contribuyentes independientemente de su nivel de ingresos, siempre que su cuota tributaria sea igual o mayor que el valor del crédito (OECD Tax Policy and Statistics Division, 2020). Es por ello que, en términos del beneficio del incentivo, el crédito es el mecanismo más igualitario

- Presentación conjunta WINGS/ CEFIS
- Principales hallazgos
- Introducción
- Tipo y metodología del estudio
- Regulación de la filantropía en América Latina y el Caribe
- El interés público como eje de la regulación
- Constitución y registro de las organizaciones Sin Fines de Lucro (OSFL)
- OSFL como donataria autorizada
- Exenciones tributarias e incentivos a las donaciones
- Actividades económicas, fondos patrimoniales, donaciones internacionales y donaciones electrónicas
- Gobernanza, salvaguardias y transparencia de las OSFL
- Disolución de las OSFL
- Conclusiones y recomendaciones
- Referencias
- Anexos

para todos los segmentos, pues el donante recibe el mismo incentivo sin importar la tasa de impuestos que deba pagar. Los países suelen seleccionar o combinar los tipos de incentivos tributarios, que pueden variar si se trata de personas naturales (individuos) o personas jurídicas o morales (empresas), y también según el tipo de donaciones (monetarias, bienes o servicios, capital o acciones).

Al igual que en los países OCDE,¹⁷ todos los países de América Latina y el Caribe analizados en este estudio, excepto Ecuador, entregan un incentivo a la donación de las empresas, principalmente en forma de deducción. Solo en el caso de Chile y Uruguay las empresas gozan de una combinación de crédito y deducción para algunos fines.

En el caso de los incentivos tributarios para las personas, en los países de América Latina y el Caribe existe una tendencia marcada hacia la deducción, al igual que se establece en la mayoría de los países de la OCDE (OECD Tax Policy and Statistics Division, 2020). En Chile¹⁸ y Colombia, las personas gozan de ambos tipos de incentivos tributarios, tienen acceso a un crédito tributario y pueden deducir el monto restante de su base imponible. Mientras tanto, Ecuador y Uruguay no cuentan con incentivos tributarios por concepto de donaciones para los individuos, como se ve en la tabla 13.

Tabla 13: Tipo de incentivos tributarios por tipo de donante y por país

Países	Individuos			Empresas		
	Crédito	Deducción	No tienen incentivos	Crédito	Deducción	No tienen incentivos
Argentina		♦			♦	
Barbados		♦			♦	
Bolivia		♦			♦	
Brasil		♦			♦	
Chile	♦	♦		♦	♦	
Colombia	♦	♦			♦	
Costa Rica		♦			♦	
Ecuador			♦			♦
Jamaica		♦			♦	
México		♦			♦	
Perú		♦			♦	
Uruguay			♦	♦	♦	
Venezuela		♦			♦	
Honduras		♦			♦	
El Salvador		♦			♦	
Nicaragua		♦			♦	
Panamá		♦			♦	
Paraguay		♦			♦	
República Dominicana		♦			♦	

Fuente: elaboración propia con base en las respuestas al cuestionario adicional al GPEI (Lilly Family School of Philanthropy, 2018) y al cuestionario elaborado por el CEFIS y respondido por la Red Pro Bono de las Américas (Aninat et al., 2020).

17 En los 40 países analizados en el estudio de la OCDE (2020), solo Suecia no entrega incentivos a la donación de las empresas.

18 En Chile, los tipos de incentivos tanto para empresas como para personas dependen del fin y lo que determine cada legislación especial.

En suma, al analizar la incorporación de los distintos factores que definen un sistema de incentivos tributarios a las donaciones (existencia de un impuesto a la donación, de incentivos tributarios para personas y empresas, y los tipos de donación que cuentan con incentivos) destacan Barbados y Venezuela, países que no tienen un impuesto general a las donaciones, incentivan donaciones tanto de personas como de empresas, así como las donaciones no solo del capital propio, sino también de herencias y legados. En el caso de Venezuela es interesante ver cómo la existencia de una normativa facilitadora y provechosa para el donante no se condice con el estado del ecosistema filantrópico del país donde, en la práctica, los espacios de manifestación de la sociedad civil son cada vez más difíciles y riesgosos, lo que merma el ecosistema filantrópico que podría tener el país. Colombia, Costa Rica, México, Jamaica, Perú, Panamá y República Dominicana también incorporan varios de estos elementos. Los más limitados son Ecuador (que no cuenta con incentivos) y Uruguay (que no tiene incentivos a las donaciones de personas).

Límites al monto con incentivos tributarios

Las legislaciones suelen poner límites máximos o techos a los montos donados que pueden acogerse a beneficios tributarios, principalmente a fin de controlar la magnitud de la renuncia fiscal que el Estado está dispuesto a asumir para incentivar las donaciones. Los límites suelen fijarse con base en un porcentaje de los ingresos o de la renta (renta líquida imponible, renta neta o gravable), o sobre un monto específico, sobre ese límite los donantes no reciben el beneficio tributario.

En general, en los países latinoamericanos, para los individuos donantes los límites se establecen en relación con un porcentaje de los ingresos o de la renta, ya sea la renta líquida imponible, o la renta neta o gravable, etc. Los porcentajes varían entre un 4% de la utilidad fiscal y un 20% de la renta, llegando a un máximo de 25% cuando el límite se calcula en relación con el valor de la donación, como es el caso de Colombia. Solo en Panamá se establece un monto fijo en moneda nacional como límite a la donación acogida a incentivos tributarios. En los países de la OCDE los rangos fluctúan entre el 10% de la renta bruta y el 100% del ingreso tributable, aunque varios países establecen un techo fijo en moneda local (OECD Tax Policy and Statistics Division, 2020).

En el caso de las empresas, en América Latina y el Caribe el máximo de donación sujeto a incentivo tributario varía entre el 1% del ingreso gravable o bruto (Panamá y Paraguay) hasta el 75% del monto de la donación realizada en el caso de Uruguay, país que no cuenta con incentivos para las personas (tabla 14).

Tabla 14: Topes o techos al monto máximo que se puede donar con incentivos tributarios

Países	Individuos	Empresas
Barbados	15% de sus ingresos anuales	Sin información
Bolivia	10% del beneficio sujeto al impuesto	10% del beneficio sujeto al impuesto
Brasil	Variable, en general 6% del impuesto a la renta	Variable, en general 1% del impuesto a la renta, máximo 4%
Chile	20% RLI o 320 UTM	5% RLI
Colombia	25% del valor donado	25% del valor donado
Costa Rica	10% de los ingresos netos del donante	10% de los ingresos netos del donante
Ecuador	No cuenta con incentivos tributarios para los donantes, pero sí con un valor máximo para las donaciones, que varía cada año	
El Salvador	20% del resultado de la resta de la renta neta menos el valor de la donación	20% del resultado de la resta de la renta neta menos el valor de la donación
Honduras	10% de la renta gravable	Sin límites establecidos
Jamaica	5% de los ingresos	5% de los ingresos
México	De 4 a 7% de la utilidad fiscal obtenida en el ejercicio inmediato anterior*	7% de los ingresos acumulables
Nicaragua	10% renta neta	10% renta neta
Panamá	Monto fijo en dinero nacional: 50.000 balboas	1% del ingreso gravable
Paraguay	20% de la renta gravada	1% del ingreso bruto
Perú	10% de los ingresos netos	10% de los ingresos netos
Rep. Dominicana	Variable	5% de la renta neta imponible
Uruguay	Sin incentivo	75% de la donación
Venezuela	Entre 8 y 10% dependiendo si la renta neta de donante supera o no las 10.000 UT	Entre 8 y 10% dependiendo si la renta neta supera o no las 10.000 UT 1% si realiza actividades relacionadas con hidrocarburos o exportación de minerales

Fuente: elaboración propia con base en el cuestionario adicional al GPEI (Lilly Family School of Philanthropy, 2018) y al cuestionario elaborado por el CEFIS y respondido por la Red Pro Bono de las Américas (Aninat et al., 2020).

No se tuvo respuesta para esta pregunta de parte de Argentina.

*En el caso de México, el porcentaje varía según el tipo de entidad a la que se dona: si se hace a organizaciones autorizadas (7%) o a entidades federativas, municipios u otros (4%).

Exenciones tributarias para las OSFL

Existen dos enfoques con los cuales los marcos legales suelen abordar el tratamiento tributario a las entidades sin fines de lucro: el primero es liberar del pago de impuesto todo (o una parte) de los ingresos; el segundo es considerar que todas las formas de ingresos tributan, pero permitir que las entidades reduzcan su ingreso imponible a través de reinversión presente o futura para el cumplimiento de su propósito. Los países que siguen el primer enfoque suelen excluir de la base imponible ingresos no imponibles, como es el caso de las donaciones (OECD Tax Policy and Statistics Division, 2020).

En América Latina y el Caribe todos los países analizados, excepto Chile, liberan a las OSFL del impuesto a la renta, una tendencia también presente en los países que integran la OCDE (OECD Tax Policy and Statistics Division, 2020).

Respecto de otros impuestos, más de la mitad de los países liberan a las OSFL del impuesto a la propiedad: Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Jamaica y Uruguay. En el caso de México, si bien todas las OSFL están exentas del impuesto a la renta, solo algunas se encuentran libres del impuesto sobre la propiedad y algunas de ellas incluso se les libera del impuesto sobre el agua (en su mayoría de organizaciones que se consideran de asistencia privada, como hospitales, orfanatos o similares).

Por otro lado, un grupo menor de países exime también a las OSFL del pago del impuesto a la herencia en caso de recibir una como donación (Bolivia, Uruguay, Venezuela, México y Brasil) y en un grupo reducido de países (Barbados, Jamaica, Uruguay y Venezuela) se les libera del impuesto al valor agregado (IVA) como muestra la tabla 15 a continuación.

Tabla 15: Tipos de exenciones tributarias para las OSFL por país

Exención a	Impuesto al valor agregado	Impuesto a la renta	Impuesto a la propiedad	Impuesto a la herencia
Argentina		♦		
Barbados	♦	♦		
Bolivia		♦	♦	♦
Brasil		♦		♦
Chile*				
Colombia		♦	♦	
Costa Rica		♦	♦	
Ecuador		♦	♦	
Jamaica	♦	♦	♦	
México		♦	♦	♦
Perú		♦		
Uruguay	♦	♦	♦	♦
Venezuela	♦	♦		♦

Fuente: elaboración propia con base en las respuestas al cuestionario adicional al GPEI (Lilly Family School of Philanthropy, 2018).

* En Chile, constituirse como OSFL no exime del pago de impuestos para este tipo de entidad; para gozar de dicha exención se debe contar con una autorización presidencial.

Presentación conjunta WINGS/CEFIS

Principales hallazgos

Introducción

Tipo y metodología del estudio

Regulación de la filantropía en América Latina y el Caribe

El interés público como eje de la regulación

Constitución y registro de las organizaciones Sin Fines de Lucro (OSFL)

OSFL como donataria autorizada

Exenciones tributarias e incentivos a las donaciones

Actividades económicas, fondos patrimoniales, donaciones internacionales y donaciones electrónicas

Gobernanza, salvaguardias y transparencia de las OSFL

Disolución de las OSFL

Conclusiones y recomendaciones

Referencias

Anexos

En suma, Uruguay es el país con mayor exención de impuestos para las OSFL, seguido por Bolivia, Jamaica, Venezuela y México.

5

Actividades económicas, fondos patrimoniales, donaciones internacionales y donaciones electrónicas

Regulación de las actividades económicas

Regulación de los fondos patrimoniales

Donaciones internacionales

Tecnología para las donaciones

Presentación conjunta WINGS/ CEFIS

Principales hallazgos

Introducción

Tipo y metodología del estudio

Regulación de la filantropía en América Latina y el Caribe

El interés público como eje de la regulación

Constitución y registro de las organizaciones Sin Fines de Lucro (OSFL)

OSFL como donataria autorizada

Exenciones tributarias e incentivos a las donaciones

Actividades económicas, fondos patrimoniales, donaciones internacionales y donaciones electrónicas

Gobernanza, salvaguardias y transparencia de las OSFL

Disolución de las OSFL

Conclusiones y recomendaciones

Referencias

Anexos

El desafío de la sostenibilidad financiera es significativo para las OSFL, especialmente para aquellas de beneficio público, lo que genera preocupación por regular los distintos tipos de fuentes de ingresos. La generación de ingresos propios constituye una fuente relevante de recursos para las OSFL. Como se mencionó, América Latina y el Caribe es una región de ingresos medios y, según el estudio de John Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project (en este tipo de países), las donaciones representan entre el 14 y el 21% de los ingresos de las OSFL, mientras que los ingresos propios representan entre el 57 y el 67% de sus ingresos totales de las OSFL (Irrarrazaval *et al.*, 2017). Estas cifras dejan en evidencia la importancia de las actividades económicas para este tipo de organización.

Por otra parte, dado que las OSFL cuentan en la mayoría de los países con exenciones tributarias a la renta y a la venta, los marcos legales tienden a incorporar regulaciones especiales para la actividad económica de este tipo de entidades sin fines de lucro, considerando que el tratamiento impositivo especial que tienen puede llevar a distorsiones en el mercado comercial. Por ello, la regulación pone especial énfasis tanto en la generación como en el destino de los ingresos, y su relación con el giro y propósito de este tipo de organizaciones.

