

FORTALECIENDO LA SOCIEDAD CIVIL: EL ROL DE LOS INCENTIVOS TRIBUTARIOS EN LAS DONACIONES

Sexto informe de resultados
del proyecto **Sociedad en Acción**



FORTALECIENDO LA SOCIEDAD CIVIL: EL ROL DE LOS INCENTIVOS TRIBUTARIOS EN LAS DONACIONES

| Sexto informe de resultados del
proyecto **Sociedad en Acción**

UN ESTUDIO DEL PROYECTO
SOCIEDAD EN ACCIÓN
DEL CENTRO DE POLÍTICAS PÚBLICAS UC
Y FUNDACIÓN CHILE MÁS HOY

DIRECTOR

Ignacio Irrarrázaval

COORDINADORA

Paula Streater

INVESTIGADORES

Gastón Fernández

Carolina Hazbún

COLABORADORES¹

Roberto Peralta. Abogado de Peralta,
Gutiérrez y Asociados.

Raimundo Soto. Profesor del Instituto de
Economía de la UC.

COLABORADORES



¹ Una versión preliminar de este documento fue presentada en un seminario el 11 enero de 2017 en el Centro de Políticas Públicas UC. Se agradecen los comentarios que se recibieron en esa ocasión por parte de Heidi Berner (Ministerio de Desarrollo Social), Rodrigo Cerda (CLAPES UC) y Ricardo Escobar (Bofill Escobar Abogados).

* Se agradece la colaboración del Ministerio de Desarrollo Social, por solicitar el acceso a los datos del Servicio de Impuestos Internos (SII) para elaborar el Proyecto Sociedad en Acción, y del SII por acceder a colaborar con la información tributaria solicitada por el Ministerio de Desarrollo Social.

CONTENIDOS

| | |
|---|----|
| Proyecto Sociedad en Acción | 5 |
| I. Introducción | 6 |
| II. Marco conceptual y normativo de las donaciones con beneficios tributarios | 11 |
| III. Análisis de las tendencias de las donaciones durante la última década | 25 |
| IV. Determinantes de la disposición a donar: el efecto del ingreso y del costo en las donaciones | 47 |
| V. Conclusiones | 58 |
| VI. Anexo | |
| Análisis técnico de las franquicias tributarias | 60 |
| Bibliografía | 61 |

PROYECTO SOCIEDAD EN ACCIÓN

El proyecto Sociedad en Acción² es una iniciativa del Centro de Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica de Chile y la Fundación Chile + Hoy, que cuenta con la colaboración de Fundación Colunga. Este proyecto tiene como objetivo relevar la importancia de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) en Chile, a través del levantamiento de evidencia, datos e indicadores que permitan observarlas y posicionarlas como un tema de interés público.

La relevancia de esta iniciativa radica en la provisión de información actualizada y útil, tanto para el sector público como el privado, sobre las OSC en Chile. El último estudio similar, y a partir del cual se inspira este proyecto, fue realizado en 2006³. Utilizando la metodología de la Universidad Johns Hopkins (JHU), se estimó el tamaño económico y el número de OSC existentes en Chile en esa fecha. De manera de dar continuidad a este primer estudio, el proyecto Sociedad en Acción considera el uso de la metodología de la JHU, pero incluye nuevos componentes que permiten enriquecer el análisis.

A continuación, se detallan los tres componentes centrales de este proyecto:

1. Valoración de las OSC: este componente tiene por objeto conocer la valoración que la sociedad hace de las OSC. En otras palabras, se trata de identificar cuál es la percepción de la población sobre el trabajo de las OSC en Chile, en términos de su capacidad, adaptabilidad y confiabilidad. Para esto se cons-

truyó un Índice de Valoración de las Organizaciones de la Sociedad Civil a partir de la información de una encuesta poblacional a 1.500 hogares.

2. Dimensionamiento cuantitativo de las OSC: este segundo componente tiene por objetivo principal medir la magnitud del aporte cuantitativo de estas organizaciones a Chile, en términos de la participación en el PIB, el número de empleos que genera, la cantidad de voluntarios que moviliza y el monto de donaciones recibidas, entre otros. Para este componente se utilizará el marco conceptual y metodológico que ha sido desarrollado por el Centro de Estudios de la Sociedad Civil de la Universidad Johns Hopkins⁴, el cual ha sido aplicado en estudios similares en 45 países desde el año 1990. Este marco conceptual, clave en este componente, será también el que orientará el estudio en su conjunto. Uno de los informes de este componente se realizó el año 2015 y corresponde al Mapa de las Organizaciones de la Sociedad Civil 2015⁵.