Así, lo que se busca es balancear la necesidad de las OSFL de generar ingresos para su sostenibilidad en el tiempo, con el justo funcionamiento del mercado, buscando evitar que sus actividades puedan introducir distorsiones en él, discusión que se vuelve relevante con el surgimiento de empresas con propósito social.

El desafío de la sostenibilidad financiera es significativo para las OSFL. Las donaciones representan entre el 14 y el 21% de los ingresos de las OSFL, mientras que los ingresos propios representan entre el 57 y el 67% de sus ingresos totales.

Complementario a este tipo de ingresos, a los fondos públicos y a las donaciones monetarias tradicionales, los países regulan otros instrumentos orientados a fortalecer la sostenibilidad de las OSFL. Entre ellos, destacan los fondos patrimoniales como una herramienta muy extendida en los países de alto nivel de filantropía y, en general, incentivada en sus legislaciones, aunque en América Latina y el Caribe no suele ser una herramienta de sostenibilidad financiera expandida entre las entidades filantrópicas.¹⁹ Otra posible fuente de recursos son las donaciones provenientes del extranjero. Finalmente, a nivel de innovación cabe mencionar la expansión de la tecnología y los cambios que ha impulsado en la práctica de donaciones.

Regulación de las actividades económicas

La legislación de los países de América Latina y el Caribe permite que las OSFL realicen actividades económicas como forma de obtener ingresos para su funcionamiento y consecución de su misión, a excepción de Bolivia. Con todo, la mayoría de los países establece condiciones a las actividades económicas, esto es, que su objetivo no sea lucrativo, no se repartan las ganancias entre los miembros o los directores de la OSFL, y que estén relacionadas con su área de trabajo. Esta situación se asemeja a la tendencia de los países europeos donde en general las actividades económicas están permitidas, pero con ciertas limitaciones, siendo las más comunes las relacionadas con el propósito de la fundación, y que no representen el total de los ingresos de estas (European Foundation Centre, 2015).

De forma adicional, en Argentina se establece que la actividad económica no debe ser la principal actividad de las organizaciones. En Chile se especifica que las asociaciones y fundaciones podrán invertir sus recursos de la manera que decidan sus órganos de administración, y que las rentas percibidas solo deberán destinarse a los fines de la asociación

¹⁹ Según datos de la publicación *Hacia el fortalecimiento de la filantropía institucional en América Latina*, el 35% de las entidades filantrópicas tiene un fondo patrimonial. México es el país que tiene más entidades con fondos patrimoniales (Villar *et al.*, 2019).

o fundación, o a incrementar su patrimonio. En Ecuador, para mantener la exención del impuesto sobre la renta, los ingresos generados por las actividades económicas deben destinarse exclusivamente a los fines específicos de la OSFL, y los excedentes generados al final del ejercicio deben invertirse en sus fines específicos hasta el final del ejercicio siguiente. En México, por su parte, existen restricciones ligadas al porcentaje de recursos que pueden obtenerse sujetos a actividades no relacionadas con la OSFL.

En cambio, un grupo menor de países, entre ellos Barbados, Colombia, Jamaica, Uruguay y Brasil permiten cualquier actividad económica (tabla 16).

Tabla 16: Tipos de actividades económicas permitidas para OSFL por país

Países	No se permite ningún tipo de actividad económica	Se permiten, pero con ciertas restricciones	Se permite cualquier tipo de actividad económica
Argentina		♦	
Barbados			♦
Bolivia	♦		
Chile		♦	
Colombia			♦
Costa Rica		♦	
Ecuador		♦	
Jamaica			♦
Uruguay			♦
Venezuela		♦	
Perú		♦	
México		♦	
Brasil			♦

Fuente: elaboración propia con base en las respuestas al cuestionario adicional al GPEI (Lilly Family School of Philanthropy, 2018).

En línea con dicho enfoque, vemos que en las legislaciones de los países latinoamericanos analizados se hace hincapié en que los recursos que generen las OSFL por las actividades económicas que realicen se deben utilizar exclusivamente para el cumplimiento de su misión o para su funcionamiento y mantenimiento, y no podrán, en ningún caso, repartir las ganancias entre sus miembros o directorios.

Regulación de los fondos patrimoniales

Contar con regulaciones que dan certeza jurídica a las inversiones para los fondos patrimoniales (*endowments*) contribuye de manera importante al desarrollo de la filantropía. El uso de los fondos patrimoniales está ampliamente extendido entre fundaciones de Estados Unidos y en Europa,²⁰ donde en general existe una regulación clara con incentivos tributarios para la creación y el incremento de recursos para los fondos patrimoniales, incluyendo una obligación de inversión mínima de sus activos, reglas para la transparencia y buen manejo de estos recursos.

²⁰ Estados Unidos es un país con una larga tradición en la creación de fondos patrimoniales entre instituciones de educación superior, museos, entidades prestadoras de servicios y 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 fondo patrimonial para invertir recursos financieros con el fin de generar retornos y garantizar su sostenibilidad financiera en el largo plazo. Mientras que, según 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 (Aninat *et al.*, 2020).

Presentación conjunta WINGS/CEFIS

Principales hallazgos

Introducción

Tipo y metodología del estudio

Regulación de la filantropía en América Latina y el Caribe

El interés público como eje de la regulación

Constitución y registro de las organizaciones Sin Fines de Lucro (OSFL)

OSFL como donataria autorizada

Exenciones tributarias e incentivos a las donaciones

Actividades económicas, fondos patrimoniales, donaciones internacionales y donaciones electrónicas

Gobernanza, salvaguardias y transparencia de las OSFL

Disolución de las OSFL

Conclusiones y recomendaciones

Referencias

Anexos

En la mayoría de los países de América Latina y el Caribe analizados no se cuenta con una legislación para fondos patrimoniales con fines filantrópicos, como se observa en la tabla 17. Solo en Barbados, Brasil, Colombia, Jamaica, México, El Salvador y República Dominicana existen normas que los permiten. Sin embargo, la percepción de los expertos está dividida entre quienes señalan que la legislación facilita el proceso de creación de fondos patrimoniales, y quienes opinan que la regulación restringe la creación de este tipo de fondos. En el caso de El Salvador, si bien son permitidos por medio de la constitución de un fideicomiso, la legislación es restrictiva en el sentido de que solamente los bancos del sistema financiero local, debidamente autorizados por la Superintendencia del Sistema Financiero (SSF), pueden ser los administradores de dichos fondos. Es importante mencionar que en Honduras, Panamá y Chile no existe legislación específica respecto de los fondos patrimoniales, pero tampoco una prohibición explícita, por lo que en la práctica existen algunos ejemplos de OSFL que cuentan con fondos patrimoniales vigentes y en funcionamiento.

Tabla 17: Existencia de legislación en torno a fondos patrimoniales con fines filantrópicos y percepción de ella

Países	¿Existe una legislación que regule la constitución de fondos patrimoniales con fines filantrópicos?		¿La legislación facilita o dificulta la creación de fondos patrimoniales?	
	No	Sí	Facilita el proceso	Restringe el proceso
Argentina	♦			
Barbados		♦		♦
Bolivia	♦			
Brasil		♦	♦	
Chile	♦			
Colombia		♦	♦	
Costa Rica	♦			
Ecuador	♦			
El Salvador		♦		♦
Honduras	♦			
Jamaica		♦	♦	
México		♦		♦
Nicaragua	♦			
Panamá	♦			
Paraguay	♦			
Perú	♦			
Rep. Dominicana		♦	♦	
Uruguay	♦			
Venezuela	♦			

Fuente: elaboración propia con base en las respuestas al cuestionario adicional al GPEI (Lilly Family School of Philanthropy, 2018) y al cuestionario elaborado por el CEFIS y respondido por la Red Pro Bono de las Américas (Aninat et al., 2020).

Donaciones internacionales

La posibilidad de recibir y enviar donaciones a otros países conlleva ciertas decisiones de parte de los Estados. En primer lugar, se debe tomar la decisión de permitir o restringir la entrada y salida de capitales por concepto de donaciones, estas pueden provenir de personas individuales, de empresas, de otros Estados o de organismos internacionales, bajo el concepto de “cooperación internacional”, generalmente asociado a países en vías de desarrollo. Estas dos últimas formas se suelen analizar separadamente del resto de las donaciones.

Por otro lado, los Estados pueden tomar la decisión de normar, o no, este proceso, estableciendo si dichas donaciones serán tratadas del mismo modo que las nacionales, o si se van a establecer condiciones especiales para el procedimiento (tipos de OSFL que pueden recibir donaciones provenientes de otros países, fines aceptados, tipos de donaciones, etc.), si se establecerán montos máximos que pueden venir del extranjero, si las donaciones quedarán registradas –en cuyo caso el ente estatal se hará cargo de dicho proceso–, y si estarán o no afectas a incentivos tributarios, entre otros.

En la gran mayoría de los países de América Latina y el Caribe analizados no existe una norma especial que regule el procedimiento para realizar donaciones hacia el extranjero. Esta falta de regulación implica que, en la práctica, para donar cantidades significativas de dinero o especies rijan las normas generales de exportación y aduanas o de transacciones financieras internacionales, asociadas muchas veces al pago de un impuesto.

Jamaica y México son la excepción, contando con una normativa especial para este tipo de donaciones, como se observa en la tabla 18. Lo que se condice con la información destacada en la tabla 8, donde México era el único país de la región que admitía las “causas internacionales” como un fin que puede recibir donaciones con incentivos tributarios. El caso de México es particular, pues al contar con tratados tributarios con Estados Unidos y Canadá, se establecen facilidades para realizar donaciones entre dichos países y poder solicitar beneficios tributarios bajo ciertas condiciones (Aninat *et al.*, 2020).

Tabla 18: Existencia de normativa que regula el proceso de donaciones hacia el extranjero

Países	Existe normativa específica	Normas generales de exportación o de transacciones financieras internacionales, con un pago de impuestos asociado
Argentina		♦
Barbados		♦
Bolivia		♦
Brasil		♦
Chile		♦
Colombia		♦
Costa Rica		♦
Ecuador		♦
Jamaica	♦	
México	♦	
Perú		♦
Uruguay		♦
Venezuela		♦

Fuente: elaboración propia con base en respuestas al cuestionario adicional al GPEI (Lilly Family School of Philanthropy,

Presentación conjunta WINGS/CEFIIS

Principales hallazgos

Introducción

Tipo y metodología del estudio

Regulación de la filantropía en América Latina y el Caribe

El interés público como eje de la regulación

Constitución y registro de las organizaciones Sin Fines de Lucro (OSFL)

OSFL como donataria autorizada

Exenciones tributarias e incentivos a las donaciones

Actividades económicas, fondos patrimoniales, donaciones internacionales y donaciones electrónicas

Gobernanza, salvaguardias y transparencia de las OSFL

Disolución de las OSFL

Conclusiones y recomendaciones

Referencias

Anexos

2018).

Si bien la gran mayoría de los países latinoamericanos analizados no cuenta con una normativa específica para realizar y recibir donaciones internacionales, en todos ellos el envío y la recepción de donaciones extranjeras están permitidas, como se observa en la tabla 19. Esta suerte de vacío legal es habilitante, pues si bien no incentiva tributariamente el envío de donaciones hacia otros países, tampoco las prohíbe. En un grupo minoritario de países existen limitaciones a estas acciones, siendo la recepción de donaciones desde el exterior la acción para la cual los países ponen más restricciones.

En el caso de Argentina se pueden enviar y recibir donaciones extranjeras, pero existe un alto costo procedimental, de tiempo y monetario asociado, por lo que en la práctica no son factibles. En Barbados, para sacar dinero del país se debe seguir un proceso de declaración en formularios y pago de un impuesto gubernamental dado que no se hace diferenciación en si las divisas son para fines benéficos o no. En Bolivia, no es necesario contar con una aprobación gubernamental para enviar donaciones fuera del país, pero en caso de recepción de donaciones, se prohíbe que estas impliquen condicionamientos ideológicos y políticos, y se obliga a los beneficiarios a informar sobre las donaciones recibidas de organismos financieros multilaterales, agencias de cooperación y gobiernos extranjeros. En Ecuador, las donaciones al extranjero, al igual que cualquier salida de dinero del país, están afectas al impuesto de salida de divisas (5% del valor transferido a través del sistema financiero), sobre un monto anual mayor a 5.000 dólares. Lo mismo pasa en el caso de Uruguay, donde se pueden hacer donaciones hacia otros países, pero estarán sujetas a los mismos procedimientos y costes que se aplican a la exportación de bienes comerciales o a las transacciones financieras habituales. Finalmente, en Brasil se pueden enviar donaciones fuera del país, sin embargo, existen limitaciones para OSFL que trabajan sobre ciertos fines –educación, salud, asistencia social– por tener mayores exenciones tributarias. El envío de donaciones fuera del país de parte de OSFL que trabajen en alguno de estos tres fines les haría perder la condición de exenta de impuestos, y se constituye así como el país con la restricción o limitación más fuerte en la región.

Tabla 19: Envío y recepción de donaciones internacionales

Países	¿Se pueden hacer donaciones hacia otros países?		¿Se pueden recibir donaciones desde otros países?	
	Sí	Sí, pero con limitaciones	Sí	Sí, pero con restricciones
Argentina		♦		♦
Barbados	♦		♦	
Bolivia		♦	♦	
Brasil		♦		♦
Chile	♦		♦	
Colombia	♦		♦	
Costa Rica	♦		♦	
Ecuador	♦			♦
Jamaica	♦		♦	
México	♦			♦
Perú	♦		♦	
Uruguay	♦		♦	
Venezuela	♦			♦

Fuente: elaboración propia con base en las respuestas al cuestionario adicional al GPEI (Lilly Family School of Philanthropy, 2018).

Tecnología para las donaciones

Las plataformas digitales y las campañas *online* de recaudación de fondos que venían creciendo hace algunos años se han visto fuertemente impulsadas en el contexto de la pandemia de 2020, donde la restricción de movilidad y los efectos sanitarios, económicos y sociales han movilizadado la recaudación de fondos mediante eventos que utilizan las tecnologías y las redes sociales. Si bien dichas transformaciones se dan en la práctica como formas de innovación continua, la legislación no siempre es capaz de absorber dicha realidad.

Las plataformas digitales y las campañas *online* de recaudación de fondos se han visto impulsadas en el contexto de la pandemia de 2020.

Tal como muestra la tabla 20, del grupo de países analizados solamente en Colombia, Ecuador, México y Uruguay existen regulaciones para el desarrollo de plataformas digitales para donar o recaudar fondos. Por lo demás, hay opiniones contrapuestas respecto de dichas legislaciones, donde la mitad de los expertos percibe que la regulación entorpece la creación de estas plataformas, mientras que el resto de los expertos percibe que la regulación es facilitadora. En el caso de Uruguay la legislación es reciente, data de 2019 y no es específica para OSFL, sino que su foco está en movilizar recursos para entidades comerciales como *startup*; sin embargo, facilitó la creación de plataformas digitales de donación durante la pandemia.

Tabla 20: Existencia de regulación de plataformas digitales para donar

Países	¿Existe una legislación que regule la constitución de plataformas digitales para donar o recaudar fondos?		¿La legislación existente facilita o dificulta su creación?	
	No	Sí	Facilita el proceso	Restringe el proceso
Argentina	♦			
Barbados	♦			
Bolivia	♦			
Brasil	♦			
Chile	♦			
Colombia		♦	♦	
Costa Rica	♦			
Ecuador		♦		♦
Jamaica	♦			
México		♦		♦
Perú	♦			
Uruguay		♦	♦	
Venezuela	♦			

Fuente: elaboración propia con base en las respuestas al cuestionario adicional al GPEI (Lilly Family School of Philanthropy, 2018).

Presentación conjunta WINGS/CEFIS

Principales hallazgos

Introducción

Tipo y metodología del estudio

Regulación de la filantropía en América Latina y el Caribe

El interés público como eje de la regulación

Constitución y registro de las organizaciones Sin Fines de Lucro (OSFL)

OSFL como donataria autorizada

Exenciones tributarias e incentivos a las donaciones

Actividades económicas, fondos patrimoniales, donaciones internacionales y donaciones electrónicas

Gobernanza, salvaguardias y transparencia de las OSFL

Disolución de las OSFL

Conclusiones y recomendaciones

Referencias

Anexos

En síntesis, en los países de América Latina y el Caribe a nivel general existe un vacío en términos legislativos respecto de elementos que contribuyen a la gestión de fondos, como son los fondos patrimoniales y el desarrollo de plataformas digitales para la recaudación de donaciones. De los pocos países que cuentan con legislación sobre fondos patrimoniales, solo en Colombia y Jamaica los expertos perciben que es una regulación facilitadora. Una realidad similar sucede con las plataformas digitales, donde pocos países cuentan con una legislación que no siempre es exclusiva para OSFL, y donde solo en Colombia y Uruguay los expertos perciben que existe un marco legal que facilita su desarrollo.

Finalmente, si bien la tendencia en la región es no contar con una norma que regule de forma específica las donaciones internacionales, estas se encuentran permitidas en todos los países latinoamericanos analizados, tanto para el envío de donaciones al extranjero como para la recepción de ellas. Existen también ciertas restricciones o resguardos, más acentuados en el caso de la recepción de donaciones provenientes de otros países.

6

Gobernanza, salvaguardias y transparencia de las OSFL

Normas respecto de la gobernanza

Salvaguardias y exclusiones para las OSFL

Reporte y transparencia

Reportes financieros

Presentación conjunta WINGS/ CEFIS

Principales hallazgos

Introducción

Tipo y metodología del estudio

Regulación de la filantropía en América Latina y el Caribe

El interés público como eje de la regulación

Constitución y registro de las organizaciones Sin Fines de Lucro (OSFL)

OSFL como donataria autorizada

Exenciones tributarias e incentivos a las donaciones

Actividades económicas, fondos patrimoniales, donaciones internacionales y donaciones electrónicas

Gobernanza, salvaguardias y transparencia de las OSFL

Disolución de las OSFL

Conclusiones y recomendaciones

Referencias

Anexos

Los marcos legales contemplan dos herramientas para resguardar el buen uso del sistema que rige tanto a las OSFL a nivel general como a aquellas de propósito público que se registran como donatarias autorizadas. Dado que la legislación incorpora exenciones que conllevan un costo fiscal tanto para el total de las entidades sin fines de lucro como para las donaciones destinadas a fines de interés público, también se establecen reglas a fin de resguardar el sistema a través de normas para su gobernanza, además de una serie de salvaguardias y exclusiones explícitas. Por lo general, la definición de cada tipo de OSFL (asociación, fundación, cooperativa, etc.) viene aparejada con un tipo de gobernanza, entendida como la forma de organización práctica y de toma de decisiones. Si bien las reglas de gobernanza ayudan a resguardar el fin no lucrativo de las entidades y el propósito de aquellas de beneficio público, es importante que la legislación considere la naturaleza de las causas para las que trabajan las OSFL.

Junto con ello, los marcos legales que regulan el sector suelen incorporar obligaciones de transparencia y reporte orientadas a fortalecer la confianza pública del sector y asegurar que no se cometan abusos vía esquemas de elusión o evasión contra las concesiones tributarias (OECD Tax Policy and Statistics Division, 2020).

La búsqueda del balance entre la libertad de asociación y la autodeterminación de las OSFL con el cumplimiento de las exigencias de parte de los Estados de normas de transparencia y reporte, así como salvaguardias y exclusiones que entreguen confianza en el sistema de donaciones y en el trabajo de las OSC es lo que desarrollaremos en el presente capítulo.

Normas respecto de la gobernanza

La legislación de los países de América Latina y el Caribe tiende a incorporar, en su amplia mayoría, lineamientos sobre la gobernanza de las OSFL que varían de acuerdo con el tipo de organización, con especificaciones distintas para las asociaciones, fundaciones y cooperativas, donde las dos últimas son más exigentes. La forma de gobernanza debe especificarse en los estatutos de las organizaciones, los cuales se deben presentar al momento de la constitución legal de la entidad. En general, los estatutos deben incorporar el modo de funcionamiento de la OSFL, para el caso de las asociaciones se deben estipular los derechos y deberes de los asociados, las condiciones de incorporación, de participación, de elecciones, así como la forma y los motivos de exclusión de la asociación.

Por su parte, en el caso de las fundaciones, además de estipular el modo de funcionamiento de la organización, es común que se tengan que precisar los bienes o derechos que aporte el o los fundadores a su patrimonio, así como las reglas básicas para la aplicación de los recursos al cumplimiento de los fines fundacionales. En la región, solo en tres países (Bolivia, Colombia y Jamaica) no se establecen reglas para la gobernanza de las OSFL (tabla 21).

Tabla 21: Especificación respecto de la gobernanza de las OSFL establecidas en el marco legal, y percepción por país

Países	Establecimiento de reglas para la gobernanza		Facilita el trabajo de la OSFL	Limita el trabajo de la OSFL
	No	Sí		
Argentina		♦	♦	
Barbados		♦	♦	
Bolivia	♦			
Brasil		♦		♦
Chile		♦	♦	
Colombia	♦			
Costa Rica		♦		♦
Ecuador		♦		♦
Jamaica	♦			
México		♦	♦	
Perú		♦	♦	
Uruguay		♦		♦
Venezuela		♦		♦

Fuente: elaboración propia con base en las respuestas al cuestionario adicional al GPEI (Lilly Family School of Philanthropy, 2018).

Desde la visión de los expertos de los países que incluyen especificaciones para la gobernanza de OSFL, existen opiniones contrapuestas, donde la mitad de ellos manifiesta que las disposiciones limitan el trabajo de estas organizaciones, mientras que la otra mitad asegura que las especificaciones de gobernanza facilitan su trabajo. A modo general, la percepción sobre las limitaciones está relacionada con la conformación de los directorios o con el hecho de que la regulación se aplica a todas las OSFL por igual, sin tomar en cuenta su tamaño, capacidad o presupuesto.

En el caso de Ecuador, la Ley Orgánica de Participación Ciudadana exige que se garantice la democracia interna, la alternancia de sus dirigentes y la paridad de género. Con todo, se establece que dejar de cumplir con ciertos requisitos específicos –como no contar con el número mínimo de miembros o de directores – es causal de disolución de la OSFL. En tanto, en Perú existen condiciones adicionales para las fundaciones donde la toma de decisiones no es un proceso ágil, ya que existe un control estatal sobre el proceso a través del Consejo de Supervisión de Fundaciones.²¹ En Venezuela,²² una limitación expresa es la prohibición de que personas extranjeras puedan ser miembros de los directorios. Por su parte, la legislación de Costa Rica solicita que en el directorio de las fundaciones participe un ciudadano que represente a la municipalidad y otro que represente al Ministerio de Justicia y Paz. Este proceso de nombramiento suele ser burocrático y lento, lo que dificulta la creación de fundaciones y limita la capacidad de actuar de las mismas, pues de acuerdo con la visión del experto, estos representantes no se suelen involucrar ni cooperar con las actividades de la fundación.

21 Ver Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (s. f.).

22 Cabe mencionar que respecto de la gobernanza existe una diferencia entre lo que establece la ley y lo que ocurre en la realidad. Según el derecho civil de Venezuela, las OSFL tienen suficiente libertad para establecer la estructura y el gobierno de sus organizaciones, sin embargo, en el proceso de registro los funcionarios públicos con frecuencia interfieren en la estructura y el gobierno de las OSFL. En octubre de 2020 se publicó la Resolución Conjunta N° 082 y 320 que contiene normas especiales para el reconocimiento y funcionamiento de las organizaciones asociativas no gubernamentales no domiciliadas en Venezuela, identificándolas y creando un registro de ellas.

- Presentación conjunta WINGS/ CEFIS
- Principales hallazgos
- Introducción
- Tipo y metodología del estudio
- Regulación de la filantropía en América Latina y el Caribe
- El interés público como eje de la regulación
- Constitución y registro de las organizaciones Sin Fines de Lucro (OSFL)
- OSFL como donataria autorizada
- Exenciones tributarias e incentivos a las donaciones
- Actividades económicas, fondos patrimoniales, donaciones internacionales y donaciones electrónicas
- Gobernanza, salvaguardias y transparencia de las OSFL
- Disolución de las OSFL
- Conclusiones y recomendaciones
- Referencias
- Anexos

Por otro lado, los expertos de los países que declaran que la regulación facilita el trabajo de las OSFL, lo relacionan con que el establecimiento de normas básicas, competencias fundamentales y un sistema de toma de decisiones que proporcionan una estructura organizativa y un funcionamiento adecuado para las OSFL, que sirve de orientación para las nuevas organizaciones que se están formando, sin establecer restricciones que impidan la flexibilidad de su funcionamiento, como ha sucedido en Argentina.²³ Otro argumento destaca que una estructura definida de gobernanza entrega certeza a los donantes, y ayuda a mejorar la capacidad de gestión de las organizaciones.

Con todo, es importante destacar que cualquier cambio legal en el ámbito de la gobernanza de las OSFL debe contemplar un periodo suficientemente largo de adaptación y adopción de las medidas que no impacten de forma negativa su organización y trabajo, y que tomen en consideración la naturaleza de las causas que trabajan las OSFL.

En la mayoría de los países de América Latina y el Caribe existen especificaciones respecto de la gobernanza de las distintas formas de OSFL, al igual que en los países de la OCDE. Sin embargo, en la mitad de ellos las especificidades son percibidas como facilitadoras para el funcionamiento de las OSFL, mientras que la mitad restante señala que limitan su actuar. Esta situación se explica por las diferencias presentes en las legislaciones de los países en cuestión.

Salvaguardias y exclusiones para las OSFL

La amplia mayoría de los países latinoamericanos analizados (diez de los trece) considera en su legislación salvaguardias o exclusiones relacionadas con la prohibición del financiamiento a actividades político-partidistas (que suelen tener legislaciones específicas para ello), la canalización de recursos para actividades ilegales o relacionadas con el terrorismo, o la utilización de OSFL como instrumento para el lavado de activos. En este ámbito, los países de América Latina y el Caribe siguen la tendencia de países de altos ingresos con alto nivel de filantropía de la OCDE donde, además del resguardo del sistema de actividades político-partidistas y actividades ilícitas, existen regulaciones para restringir el “beneficio personal” o el “beneficio privado” en el uso de los recursos y así garantizar el beneficio público (Aninat *et al.*, 2020).