3. Análisis institucional: este componente tiene como objetivo analizar los factores institucionales que estimulan o restringen el desarrollo de las OSC en Chile. Dentro de los estudios a realizar se consideran cuatro investigaciones: i) análisis de la legislación vigente en Chile desde un enfoque comparado; ii) análisis del desarrollo histórico del sector; iii) estudio de incentivos tributarios a las donaciones; y iv) análisis de la política pública. La investigación del punto tres será presentada en este informe.

2 Para más antecedentes del proyecto Sociedad en Acción visitar: <http://www.sociedadnaccion.cl/>

3 Irarrázaval, I. *et al.* (2006). Estudio comparativo del sector sin fines de lucro - Chile. Johns Hopkins University - PNUD - FOCUS.

4 Para más antecedentes del proyecto desarrollado por la Universidad Johns Hopkins ver: <http://ccss.jhu.edu/research-projects/comparative-nonprofit-sector-project/>

5 Disponible en <http://www.sociedadnaccion.cl/wp-content/uploads/2016/01/PDF-Brochure-Mapa-de-las-Organizaciones.pdf>

I. INTRODUCCIÓN

El presente informe expone los resultados del estudio “Fortaleciendo la sociedad civil: el rol de los incentivos tributarios en las donaciones”, que forma parte del tercer componente del proyecto Sociedad en Acción, explicado en el apartado anterior.

Dentro del objetivo del proyecto en el cual se enmarca este estudio, que es relevar la importancia de las OSC en Chile, posicionándolas y potenciándolas⁶, surge el interés por estudiar las donaciones realizadas a estas organizaciones, ya que una de las formas de fortalecer a estas organizaciones es fomentar su financiamiento. A través de distintos encuentros que ha realizado este proyecto con representantes de variadas y diversas organizaciones, se ha identificado el financiamiento como una de sus principales limitaciones y se ha distinguido y valorado el rol que tienen los privados en este ámbito. Se considera necesario y beneficioso para el desarrollo y éxito de las OSC que el financiamiento provenga de distintos sectores (Estado y sector privado). Si las organizaciones fueran financiadas completamente por el Estado, existe el riesgo de cooptación y se puede poner en riesgo la autonomía de estas organizaciones, característica que es crucial en este sector. Por todas estas razones el presente estudio busca analizar las donaciones privadas a las OSC y sus formas de promoción.

En este contexto, reconocida la importancia y la necesidad de potenciar las donaciones, a lo largo de los años se han dictado una serie de leyes de donaciones que poseen beneficios tributarios, con el objeto de favorecer a ciertas instituciones y fines de interés público. Los beneficios tributarios corresponden a una reducción o aplazamiento del impuesto que deben pagar los contribuyentes. Desde la perspectiva del Estado, estos beneficios constituyen el ingreso o recaudación que este deja de percibir, por lo que se les denomina “renuncia fiscal”. A través de estos beneficios se busca promover el financiamiento de las OSC por parte de la sociedad civil y el sector productivo.

Estos beneficios buscan no sólo aumentar los recursos destinados a estas organizaciones, sino que también potenciar la cooperación público-privada en la asignación de los recursos para la provisión de bienes y servicios sociales. Es decir, los beneficios tributarios constituyen un mecanismo que permite a los contribuyentes de forma individual asignar los fondos estatales para ciertas causas que les interesan. En este sentido, ayudan a descentralizar el proceso del gasto público (Weisbrod, 1975). Por otro lado, la mayoría de las OSC presenta externalidades positivas en el consumo, en donde el nivel de consumo privado es menor al óptimo social. Si sólo existieran donaciones entre