Este tipo de normas, orientadas a regular los conflictos de interés, también se encuentran en América Latina y el Caribe, donde la repartición de los recursos entre los miembros de la OSFL está prohibida en las normas de creación de este tipo de entidades, así como la imposibilidad de repartir los bienes entre sus miembros en caso de disolución, los cuales deben pasar a otra entidad similar definida en los estatutos o, en su defecto, al Estado. Con todo, hay países que han incorporado normas más específicas al respecto. Es el caso de Colombia, donde la legislación establece una serie de causales violatorias al régimen especial de las OSFL (Aninat *et al.*, 2020).²⁴

²³ En el caso de Argentina, recientemente se implementó una ley que exige la paridad de género en los directorios. La medida fue bien recibida por las OSFL, pero su rápida exigencia de implementación ha generado inconvenientes para su adaptación. Además, por la naturaleza de ciertas OSFL, por ejemplo, feministas o de población LGTBIQ+, no siempre es evidente incorporar la norma de cuota de género, aunque la ley permite argumentar que la equidad de género no es pertinente.

²⁴ Entre las causas violatorias del régimen especial de OSFL de Colombia están: la adquisición de títulos y valores por parte de fundadores, asociados, miembros de los órganos de gobierno o 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 de donatarias autorizadas y las entidades pueden ser excluidas del mismo.

La mayoría de los países analizados en la región integran el Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica (GAFILAT), sede regional de la organización intergubernamental internacional que agrupa a 17 países de América del Sur, Centroamérica y América del Norte. Si bien Barbados, Jamaica y Venezuela no son miembros oficiales del GAFILAT, cuentan con políticas de salvaguardias en estas materias, como se observa en la tabla 22.

Así, tal como sucede en los marcos regulatorios de los países de altos ingresos con alto nivel de desarrollo filantrópico de la OCDE, en la amplia mayoría de América Latina y el Caribe la normativa establece medidas de salvaguardia en el marco de las políticas impulsadas por la GAFI. En especial, se regula el seguimiento, la fiscalización o los deberes de reportes ante las autoridades a las OSFL que reciban o envíen fondos provenientes de jurisdicciones consideradas de “riesgo”, como vía para dar cumplimiento a las normas internacionales en materia de transparencia fiscal internacional, prevención y control del blanqueo de capitales, financiamiento al terrorismo o cuando se conserve el ocultamiento de activos provenientes de dichas actividades.

Tabla 22: Existencia de salvaguardias en el sistema de donaciones por país y membresía GAFILAT

Países	No existen	Existen	Miembro GAFI o GAFILAT
Argentina	♦		♦
Barbados		♦	
Bolivia	♦		♦
Brasil		♦	♦
Chile		♦	♦
Colombia		♦	♦
Costa Rica		♦	♦
Ecuador		♦	♦
Jamaica		♦	
México		♦	♦
Perú	♦		♦
Uruguay		♦	♦
Venezuela		♦	

Fuente: elaboración propia con base en las respuestas al cuestionario adicional al GPEI (Lilly Family School of Philanthropy, 2018) y países miembros del GAFILAT.

Tanto en los países de América Latina y el Caribe como en los de la OCDE existen salvaguardas y exclusiones del sistema de donaciones, generalmente ligadas a la prohibición del financiamiento a actividades político-partidistas, la canalización de recursos para actividades ilegales relacionadas con el terrorismo o el lavado de activos. Además, la mayoría de los países analizados son parte del GAFI o del GAFILAT, comprometiéndose a adoptar las políticas preventivas propuestas por dichas organizaciones.

Reporte y transparencia

Como se ha señalado, en la mayor parte de los países del mundo existen incentivos tributarios para las donaciones filantrópicas, lo que implica que por cada peso donado el Estado está subvencionando una parte de las donaciones recibidas por las donatarias autorizadas. De forma general, la entrega de regalías de parte del Estado viene acompañada de obligaciones. En el caso de las OSFL, estas tienen que ver con dar cuenta de que los recursos que manejan se están utilizando para los fines declarados por cada una de ellas. Así, mediante la presentación de informes sobre el uso de los recursos y las actividades desarrolladas, se busca que las OSFL muestren que están llevando a cabo actividades coherentes con sus fines, su estatus fiscal con beneficios y que dedican sus recursos financieros al cumplimiento de dichos fines (Salamon, 1997). Por lo general, los reportes de actividades se diferencian de los reportes financieros tanto en su contenido como en el ente estatal al cual deben ser enviados.

A excepción de Honduras, en todos los países analizados en América Latina y el Caribe, las OSFL deben generar algún tipo de reporte de forma anual, ya sea respecto de las actividades realizadas durante el año, y/o con relación al modo en que se utilizaron los recursos recibidos. La obligación más extendida entre los países es la entrega de información financiera, mientras que solo 11 de los 19 países analizados tienen la obligación legal de generar reportes de actividades, como muestra la tabla 23 a continuación. Además, en un tercio de los países la ley establece que las OSFL deben generar reportes a los donantes o a los asociados en el caso de las asociaciones.

En la mayoría de los países, las OSFL deben demostrar que están llevando a cabo actividades coherentes con sus fines. Esto se realiza a través de reportes financieros y/o de actividades.

Es importante señalar, para la interpretación de la tabla 23, que en Ecuador ha habido cambios tanto en la normativa de la personería jurídica de las organizaciones sociales (Decreto 193 de 2017) como en las exigencias de reportes de los distintos ministerios implicados, por lo que al contar con normativas diversas se tomó en consideración la dinámica propia del sector donde deben responder con información a distintos actores: declaración de impuestos (al Servicio de Rentas Internas, por requerimiento legal), reportes de actividades y financieros (normalmente a los donantes previo a otorgar una donación), como parte de la rendición de cuentas interna de las OSFL o, en particular, a ciertos ministerios dependiendo del fin que trabajen. Por su parte, en el caso de Uruguay, los reportes sobre las actividades realizadas y los reportes financieros son exigidos exclusivamente a las fundaciones y deben ser enviados a los entes estatales correspondientes, mientras que las asociaciones civiles solo deben enviar reportes a sus asociados, a menos que tengan contratos con el Estado. En ese caso deben enviar los reportes exigidos por el contrato a la contraparte estatal.

Presentación conjunta WINGS/CEFIS

Principales hallazgos

Introducción

Tipo y metodología del estudio

Regulación de la filantropía en América Latina y el Caribe

El interés público como eje de la regulación

Constitución y registro de las organizaciones Sin Fines de Lucro (OSFL)

OSFL como donataria autorizada

Exenciones tributarias e incentivos a las donaciones

Actividades económicas, fondos patrimoniales, donaciones internacionales y donaciones electrónicas

Gobernanza, salvaguardias y transparencia de las OSFL

Disolución de las OSFL

Conclusiones y recomendaciones

Referencias

Anexos

Tabla 23: Tipo de reportes que están mandatadas a generar anualmente las OSFL por país

Países	De actividades	Financieros	A los donantes o asociados	Informe sobre donaciones recibidas
Argentina	♦	♦	♦	
Barbados		♦		
Bolivia	♦	♦	♦	
Brasil	♦	♦		
Chile	♦	♦		♦*
Colombia	♦	♦		
Costa Rica	♦	♦	♦	
Ecuador	♦	♦		
El Salvador				♦
Honduras				
Jamaica	♦	♦	♦	
México	♦	♦		
Nicaragua		♦		
Panamá				♦
Paraguay				♦
Perú	♦**	♦		♦
Rep. Dominicana				♦
Uruguay	♦	♦		
Venezuela		♦***		

Fuente: elaboración propia con base en las respuestas al cuestionario adicional al GPEI (Lilly Family School of Philanthropy, 2018) y al cuestionario elaborado por el CEFIS y respondido por la Red Pro Bono de las Américas (Aninat et al., 2020).

* En Chile, la obligación de reportar las donaciones recibidas varía según el fin y la legislación a la cual se acoja la OSFL para registrarse como donataria autorizada.

** En Perú, las OSFL inscritas en la Agencia Peruana de Cooperación Técnica Internacional (APCI) y las fundaciones están obligadas por ley a entregar un reporte de sus actividades y finanzas, en caso contrario no es obligatorio.

*** En el caso de Venezuela, más que reportes financieros lo que deben enviar es una declaración de impuestos donde se muestra que están exentas del impuesto a la renta.

Profundizando en los reportes de actividades, una revisión a la regulación de países de altos ingresos y alto desarrollo filantrópico muestra que, en general, los reportes tienen un formato estandarizado, su exigencia depende del tamaño de la organización y siempre son de acceso público (Aninat et al., 2020). No obstante, en la mayoría de los países analizados en la región, los reportes anuales que las OSFL deben enviar a una entidad estatal no son sensibles al tamaño de la organización y tampoco son de acceso público. Sin embargo, la mayoría de los países de la región establecen sanciones legales en caso de no enviarlos o si se envían fuera de plazo.

Solo en Colombia y Jamaica existen reportes diferenciados de acuerdo con el tamaño o presupuesto que manejan las OSFL. Del mismo modo, solo en Bolivia y México los reportes deben ser de acceso público por ley, y existe una entidad estatal encargada de ello, como muestra la tabla 24.

En suma, existe un importante desafío respecto de los estándares de reporte de actividades y transparencia en los países de la región. Con todo, destacan algunos países; así, por ejemplo, Argentina, Bolivia, Costa Rica y Jamaica establecen una obligación de reporte más completa a las OSFL con tres tipos de reportes (de actividades, financieros y a donantes). En cambio, solo en Bolivia y México existe la obligación de transparencia de los informes. Colombia y Jamaica cuentan con la fortaleza de que los reportes se adecuan al tamaño de la organización.

Tabla 24: Diferenciación de reportes de actividades según el tamaño de las OSFL, sanciones relacionadas y acceso público a ellos

Países	Los reportes se adecuan al tamaño o presupuesto de las OSFL		Existen sanciones legales por no enviar los reportes anuales		Los reportes deben ser públicos por ley	
	No	Sí	No	Sí	No es requisito	Sí, hay una entidad estatal encargada de publicarlos
Argentina	♦			♦	♦	
Bolivia	♦			♦		♦
Brasil	♦			♦	♦	
Chile	♦		♦		♦	
Colombia		♦		♦	♦	
Costa Rica	♦			♦	♦	
Jamaica		♦		♦	♦	
México	♦			♦		♦
Uruguay	♦		♦		S/R	S/R
Venezuela	♦		♦		S/R	S/R

Fuente: elaboración propia con base en las respuestas al cuestionario adicional al GPEI (Lilly Family School of Philanthropy, 2018).

Reportes financieros

La exigencia de generar y enviar reportes financieros a las autoridades pertinentes es la tendencia de países de altos ingresos con alto nivel de filantropía de la OCDE, donde además suele existir una entidad estatal encargada de que la totalidad, o parte de la información de los reportes financieros sea de acceso público. Existen también sanciones legales en caso de enviarlos fuera de plazo o de no enviarlos. Como dijimos previamente, en todos los países de América Latina y el Caribe analizados las OSFL deben enviar reportes financieros o informes sobre las donaciones recibidas a la autoridad tributaria, a excepción de Honduras, donde no se

estipula la obligación legal de hacerlo.

Dentro de los países que deben enviar estos reportes, en la mayoría de ellos (diez de diecinueve) no es una exigencia legal que dichos informes, o parte de ellos, sean de acceso público. Tampoco suele ser un requisito que los reportes sean auditados externamente. Sin embargo, a excepción de Costa Rica, en todos los países latinoamericanos analizados el no enviar los reportes financieros está sancionado por ley, como se observa en la tabla 25. Es decir que, si bien en términos de transparencia y acceso público a la información en América Latina y el Caribe estamos un paso atrás, existen medidas legales que velan por el buen funcionamiento del sistema y exigen a las donatarias autorizadas rendir cuentas ante la entidad fiscal de cada país.

Entrando en el detalle de las particularidades de la región, podemos ver que en menos de un tercio de los países latinoamericanos (México, Argentina, Barbados y Bolivia) existe una entidad estatal encargada de publicar parte de la información de los reportes financieros de las OSFL, y solo en Jamaica son las propias organizaciones quienes se encargan de publicar sus reportes financieros. Sin embargo, y como dijimos previamente, en la mayoría de los países el acceso público a la información financiera de las donatarias autorizadas no es un elemento contemplado en las legislaciones, por lo que se presenta como un desafío de transparencia para el sector.

En la mayoría de los países el acceso público a la información financiera de las donatarias autorizadas no es un elemento contemplado en las legislaciones, por lo que se presenta como un desafío de transparencia para el sector.

Por otro lado, nuevamente solo en un tercio de los países latinoamericanos analizados los reportes deben ser auditados, dentro de los cuales solo en Chile se hace la salvedad de que la auditoría dependa del presupuesto que maneja la OSFL, por lo que se establece un monto a partir del cual los reportes deben estar auditados externamente.

Con todo, los países de la región que se asemejan a los estándares de transparencia de los países de la OCDE en los tres ámbitos analizados son Argentina, Barbados, Bolivia, Jamaica y México.

Finalmente, cabe mencionar que existen mayores exigencias de transparencia y reporte para las fundaciones que para otro tipo de OSFL como las asociaciones. Una diferencia patente es que tanto los reportes de actividades como financieros siempre son exigidos por ley a las fundaciones, mientras que en la mayoría de los casos estos no son obligatorios para las asociaciones. Esto se puede atribuir, en parte, a la característica de beneficio público propio de las fundaciones, condición que les permite volverse donatarias autorizadas y tener la posibilidad de manejar una mayor cantidad de recursos. Además, dado que el Estado deja de percibir impuestos al admitir las donaciones afectas a incentivos tributarios, es esperable que las supervise con mayor atención.

Así, queda de manifiesto que el desafío por parte de los países de la región es generar condiciones que permitan el correcto funcionamiento del sistema de donaciones y crear confianza en él, y que, a la vez, no impliquen una sobrecarga procedimental y burocrática para las OSFL, sobre todo para las pequeñas o emergentes.

Tabla 25: Reportes financieros: acceso público, necesidad de auditoría y consecuencias legales de no enviarlos

Países	¿Por ley, los reportes financieros deben ser públicos?			¿Los reportes financieros deben ser auditados externamente?			¿Existen sanciones legales por no enviarlos dentro del plazo establecido?	
	No es requisito	Sí, cada OSFL se encarga de publicar sus reportes	Sí, hay una entidad estatal que se encarga de publicarlos todos	No es requerido por ley	Sí, todas las OSFL deben tener reportes auditados	Sí, pero depende del tamaño o presupuesto anual de la OSFL	No	Sí
Argentina			♦		♦			♦
Barbados			♦		♦			♦
Bolivia			♦		♦			♦
Brasil	♦			♦				♦
Chile	♦					♦		♦
Colombia	♦			♦				♦
Costa Rica	♦			♦			♦	
Ecuador	♦			♦				♦
Jamaica		♦			♦			♦
México			♦	♦				♦
El Salvador*	♦			♦				♦
Nicaragua	♦			♦				♦
Panamá*	♦			♦				♦
Paraguay*	♦			♦				♦
Rep. Dominicana	♦			♦				♦

Fuente: elaboración propia con base en las respuestas al cuestionario adicional al GPEI (Lilly Family School of Philanthropy, 2018) y al cuestionario elaborado por el CEFIS y respondido por la Red Pro Bono de las Américas (Aninat et al., 2020).

*Esta respuesta alude a que en los casos de El Salvador, Paraguay, Panamá y República Dominicana no se envían reportes financieros anuales, sino que un reporte sobre las donaciones recibidas.

A excepción de Honduras, todos los países de América Latina y el Caribe deben enviar algún tipo de información financiera a la entidad tributaria, y también suele haber sanciones en caso de no enviar los reportes, o de no enviarlos a tiempo. A diferencia de los países de la OCDE, a modo general, los reportes que deben enviar las donatarias autorizadas no son sensibles al tamaño de la organización, por lo que, muchas veces, estos reportes representan un gasto importante en tiempo y recursos para la OSFL. La mayor brecha existente es en términos de acceso público a la información, donde en los países latinoamericanos no suele ser un requisito legal que los reportes, o parte de ellos, estén disponibles para la consulta pública, lo que limita poder establecer estándares de transparencia.

Recapitulando, en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe existen especificaciones respecto de la gobernanza de las distintas formas de OSFL, sin embargo, no hay consenso acerca de si las especificaciones respecto de la gobernanza facilitan o dificultan el trabajo de estas organizaciones. Además, en todos los países de la región existen salvaguardias y exclusiones al sistema de donaciones, generalmente ligadas a la prohibición del financiamiento de actividades político-partidistas o a la canalización de recursos para actividades ilegales relacionadas con el terrorismo o el lavado de activos.

Finalmente, respecto de la exigencia de reportes, se hace la diferencia entre los reportes financieros y los reportes de las actividades realizadas por las OSFL. En la gran mayoría de los países de la región existe la obligatoriedad de realizar reportes financieros o sobre el uso de las donaciones recibidas, sin embargo, estos no suelen ser de acceso público, lo que plantea un importante desafío de transparencia.

Comparando la realidad regional con los países de altos ingresos con alto nivel de filantropía de la OCDE se sugiere que la búsqueda del balance entre la libertad de asociación y la autodeterminación de las OSFL, con el cumplimiento de las exigencias de reporte de parte de los Estados y el correcto funcionamiento del sistema de donaciones se puede lograr con una regulación clara que establezca ciertos lineamientos respecto de la gobernanza de las OSFL, y diferencie las exigencias de reporte de acuerdo con su tamaño.

7

Disolución de las OSFL

Disolución voluntaria de la OSFL

Disolución externa de la OSFL

Presentación
conjunta WINGS/
CEFIS

Principales hallazgos

Introducción

Tipo y metodología
del estudio

Regulación de la filantropía
en América Latina y el Caribe

El interés público como eje
de la regulación

Constitución y registro de
las organizaciones Sin Fines
de Lucro (OSFL)

OSFL como donataria
autorizada

Exenciones tributarias e
incentivos a las donaciones

Actividades económicas,
fondos patrimoniales,
donaciones internacionales
y donaciones electrónicas

Gobernanza, salvaguardias y
transparencia de las OSFL

Disolución de las OSF

Conclusiones y
recomendaciones

Referencias

Anexos

El cierre de una OSFL se puede dar por voluntad interna o propia de la organización, o por un ente externo, ya sea por criterios discrecionales o por el incumplimiento de criterios establecidos por ley. La legislación de estas materias es relevante para evitar el beneficio privado (por ejemplo, a los socios o fundadores) o la discrecionalidad en las medidas al momento de disolución de una entidad definida sin fines de lucro y que goza de beneficios tributarios. Por esta condición en especial, es importante que esté establecido por ley el destino de los bienes y activos de la organización que se disuelve.

Disolución voluntaria de la OSFL

En todos los países analizados de América Latina y el Caribe es posible disolver una OSFL de forma voluntaria. En la amplia mayoría de estos, este proceso cuenta con normas claras y definidas, en las cuales generalmente se establece que los activos deben pasar a otra entidad similar establecida previamente en los estatutos de la organización, y que no pueden repartirse entre los socios o fundadores, como muestra la tabla 26.

Solo en Costa Rica y Perú las normas para la disolución voluntaria de la OSFL son inconclusas, poco claras o diferentes para los distintos tipos de entidades. En el caso de Costa Rica, la poca claridad produce que comúnmente la asociación o la fundación quede “abandonada” y no se disuelva legalmente. En el caso de Perú, al no existir una regulación específica solo se aplican normas generales en esta materia. No existe una regulación para el caso de una fundación, dado que no tiene miembros, salvo los administradores.

Tabla 26: Claridad en la legislación respecto de la disolución voluntaria de una OSFL

Países	Sí, con normas claras	Sí, con normas confusas
Argentina	♦	
Barbados	♦	
Bolivia	♦	
Brasil	♦	
Chile	♦	
Colombia	♦	
Costa Rica		♦
Ecuador	♦	
Jamaica	♦	
México	♦	
Perú		♦
Uruguay	♦	
Venezuela	♦	

Fuente: elaboración propia con base en las respuestas al cuestionario adicional al GPEI (Lilly Family School of Philanthropy, 2018).

Disolución externa de la OSFL

A excepción de Barbados, en todos los países analizados de América Latina y el Caribe las OSFL pueden ser disueltas de forma externa. Como se observa en la tabla 27, en la mayoría de los países las OSFL pueden ser disueltas de forma externa por el incumplimiento de sus estatutos o por incumplir la normativa existente, especialmente en referencia a actividades ilícitas. Además, es común que la acción de disolución externa sea llevada a cabo por el poder judicial, donde los procesos están normados. En algunos países el proceso tiene distintas instancias, por lo que se puede apelar ante el tribunal que está llevando a cabo el juicio. Este es el caso de Chile, donde la disolución involuntaria solo opera mediante una resolución del poder judicial con un proceso que da garantías para la correcta defensa de la OSFL afectada.

Por su parte, la legislación de Ecuador, mediante el Decreto 193 de 2017, buscó eliminar los criterios discrecionales de disolución externa de las OSFL, y precisó cuáles son las causales de disolución externa. Aunque algunos criterios hacen referencia a elementos internos y no son del todo claros, como el desviarse de los objetivos y fines para los que se constituyó la OSFL, el resto de las causales son concretas y se relacionan, por ejemplo, con reducir el número de miembros a menos del mínimo permitido por tipo de OSFL, realizar actividades políticas partidistas o actividades ilícitas, entre otros.

En la mayoría de los países las OSFL pueden ser disueltas de forma externa por el incumplimiento de sus estatutos o por incumplir la normativa existente, especialmente en referencia a actividades ilícitas.

Los expertos de Perú y Venezuela manifiestan que las OSC pueden ser disueltas de forma externa por discrecionalidad del poder ejecutivo. En el caso de Perú, se dan ambas opciones para la disolución externa de OSFL: esta puede realizarse a través de un proceso judicial o discrecional. Esto ocurre porque el Ministerio Fiscal puede obligar, mediante un proceso abreviado, la disolución de una asociación cuyas actividades o fines sean contrarios al orden público o a las buenas costumbres. Sin embargo, el proceso judicial se rige por el principio constitucional de la doble instancia, por lo que la decisión judicial, en primera instancia, es recurrible. En el caso de Venezuela, si bien el cese involuntario de una OSFL por parte del gobierno solo puede producirse por un delito penal, los expertos reportan una diferencia entre lo establecido por la norma y lo que ocurre en la práctica,²⁵ con la intervención de funcionarios públicos.

En ciertos casos, la legislación carece de claridad suficiente. En México, por ejemplo, el código civil prevé que una autoridad puede dictar una resolución sobre disolución forzosa, pero no señala los casos ni el procedimiento para ello.

²⁵ Esta situación se da especialmente en las organizaciones que trabajan en temas de derechos humanos y libertades civiles.

Tabla 27: Formas de disolver externamente OSC por país

Países	Sí, por incumplimiento de sus estatutos o normativa existente	Sí, por discrecionalidad del poder ejecutivo/del Estado	No es claro	No
Argentina	♦			
Barbados				♦
Bolivia	♦			
Brasil	♦			
Chile	♦			
Colombia	♦			
Costa Rica	♦			
Ecuador	♦			
Jamaica	♦			
México			♦	
Perú	♦	♦		
Uruguay	♦			
Venezuela		♦		

Fuente: elaboración propia con base en las respuestas al cuestionario adicional al GPEI (Lilly Family School of Philanthropy, 2018).

En resumen, en la amplia mayoría de los países de la región, tanto la disolución interna como externa de una OSFL está normada, y es en general un proceso con normas claras y definidas, que busca evitar que se genere un beneficio privado en el proceso de disolución de este tipo de entidades, por lo que debe estipularse en los estatutos de la OSFL a qué otra entidad pasarán los recursos en caso de disolución.

Conclusiones y recomendaciones

La literatura que analiza el entorno de la filantropía y el desarrollo de la sociedad civil ha identificado una serie de condiciones que actúan como determinantes para propiciar su desarrollo. Estas se refieren tanto a factores relacionados con el contexto institucional del país, como a elementos internos propios de los actores que interactúan en el ecosistema. Entre los factores institucionales se incluyen el marco regulatorio, el contexto de política y gobernanza, las características socioculturales y las condiciones económicas (Thindwa *et al.*, 2003). Entre los factores internos de los actores se consideran: el sistema de reporte de la OSFL, la capacidad institucional de las organizaciones, el compromiso de los filántropos, y la existencia de infraestructura de soporte para la filantropía y la sociedad civil (Johnson *et al.*, 2004; Gaberman, 2004).

Así, es posible comprender que el marco legal constituye uno de los elementos que articulan que un ecosistema, una sociedad o un país genere un entorno propicio para el desarrollo de la filantropía y la sociedad civil, ya que contiene las delimitaciones y posibilidades tanto para la operación de las organizaciones como para el flujo de los recursos filantrópicos. Un adecuado marco legal puede crear las condiciones para facilitar la constitución y el desarrollo de las organizaciones y facilitar la movilización de recursos privados orientados a generar impacto y bienestar socio-ambiental. Pero también, el marco legal puede entorpecer el interés de los ciudadanos por asociarse en torno a un propósito de bien público, establecer excesiva vigilancia y control, y hacer costosas las donaciones de actores privados que estas organizaciones movilizan, lo que dificulta su sostenibilidad en el tiempo.

El marco legal constituye uno de los elementos que articulan que un ecosistema, una sociedad o un país genere un entorno propicio para el desarrollo de la filantropía y la sociedad civil. Un marco legal puede crear las condiciones para facilitar la constitución y el desarrollo de las OSFL, pero también puede dificultar su sostenibilidad en el tiempo al establecer excesiva vigilancia y control y hacer costosas las donaciones de actores privados.