6 Contribuir a potenciar y visibilizar este sector es de especial relevancia, ya que estas organizaciones cumplen una serie de funciones fundamentales en la sociedad. Ya en Irarrázaval y Guzmán (2000) se encuentran sintetizados los beneficios que entregan las OSC al país, identificados en la literatura. Uno de ellos es que las OSC logran una mayor estabilidad social y fortalecimiento de la democracia, donde las inquietudes y necesidades de la ciudadanía se canalizan por nuevos espacios de participación y expresión, potenciando los niveles de consenso y estabilidad social. Otra de sus contribuciones es que suelen conocer más adecuadamente las necesidades de las poblaciones a las que sirven que el gobierno central. En esta misma línea, Zolt (2011) y Carter (2011) señalan que el sector sin fines de lucro ayuda al gobierno a satisfacer las necesidades sociales, al poseer ventajas comparativas en términos de gestión, autonomía, información y focalización. Las OSC suelen llegar a lugares donde el Estado no acude o lo hace de forma deficiente, o a lugares donde al mercado no le interesa llegar. En este sentido, al promoverse la participación de las OSC en la provisión de servicios sociales, se crea una condición de competencia que ayuda a solucionar los vicios que naturalmente surgen del monopolio del Estado en la provisión de los servicios sociales. Debido a estos y a muchos otros beneficios que proporciona este sector al país, es fundamental estimular el desarrollo de las OSC en Chile, fortaleciéndolas y visibilizando sus aportes.

particulares, las transferencias de ingresos serían menores al óptimo social. Lo anterior, debido a que se genera el problema del “comportamiento oportunista”, que consiste en que los donantes esperan que el resto done y, por ende, entregan un monto menor de lo que están dispuestos a dar. Por lo tanto, los beneficios tributarios permiten estimular las donaciones privadas de modo de alcanzar el óptimo social (Irrarrázaval y Guzmán, 2000) y ayudarían a aumentar la cantidad de bienes o servicios públicos que serían subprovistos a causa del problema del “comportamiento oportunista” (Zolt, 2011).

Sin embargo, este mecanismo posee algunos costos. El principal es la mencionada pérdida de la recaudación fiscal producto de los beneficios tributarios. Pese a lo anterior, algunos autores han expuesto que, mediante el uso de beneficios tributarios a las donaciones, tal vez sea posible recaudar una mayor cantidad de recursos para las OSC que la pérdida de ingresos fiscales, si este mecanismo incentiva a donar más (Gerald E. Auten *et al.* 1992; Joulfaian, 2000).

En síntesis, se reconoce la importancia y necesidad de poseer un tratamiento tributario diferenciado que fomente el financiamiento de las OSC, dado que proveen cierto tipo de bienes y servicios que no proporciona el mercado ni el gobierno, y que la sociedad, sin embargo, considera necesarios (Irrarrázaval y Guzmán, 2000).