Si bien los marcos legales no son el único factor que determina las características y el tamaño de la filantropía y la sociedad civil, tienen un peso fundamental en sus dinámicas como facilitadores o limitantes en su desarrollo, en combinación con otros factores (tradición histórica y cultural, dinámicas políticas y económicas, infraestructura sectorial, capacidades, confianza, etc.).

Sin embargo, en muchos países, el análisis del marco legal es delegado en especialistas (abogados) y autoridades que suelen tomar decisiones desde el ángulo exclusivamente económico o tributario y no desde la visión de desarrollo sostenible, donde la filantropía y la sociedad civil juegan roles relevantes.

Por ello, es fundamental el papel que cumplen las organizaciones de soporte e infraestructura de la filantropía (asociaciones de fundaciones, centros de investigación, redes, etc.) en promover y sensibilizar en forma continua a distintos actores respecto de la necesidad de desarrollar y mantener un marco legal adecuado para el desarrollo de la práctica filantrópica y la promoción de las OSFL, y no solo reaccionar ante normativas adversas. Desde este enfoque, se hace necesario incorporar en su labor el análisis actualizado y continuo sobre lo que está pasando en sus países y a nivel comparado respecto de los marcos legales.

El análisis comparativo de la legislación presentado en este estudio ayuda en esta tarea de comprender los avances y las limitaciones de los marcos legales en la región. Con ello, ofrece elementos de análisis para que las organizaciones de soporte puedan contribuir al debate público y a la deliberación sobre reformas normativas en sus países, teniendo en cuenta el contexto regional y las prácticas de países de la OCDE.

Presentación
conjunta WINGS/
CEFIS

Principales hallazgos

Introducción

Tipo y metodología
del estudio

Regulación de la filantropía
en América Latina y el Caribe

El interés público como eje
de la regulación

Constitución y registro de
las organizaciones Sin Fines
de Lucro (OSFL)

OSFL como donataria
autorizada

Exenciones tributarias e
incentivos a las donaciones

Actividades económicas,
fondos patrimoniales,
donaciones internacionales
y donaciones electrónicas

Gobernanza, salvaguardias y
transparencia de las OSFL

Disolución de las OSFL

Conclusiones y
recomendaciones

Referencias

Anexos

Es fundamental el papel que cumplen las organizaciones de soporte e infraestructura de la filantropía (asociaciones de fundaciones, centros de investigación, redes, etc.) en promover y sensibilizar en forma continua a distintos actores respecto de la necesidad de desarrollar y mantener un marco legal adecuado para el desarrollo de la práctica filantrópica y la promoción de las OSFL.

El enfoque pluralista

Antes de entrar en las recomendaciones específicas sobre el marco regulatorio es importante una breve digresión acerca de lo que entendemos por filantropía y sociedad civil, y sobre el enfoque desde el cual proponemos las recomendaciones para generar una interrelación más fructífera entre estos campos.

La filantropía puede describirse rápidamente como el conjunto de recursos privados destinados a fines públicos. O, en otras palabras, son las donaciones de tiempo, talento y recursos para el bien público, por parte de personas, fundaciones o empresas. La filantropía es importante para las OSFL, pero estas no dependen totalmente de ella. Los recursos públicos y la venta de servicios son otras fuentes importantes para sus ingresos. Sin embargo, las donaciones filantrópicas, siendo muchas veces un recurso menor entre el conjunto de las fuentes de ingresos para la OSFL, suelen ser una fuente estratégica para el logro de la independencia, autonomía y flexibilidad de las organizaciones y para facilitar su participación en causas de poco o nulo interés del Estado y del mercado.

La filantropía contribuye a promover el pluralismo y la diversidad en el mundo de las OSFL, a poner nuevos temas en la agenda pública y al desarrollo de innovaciones que tendrían mayores limitaciones si estuvieran restringidas a los recursos públicos o los ingresos derivados de la venta de servicios.

La forma de entender la relación entre filantropía y sociedad civil tiene implicaciones en las normas que generan las sociedades para regir sus destinos y en el papel que puede tener el Estado para promover la filantropía, por lo cual existen diferentes racionalidades que están detrás de los marcos regulatorios. De acuerdo con la Charities Aid Foundation (2016), estas racionalidades se pueden clasificar en tres tipos: subsidiariedad, base de la tributación y pluralismo.

La filantropía contribuye a promover el pluralismo y la diversidad en el mundo de las OSFL, a poner nuevos temas en la agenda pública y al desarrollo de innovaciones que tendrían mayores limitaciones si estuvieran restringidas a los recursos públicos o los ingresos derivados de la venta de servicios.

La subsidiariedad es la racionalidad que considera que el Estado debe apoyar con incentivos a la filantropía solamente cuando gracias a ella las OSFL pueden aumentar, reemplazar o complementar las actividades del Estado y, por tanto, generar más valor de lo que podría lograr el Estado con los recursos que deja de invertir por la renuncia fiscal. La racionalidad basada en la tributación argumenta que los impuestos solamente deben imponerse en casos de consumo personal o de acumulación de riqueza. Dado que las donaciones a OSFL no pueden tipificarse ni como consumo, ni como acumulación, no deberían pagar impuestos, pero tampoco recibir incentivos.

De lo anterior se deriva que debería existir una total libertad para hacer donaciones a OSFL sin ninguna interferencia del Estado, pero sin ningún tipo de apoyo fiscal. Una tercera racionalidad es la *pluralista*. Sus promotores argumentan que es necesario encontrar un balance entre la libertad individual para realizar donaciones a diversas causas y la legitimidad de los Estados

para imponer límites a las donaciones que incentiva. Estos límites suelen ser dos: el carácter de sin fines de lucro y el beneficio público de las actividades de las organizaciones que reciben las donaciones. Con el primer límite se garantiza que los recursos se dedican a las actividades misionales y no se distribuyen entre los miembros. Con el segundo límite se garantiza que, como contraparte a la renuncia fiscal del Estado sobre recursos públicos, el beneficio se oriente a la diversidad de fines públicos y causas de interés general promovidas por las OSFL que tienen este tipo de propósito (Charities Aid Foundation, 2016).

Para las recomendaciones que haremos a continuación, adherimos a la racionalidad pluralista y a un criterio adicional de inclusión que también tomamos de los análisis de la CAF. Un sistema regulatorio inclusivo es aquel que facilita el registro de la mayor diversidad de organizaciones y su acreditación como donatarias autorizadas. Las barreras de entrada son bajas, las reglas son claras e iguales para todos, y la discrecionalidad se reduce al mínimo posible, de manera que el sistema pueda incluir una amplia pluralidad de organizaciones. El contrario sería un sistema excluyente, donde no entran el conjunto de causas importantes en una sociedad, los criterios de elegibilidad son variables de acuerdo con las causas sociales, y los procedimientos son complejos y con alto nivel de discrecionalidad (Charities Aid Foundation, 2016).

Si bien su configuración depende del marco jurídico e institucional general en que opera, los estudios internacionales más recientes distinguen ciertos lineamientos de un marco legal adecuado para el desarrollo de la filantropía. Estos lineamientos consideran que deben existir una serie de condiciones: una normativa que otorgue facilidad y libertad para operar a las entidades filantrópicas, incentivos tributarios con una adecuada diferenciación entre individuos y empresas, un sistema de reporte adaptado a los distintos tamaños de las organizaciones donatarias, facilidad para hacer y recibir donaciones tanto locales como internacionales, y también facilidad para crear instituciones que articulen a los donantes (Lilly Family School of Philanthropy, 2018; Quick *et al.*, 2014; Aninat y Vallespin, 2019).

Recomendaciones

Teniendo en cuenta los criterios de pluralismo e inclusión, las principales recomendaciones alcanzadas son:

- Facilitar los procesos de registro de las OSFL.
- Desarrollar sistemas integrados, simples, inclusivos y equitativos para constituirse como OSFL y donataria autorizada.
- Avanzar con el concepto de beneficio público como criterio para la aprobación de donatarias autorizadas.
- Promover sistemas inclusivos y equitativos de incentivos a las donaciones.
- Permitir que las OSFL realicen actividades económicas.
- Desarrollar legislaciones favorables para la creación de fondos patrimoniales.
- Promover y facilitar las donaciones internacionales.
- Resguardar el sistema con obligaciones que no afecten la autonomía de las OSFL.
- Promover el intercambio y aprendizaje regional.

Presentación
conjunta WINGS/
CEFIS

Principales hallazgos

Introducción

Tipo y metodología
del estudio

Regulación de la filantropía
en América Latina y el Caribe

El interés público como eje
de la regulación

Constitución y registro de
las organizaciones Sin Fines
de Lucro (OSFL)

OSFL como donataria
autorizada

Exenciones tributarias e
incentivos a las donaciones

Actividades económicas,
fondos patrimoniales,
donaciones internacionales
y donaciones electrónicas

Gobernanza, salvaguardias y
transparencia de las OSFL

Disolución de las OSFL

Conclusiones y
recomendaciones

Referencias

Anexos

Teniendo en cuenta los criterios de pluralismo e inclusión proponemos a continuación un conjunto de recomendaciones para el debate público, en el cual las organizaciones de apoyo a la filantropía en la región tienen un papel central. Invitamos a los miembros de WINGS y a otros integrantes del ecosistema a convocar a los actores claves para el debate, actualizar continuamente el análisis sobre los marcos regulatorios en sus países, y generar acuerdos para reformas que contribuyan al desarrollo de una filantropía efectiva que promueva una sociedad civil plural, diversa e incluyente.

A continuación, presentamos las siguientes recomendaciones a manera de propuestas para refinar los marcos legales nacionales que regulan las OSFL y la práctica filantrópica:

- **Disminuir la discrecionalidad en los procedimientos de registro, minimizar las barreras de entrada y facilitar los procedimientos de verificación de cumplimiento de los requisitos**

La constitución y el registro de las OSFL debería estar regida por el derecho a la libertad de asociación, consignado en la mayor parte de las constituciones de la región. Un derecho que además de estar declarado constitucionalmente, debería expresarse en prácticas que disminuyan la discrecionalidad, faciliten la operación de registro de las OSFL y minimicen las barreras de entrada. Más que aprobar, las oficinas públicas que tienen a su cargo los procesos de registros deberían tener por función verificar que se cumplen los requisitos señalados en la ley (tanto en procesos de constitución de organizaciones como personas jurídicas como en su vigencia en el tiempo).

En América Latina y el Caribe ha habido importantes avances en temas de registro, especialmente en las última dos décadas, pero la realidad es diversa entre países. Al analizar cuatro variables claves en el proceso de registro (tiempo que demora, costo asociado, exigencia de capital mínimo y nivel de descentralización de la agencia a cargo) pudimos clasificar los países de la región en tres niveles de acuerdo con el grado de dificultad. El primero, donde los procesos son más simples y menos costosos, incluye a Brasil, Chile y Colombia. El intermedio a Argentina, Barbados, Ecuador, Perú y Venezuela. En el de mayor dificultad por las altas exigencias y costos procedimentales se encuentran Bolivia, Costa Rica, Jamaica, México y Uruguay.

Ante estos niveles diferenciados sería recomendable que los países ajusten sus procesos de registro para reducir al máximo la discrecionalidad a partir de simplificar los requisitos, establecer procedimientos claros y sencillos, minimizar los costos, descentralizar las oficinas o permitir registros virtuales para facilitar los procesos disminuyendo los tiempos de respuesta, y establecer opciones de apelación en caso de rechazo a la constitución de una OSFL.

- **Desarrollar sistemas integrados, simples, inclusivos y equitativos para constituirse legalmente como OSFL y como donataria autorizada**

La existencia de un sistema integrado, simple, inclusivo y equitativo es esencial para el desarrollo de una sociedad civil plural cuyas organizaciones puedan optar por orientarse al beneficio público. Un elemento central para la existencia de un sistema integrado es que haya una lista inclusiva de fines que permita un tratamiento equitativo del conjunto de organizaciones tanto para registrarse como OSFL como para obtener el estatus de donataria autorizada. La literatura señala que los procesos complejos para reclamar los incentivos tributarios, la falta de guías, el requerimiento de completar detalladas declaraciones de impuestos, las variaciones regionales o de tratamientos diferenciados por causas limitan la respuesta de los donantes a los incentivos tributarios o propician su utilización solo por parte de los grandes contribuyentes, excluyendo una participación más amplia del sistema (Charities Aid Foundation, 2016).

En la región es posible diferenciar las legislaciones en dos tipos de acuerdo con la forma que tienen para reconocer a las OSFL como donatarias autorizadas: las legislaciones integradas, igualitarias, simples e inclusivas, y las diferenciadas, complejas, desiguales y excluyentes. Las primeras se caracterizan por sus reglas facilitadoras para la participación de las OSFL en el sistema de donaciones, al contar con un sistema de pasos simples e iguales para el conjunto de organizaciones (o de escalera) y de incentivos compartidos para los diferentes fines reconocidos en la legislación. En este grupo se encuentran países como Barbados, Colombia, Jamaica y México.

El segundo grupo de países se caracteriza por tener reglas complejas para la participación de las OSFL en el sistema de donaciones, al contar con un sistema de pasos y tratamiento diferenciado en términos de incentivos y procedimientos (o colcha de retazos) de acuerdo con los fines de las organizaciones. Este sistema impone altos costos procedimentales y burocráticos a las OSFL, y genera una alta inequidad en torno a las causas que estas persiguen. En este grupo se encuentran Brasil, Chile, Perú y Venezuela. Luego existe un grupo de países que combinan algunos aspectos facilitadores con otros que dificultan la participación de las OSFL en el sistema de donaciones, como Argentina, Bolivia y Uruguay.

Promover reglas facilitadoras pasa por la simplificación, claridad y facilidad procedimental, pero también por la inclusión de la pluralidad de fines que tienen las OSFL y un tratamiento igualitario de los mismos. Superar el tratamiento diferenciado en términos de incentivos y procedimientos, así como la exclusión de ciertos fines en el sistema de donaciones es importante para facilitar el desarrollo de una sociedad civil fuerte y plural.

Actualmente existen en la región países donde algunos fines, como los derechos humanos o el medio ambiente, no están incluidos en las listas de fines reconocidos por la legislación. Ampliar los fines e incluir mecanismos que permitan de manera ágil ir incorporando otros nuevos que la sociedad vaya exigiendo es importante para generar una dinámica continua de inclusividad y desarrollo permanente para la sociedad civil plural.

- **Avanzar con el concepto de beneficio público como criterio para la aprobación de donatarias autorizadas**

Si la libertad de asociación es el criterio central para la constitución y el registro de OSFL, el beneficio público debería guiar la aprobación de donatarias autorizadas. Al menos eso es lo que sucede en varios de los países de la OCDE, donde las legislaciones clasifican a las OSFL en dos grandes grupos, de acuerdo con la población que benefician: las que benefician al público en general y las que benefician a grupos específicos de la sociedad. Estas últimas son organizaciones esenciales para la democracia, pero el beneficio que prestan está circunscrito a sus asociados y no al público en general o a segmentos amplios de este público. Suelen ser organizaciones de beneficio mutuo orientadas a sus miembros (asociaciones de copropietarios, de conjuntos residenciales o de edificios, gremios económicos, sindicatos, fondos de empleados, clubes deportivos, etc.). Por el contrario, las organizaciones de beneficio público se orientan a prestar servicios a las comunidades o a promover temas de interés general.

Dado que en el otorgamiento de incentivos tributarios entra en juego la renuncia fiscal sobre recursos de los ciudadanos que, por su naturaleza, deberían ser de beneficio público, no hay una racionalidad para otorgar incentivos a las donaciones a organizaciones que benefician solamente a sus asociados (a excepción de proyectos específicos).

La mayor parte de los países analizados en este estudio incorporan como criterio para que las OSFL puedan recibir donaciones con incentivos tributarios el concepto de beneficio o interés público, junto al de ser entidades sin fines de lucro y contar con un propósito de valor para la sociedad. Sin embargo, a diferencia de la mayoría de los países de la

Presentación
conjunta WINGS/
CEFIS

Principales hallazgos

Introducción

Tipo y metodología
del estudio

Regulación de la filantropía
en América Latina y el Caribe

El interés público como eje
de la regulación

Constitución y registro de
las organizaciones Sin Fines
de Lucro (OSFL)

OSFL como donataria
autorizada

Exenciones tributarias e
incentivos a las donaciones

Actividades económicas,
fondos patrimoniales,
donaciones internacionales
y donaciones electrónicas

Gobernanza, salvaguardias y
transparencia de las OSFL

Disolución de las OSFL

Conclusiones y
recomendaciones

Referencias

Anexos

OCDE, donde el beneficio público es un criterio definido y central para poder convertirse en donataria autorizada y recibir donaciones con incentivos tributarios, en la región son pocos los países que tienen una definición clara de este concepto y de las implicaciones de utilizarlo en el sistema de donaciones. Un paso importante para crear una mayor racionalidad hacia el sistema de donaciones sería establecer una definición clara del beneficio público o del interés general para poder diferenciar a las OSFL de beneficio público y las de beneficio mutuo en el tratamiento de las donaciones con incentivos tributarios, como ya se hace en algunos países de la región y en varios de la OCDE.

Sin embargo, es importante tener en cuenta algunas cautelas para avanzar con esta recomendación. En un contexto de cierre del espacio cívico y de presencia de gobiernos de perfil autoritario y críticos al desarrollo de la sociedad civil, puede existir el riesgo de que este tipo de gobiernos quieran homologar el beneficio público a su agenda gubernamental y considerar contrarias al interés general a aquellas organizaciones críticas o que difieren de dicha agenda. En este sentido, el criterio de beneficio público debe venir acompañado de la defensa de una sociedad civil plural y diversa, buscando evitar que, por el uso del término de beneficio o interés público se dejen temas muchas veces reprimidos (como los ligados a derechos reproductivos, identidad de género, culturas indígenas o cuidado del medio ambiente) y que pueda servir de contrapeso al gobierno o como complemento en los casos que las mismas organizaciones lo decidan.

- **Promover sistemas inclusivos y equitativos de incentivos a las donaciones**

Con base en lo expuesto en el presente estudio, sabemos que en la mayoría de los países los incentivos tributarios para las donaciones filantrópicas son la norma, tanto para empresas como para los individuos, siendo más comunes para las primeras (Charities Aid Foundation, 2014). Estos incentivos no son los determinantes para que existan donaciones, pero sí contribuyen a fomentarlas. En los países con incentivos tributarios, el 33% de las personas dona, frente al 21% en países sin incentivos. Junto a los incentivos, otros factores contribuyen a explicar el monto de las donaciones, como la cultura filantrópica, el marco regulatorio para las OSFL, así como la inclusividad y facilidad del sistema filantrópico (Charities Aid Foundation, 2016).

En general, los incentivos no son, entonces, el factor principal que explica las donaciones o que motive a una persona a realizar un aporte. Pero son, sin duda, una de las variables del marco regulador que contribuyen a determinar el dinamismo filantrópico. E incluso, el análisis de la efectividad de los incentivos pasa por entender la relación que estos tienen con otras variables como la tasa de impuestos, pues los incentivos tributarios son más atractivos a mayores tasas de impuestos o con la existencia o no de impuestos a las donaciones.

De esta manera, es importante concebir los incentivos tributarios como una herramienta que permite aumentar las donaciones hasta un óptimo social, donde las donaciones crecen más que la pérdida de ingresos tributarios (o renuncia fiscal) que estos incentivos producen. Al ser la donación un bien de carácter económico, se espera que un aumento en su costo influya negativamente en la disposición a donar y, por el contrario, disminuir su costo vía incentivos tributarios tiene un efecto directo en el monto donado (Aninat y Vallespin, 2019).

El análisis de los distintos factores que definen un sistema de incentivos a las donaciones (existencia de un impuesto a la donación, de incentivos tributarios para personas y empresas, y los tipos de donación que cuentan con incentivos) permite diferenciar a los países y categorizarlos. Algunos, como Barbados y Venezuela, no tienen un impuesto general a las donaciones, incentivan donaciones de personas y empresas, y donaciones no solo del capital propio sino también de herencias y legados. Colombia, Costa Rica, México, Jamaica, Perú, Panamá y República Dominicana también incorporan varios de estos elementos. Los países con sistemas más limitados son Ecuador (que no cuenta con incentivos) y Uruguay, que no cuenta con incentivos a las donaciones de personas.

Promover sistemas que no contemplen impuestos a las donaciones y que las incentiven tributariamente, tanto para empresas como para individuos, para el conjunto de causas de beneficio público, sin diferenciar por fines, y con topes razonables contribuirá, junto con la promoción de otros factores, al desarrollo de sistemas filantrópicos más robustos.

- **Actividades económicas**

La opción de realizar actividades económicas por parte de las OSFL es importante para lograr la sostenibilidad de las organizaciones. Esta opción es especialmente relevante en América Latina y el Caribe donde, de acuerdo con los datos del proyecto comparativo del estudio de John Hopkins University, en todos los países de la región, con excepción de Chile,²⁶ la mayor parte de los ingresos de las OSFL provienen de la venta de servicios (Irrarrazával *et al.*, 2017).

En general, las legislaciones de los países de la región permiten que las OSFL realicen actividades económicas como forma de obtener ingresos para su funcionamiento, pero establecen algunas condiciones. Además de exigir que la actividad económica sea para generar recursos a fin de garantizar la operación de la organización y no para distribuir las ganancias entre los miembros, o entre sus directores, algunos países exigen que la actividad económica no sea la principal fuente de ingresos de la OSFL, o disponen algún tipo de tope. Otros son más abiertos y permiten la realización de cualquier tipo de actividad.

En un contexto de crecimiento de las empresas con propósito social, la discusión sobre las actividades económicas de las OSFL es cada día más relevante y es necesario encontrar el buen balance para que, contando con autorización para realizarlas, a la vez se priorice el carácter de interés público de estas. También es importante evitar la distorsión en el mercado de una entidad que podría competir en condiciones favorables al recibir donaciones con incentivos tributarios y otras exenciones tributarias.

- **Desarrollar legislaciones favorables para la creación de fondos patrimoniales**

Los fondos patrimoniales (*endowments*) están muy extendidos en los países de alto nivel de desarrollo filantrópico, en parte gracias a las legislaciones favorables para su creación y los incentivos que tienen para su formación y desarrollo. Por el contrario, en América Latina y el Caribe existe, con contadas excepciones, un vacío en términos legislativos para la creación de fondos patrimoniales. Lo mismo ocurre para otras alternativas de gestión de fondos como plataformas digitales para la recaudación de donaciones. De acuerdo con los expertos consultados para este estudio, Colombia y Jamaica son de los pocos países que cuentan con una legislación facilitadora sobre fondos patrimoniales, y Brasil destaca por tener una legislación fuerte al respecto. En relación con las plataformas digitales, estos mismos expertos consideran que solamente en países como Colombia y Uruguay el marco legal facilita su desarrollo.

Teniendo en cuenta experiencias recientes, como la de Francia, donde el desarrollo de una reciente legislación sobre fondos patrimoniales contribuyó de manera importante a incrementar las donaciones para dichos fondos, sería importante que en América Latina y el Caribe, tal como ocurrió en Brasil, se avance en una normativa favorable y que genere certeza jurídica para la gestión de fondos patrimoniales, así como para las plataformas digitales de *crowdfunding*.

²⁶ Chile es el único país de la región donde los recursos públicos son mayoritarios.

- **Promover sistemas abiertos para las donaciones internacionales**

Las donaciones están permitidas en todos los países latinoamericanos analizados, tanto para el envío de donaciones al extranjero como para su recepción. Existen, sin embargo, ciertas restricciones o resguardos, más acentuados en el caso del ingreso de donaciones provenientes de otros países, especialmente de gobiernos que buscan impedir la recepción de recursos para causas críticas a sus programas políticos.

Contar con sistemas abiertos para las donaciones internacionales a las OSFL contribuye a fomentar la pluralidad de la sociedad civil. Esto pasa por evitar el excesivo control administrativo y las barreras tributarias y procedimentales, y también por garantizar que las exigencias de transparencia en el uso de este tipo de donaciones sean altas, o al menos similares a las exigidas a las donaciones nacionales, y estén en concordancia con las medidas acordadas por el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI).

- **Resguardar el sistema con obligaciones que no afecten la autonomía de las OSFL**

Salvaguardar la legitimidad de las OSFL y del sistema de donaciones es tarea de un fino balance para los Estados y la política pública. Por un lado, tienen que garantizar la autonomía de las organizaciones y, por otro, establecer normas y mecanismos que permitan que las OSFL incorporen procedimientos claros de toma de decisiones y de rendiciones de cuentas al público, a nivel de la gobernanza, de salvaguardas y de la exigencia de reporte.

En la mayoría de los países analizados existen especificaciones respecto de la gobernanza de las distintas formas de OSFL. Sin embargo, no todas las especificaciones son percibidas como saludables y facilitadoras para la rendición de cuentas, pues limitan la flexibilidad y autonomía de las organizaciones. Un buen criterio para establecer un balance en el tema de la gobernanza es permitir la libertad en la configuración de las instancias y los mecanismos de toma de decisiones en las organizaciones, pero obligar a que se especifiquen claramente en los estatutos las responsabilidades y funciones de las instancias que se establezcan. Estas instancias varían de manera importante entre las asociaciones, donde sus miembros tienen el mayor control a través de las asambleas, y las fundaciones, donde los consejos o juntas directivas son las que toman decisiones.

En relación con las salvaguardias, en la región existen, en general, marcos regulatorios que establecen la prohibición del financiamiento de actividades político-partidistas y la canalización de recursos para actividades ilegales relacionadas con el terrorismo o el lavado de activos. Afortunadamente, la mayoría de los países analizados son parte del GAFI o del GAFILAT, lo cual implica compromisos para que adopten políticas preventivas en relación con el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo.

Estas son salvaguardas importantes siempre y cuando no se conviertan en cargas excesivas en los niveles de información que deben producir las organizaciones. En relación con la participación en actividades político-partidistas es importante que se diferencie claramente este tipo de actividades con las de incidencia en política pública. Las OSFL son entidades centrales para tener un espacio cívico plural, levantar nuevos temas para la agenda pública, promover la rendición de cuentas por parte de los gobiernos y fomentar nuevas voces en la deliberación pública.

En cuanto a los reportes y la rendición de cuentas, en la región existe una amplia diversidad en el tipo de reportes exigidos. Algunos países, como Argentina, Bolivia, Costa Rica y Jamaica establecen una obligación más completa con tres tipos de reportes (actividades, financieros y a donantes). En cambio, solo en Bolivia y México existe la obligación de publicar los informes. Colombia y Jamaica cuentan con la fortaleza de que los reportes se adecuan al tamaño de la organización. En relación con los reportes con información financiera, a excepción de Honduras, todos los países de América Latina y el Caribe

deben enviar este tipo de información financiera a la entidad tributaria o gubernamental correspondiente, y suelen existir sanciones en caso de no enviar los reportes, o enviarlos con retraso.

Una gran diferencia entre los países de la OCDE y los de América Latina y el Caribe es que mientras en los primeros el acceso público a la información de las OSFL es la norma, en la región esto es excepcional. Así, se rinde cuenta a los gobiernos, pero no a la ciudadanía en general, lo cual limita enormemente el establecimiento de estándares de transparencia y rendición de cuentas realmente de acceso público. Este es un punto clave que debiera ser impulsado por las propias OSFL, para elevar su legitimidad de cara a la ciudadanía, especialmente cuando se benefician de exenciones fiscales e intervienen en asuntos de interés público.

Establecer obligaciones de reportes de gestión, financieros y/o de donantes adecuados al tamaño de la organización y estandarizados por parte de la entidad a cargo es importante, pero aún más importante es que el gobierno establezca plataformas para que estos reportes sean de acceso público y de fácil consulta por parte de los ciudadanos.

- **Promover el intercambio y aprendizaje regional sobre la incidencia para cambios del marco legal**

Las campañas de incidencia para promover cambios de los marcos legales orientados a fortalecer la filantropía son, por naturaleza, campañas nacionales; sin embargo, hay un campo amplio de acción para actividades que engloben la región de América Latina y el Caribe. Los estudios comparativos, como el presente, contribuyen a destacar los avances y las limitaciones de los marcos regulatorios nacionales y, por tanto, su difusión y actualización permanente son importantes para contar con mejor información para acciones de incidencia nacional. Por otro lado, en varios países de la región se han desarrollado campañas de incidencia para cambiar distintos aspectos del marco regulatorio. Aprender regionalmente de dichas experiencias contribuirá a mejorar las orientaciones y capacidades nacionales en diversos temas tales como las estrategias y herramientas utilizadas, las formas de organización y coaliciones establecidas, el desarrollo de las deliberaciones públicas, el uso de investigaciones y el trabajo con los tomadores de decisiones.

WINGS, con el apoyo de sus miembros nacionales, puede jugar un papel clave para mantener actualizada la información sobre los marcos regulatorios nacionales y los cambios logrados a través de procesos de incidencia, convocar a una serie de conversaciones regionales donde se puedan intercambiar experiencias, generar conocimiento a partir del análisis de casos nacionales y promover el desarrollo y la difusión de estudios nacionales y regionales sobre los marcos regulatorios y los procesos de incidencia para una transformación que facilite el desarrollo de la filantropía. Así, este intercambio de experiencias y aprendizaje de pares servirá no solo para la formación en conjunto y para estar al día respecto de la realidad de cada país, sino para pensar en estrategias de *advocacy* tanto para la región como para la realidad de cada país.

La relevancia de las recomendaciones anteriores varía de país a país en la región, pues como lo muestra claramente el estudio comparativo, las diferencias en los marcos regulatorios nacionales son marcadas. Sin embargo, la perspectiva comparativa utilizada en el presente estudio contribuye a valorar el marco nacional en un contexto regional y a alimentar la conversación de potenciales reformas en los países. Corresponde a las organizaciones nacionales de soporte profundizar con estudios, análisis y debates sobre sus propios marcos regulatorios a fin de proponer reformas específicas a nivel nacional que conduzcan a generar los cambios necesarios para facilitar el fortalecimiento de una filantropía efectiva orientada al desarrollo de una sociedad civil plural e inclusiva. Esta es una tarea que debe enmarcarse no solo en una agenda continua de promoción de la práctica filantrópica, sino también de sensibilización del valor que tiene la sociedad civil para el fortalecimiento del desarrollo y la democracia de los países.

Presentación
conjunta WINGS/
CEFIS

Principales hallazgos

Introducción

Tipo y metodología
del estudio

Regulación de la filantropía
en América Latina y el Caribe

El interés público como eje
de la regulación

Constitución y registro de
las organizaciones Sin Fines
de Lucro (OSFL)

OSFL como donataria
autorizada

Exenciones tributarias e
incentivos a las donaciones

Actividades económicas,
fondos patrimoniales,
donaciones internacionales
y donaciones electrónicas

Gobernanza, salvaguardias y
transparencia de las OSFL

Disolución de las OSFL

Conclusiones y
recomendaciones

Referencias

Anexos

Referencias

Aninat, M. y Vallespin, R. (2019). *Primer barómetro de filantropía en Chile: tendencias e índice de desarrollo*. Chile más Hoy, CEFIS UAI.

Aninat, M., Vallespin, R. y Villar, R. (2020). *Hacia un nuevo marco legal para las donaciones en Chile: análisis comparado entre Chile, América Latina, OCDE*. CEFIS UAI.

Berger, G., Aninat, M., Matute, J., Suárez, M. C., Ronderos, M. A., Olvera Ortega, M., Campos, E. J, Bird, M., León, V. M. y Villar, R. (2019). *Hacia el fortalecimiento de la filantropía institucional en América Latina*. Fondo Editorial Universidad del Pacífico.

Charities Aid Foundation (2014). *Future World Giving*. Charities Aid Foundation.

Charities Aid Foundation (2016). *Donation States. An International comparison of the tax treatment of donations*. Charities Aid Foundation.

Charity Commission for England and Wales (s. f.). *Guidance. What makes a charity (CC4)*. <https://www.gov.uk/government/publications/what-makes-a-charity-cc4/what-makes-a-charity-cc4>

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

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

Gaberman, B. (2004). *Building the global infrastructure for philanthropy*. Alliance Magazine.

Gobierno de Perú (s. f.). Superintendencia Nacional de los Registros Públicos. www.sunarp.gob.pe

Guzmán, J. e Irarrázaval, I. (2008). ¿Mucho o muy poco? El rol de los incentivos tributarios en la promoción de la filantropía. En C. Sanborn y F. Portocarrero, *Filantropía y cambio social en América Latina* (pp. 329-352). Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

Irarrázaval, I. y Guzmán, J. (2000). Incentivos tributarios para instituciones sin fines de lucro: análisis de la experiencia internacional. *Estudios Públicos* 77, 203-272.

Irarrázaval, I., Streeter, P., Fernández, G., López, A., Salamon, L. y Sokolowski, W. (2017). Radiografía de las organizaciones de la sociedad civil. En I. Irarrázaval, P. Streeter *et al.*, *Sociedad en acción: construyendo Chile desde las organizaciones de la sociedad civil* (pp. 46-73). Centro de Políticas Públicas UC, Fundación Chile + Hoy.

Irarrázaval, I., Streeter, P., Fernández, G., López, A., Salamon, L. y Wojtek, S. (2017). Radiografía de las organizaciones de la sociedad civil. Radiografía económica. En I. Irarrázaval, P. Streeter *et al.*, *Sociedad en Acción: construyendo Chile desde las organizaciones de la sociedad civil* (págs. 24-73). Centro de Políticas Públicas UC, Fundación Chile + Hoy.

Johnson, P., Johnson, S. y Kingman, A. (2004). *Promoting Philanthropy: Global Challenges and Approaches*. Bertelsmann Stiftung.

Presentación
conjunta WINGS/
CEFIS

Principales hallazgos

Introducción

Tipo y metodología
del estudio

Regulación de la filantropía
en América Latina y el Caribe

El interés público como eje
de la regulación

Constitución y registro de
las organizaciones Sin Fines
de Lucro (OSFL)

OSFL como donataria
autorizada

Exenciones tributarias e
incentivos a las donaciones

Actividades económicas,
fondos patrimoniales,
donaciones internacionales
y donaciones electrónicas

Gobernanza, salvaguardias y
transparencia de las OSFL

Disolución de las OSF

Conclusiones y
recomendaciones

Referencias

Anexos

- Lilly Family School of Philanthropy (2018). *The Global Philanthropy Environment Index*. Indiana University.
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (s. f.). Consejo de Supervigilancia de Fundaciones. <https://www.minjus.gob.pe/consejo-de-supervigilancia-de-fundaciones/>
- OECD Tax Policy and Statistics Division (2020). *Taxation and Philanthropy*. OECD Tax Policy Studies.
- Quick, E., Kruse, T. y Pickering, A. (2014). *Rules to Give By: A Global Philanthropy Legal Environment Index*. Charities Aid Foundation, McDermott Will y Emery, Nexus.
- Salamon, L. M. (1997). *The International Guide to Nonprofit Law*. John Wiley & Sons.
- Thindwa, J., Monico, C. y Reuben, W. (2003). Enabling Environments for Civic Engagement in PRSP Countries. *The World Bank: Social Development Notes No. 82*.
- WINGS (2020). *WINGS Elevating Philanthropy*. <https://wingsweb.org/en/about>

Anexo

A continuación, se detallan los nombres de los expertos por país y la institución a la cual pertenecen.

País	Nombre	Profesión o institución
Argentina	Guillermo Canova	Profesor de la Universidad Austral y director legal de la Fundación Fonbec
Barbados	Jane Armstrong	Consultora
Brasil	Instituto para o Desenvolvimento do Investimento Social	
Bolivia	Antonio Perez Velasco	
Chile	Magdalena Aninat y Rocío Vallespin	Centro de Filantropía e Inversiones Sociales Universidad Adolfo Ibáñez
Colombia	Bernardo González	Exsubdirector de personas jurídicas sin ánimo de lucro de la Alcaldía Mayor de Bogotá (2012-2015)
Costa Rica	Erika Sibaja	Fundación SOMOS de Costa Rica
Ecuador	Daniel Barragán	Universidad Hemisferios
Jamaica	Karen Johns	
México	Jacqueline Butcher	Directora Centro de Investigación y Estudios sobre Sociedad Civil, AC afiliado al Tecnológico de Monterrey, Campus Ciudad de México
Perú	Beatriz Parodi Luna	Consultora legal independiente
Uruguay	Inés M. Pousadela	Investigadora senior de Civicus
Venezuela	Marcos Carrillo	Jefe del Departamento de Teoría, Filosofía, Historia y Metodología del Derecho de la Universidad Católica Andrés Bello, Caracas.

Presentación conjunta WINGS/ CEFIS

Principales hallazgos

Introducción

Tipo y metodología del estudio

Regulación de la filantropía en América Latina y el Caribe

El interés público como eje de la regulación

Constitución y registro de las organizaciones Sin Fines de Lucro (OSFL)

OSFL como donataria autorizada

Exenciones tributarias e incentivos a las donaciones

Actividades económicas, fondos patrimoniales, donaciones internacionales y donaciones electrónicas

Gobernanza, salvaguardias y transparencia de las OSFL

Disolución de las OSF

Conclusiones y recomendaciones

Referencias

Anexos

Sobre WINGS

WINGS es una red mundial de asociaciones filantrópicas y organizaciones de apoyo a la filantropía comprometidas con garantizar que la filantropía alcance su máximo potencial como catalizadora del bien social. Nuestra creciente comunidad de líderes y creadores de cambios incluye más de 190 organizaciones miembros en 58 países.

Más información

www.wingsweb.org

Sigue a WINGS



[@wings_info](https://twitter.com/wings_info)



[@wingswebinfo](https://www.facebook.com/wingswebinfo)



[@wings-elevatingphilanthropy](https://www.linkedin.com/company/wings-elevatingphilanthropy)

Sobre CEFIS UAI

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 miembro de WINGS.

Más información

<https://cefis.uai.cl/>

Sigue a WINGS



[@CEFIS_UAI](https://twitter.com/CEFIS_UAI)



[@uai.universidad](https://www.facebook.com/uai.universidad)



[@cefisuai](https://www.linkedin.com/company/cefisuai)

Sobre Lilly Family School of Philanthropy

Indiana University Lilly Family School of Philanthropy en IUPUI se dedica a mejorar la filantropía para mejorar el mundo al capacitar y empoderar a estudiantes y profesionales para que sean innovadores y líderes que creen un cambio positivo y duradero. La escuela ofrece un enfoque integral de la filantropía a través de sus programas de pregrado, posgrado, desarrollo profesional, certificaciones y programas internacional y de investigación y a través de The Fund Raising School, Lake Institute on Faith & Giving, Mays Family Institute on Diverse Philanthropy y Women's Philanthropy Institute.

Más información

<https://philanthropy.iupui.edu/>

Sigue a WINGS



[@IUPhilanthropy](https://twitter.com/IUPhilanthropy)



[@IULillyFamilySchoolofPhilanthropy](https://www.facebook.com/IULillyFamilySchoolofPhilanthropy)



[@indiana-university-lilly-family-school-of-philanthropy](https://www.linkedin.com/company/indiana-university-lilly-family-school-of-philanthropy)

Financiadores y donantes de WINGS



Aliados de conocimiento de WINGS

Candid.



W I N G S
ELEVATING PHILANTHROPY