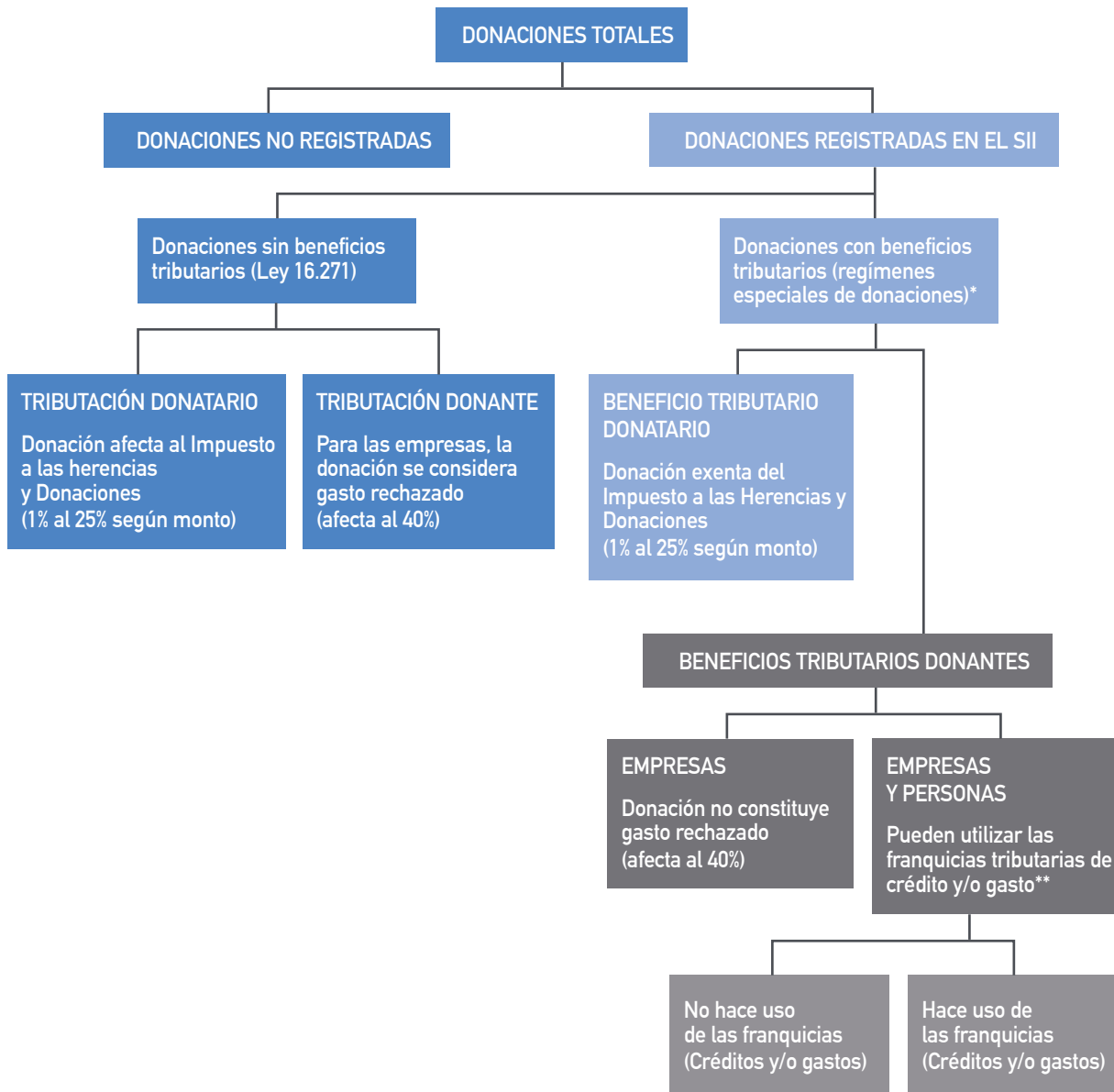
Este estudio trata sobre las donaciones realizadas a las OSC a través de las leyes de donaciones con beneficios tributarios. Cabe mencionar que estas donaciones no representan la totalidad de las

donaciones que se pueden realizar a estas organizaciones, sino que sólo un subconjunto de ellas.

Tal como se ilustra en la Figura 1, la totalidad de las donaciones se divide en dos grupos: por un lado, están las donaciones informales, de las cuales no se tiene registro alguno, por ello se les denomina en este estudio “donaciones no registradas”. Estas corresponden a aquellas donaciones realizadas por personas naturales a las organizaciones y de las cuales las personas no obtienen ningún beneficio tributario, por ejemplo, las donaciones en una colecta. Por otro lado, se encuentran las donaciones registradas en el Servicio de Impuestos Internos (SII), las que están normadas por ley y que se denominan “donaciones registradas”. Estas, a su vez, se subdividen en las donaciones denominadas de carácter general y las donaciones realizadas a través de las leyes de donación.

Por regla general, y en ausencia de una ley especial que establezca una exención, las donaciones están afectas al Impuesto a las Herencias, Asignaciones y Donaciones, establecido en la Ley 16.271 del año 1965, con cargo al donatario, de carácter progresivo que va del 1% al 25% del monto donado. Respecto a una empresa donante, por regla general, la donación recibe el tratamiento de un gasto rechazado afecto al Impuesto a la Renta (cuya tasa es 40%), es decir, la donación es gravada por el Impuesto a la Renta como si fuera un retiro de utilidades. A estas donaciones de carácter general se les denomina “donaciones sin derecho a beneficios tributarios”, con el objeto de dar a entender que son donaciones que no se acogen a ningún beneficio tributario, sino que están sujetas a la regla general de las donaciones.

Figura 1. Clasificación de las donaciones



Fuente: Elaboración propia.

* Estas donaciones son aquellas realizadas mediante los regímenes especiales de donaciones. El análisis de este estudio corresponde a las siguientes leyes: Ley de Impuesto a la Renta N° 7, art. 31; Ley de Rentas Municipales; Ley de Donaciones con Fines Culturales; Ley de Donaciones con Fines Educativos; Ley de Donaciones con Fines Deportivos; Ley de Donaciones con Fines Sociales y Ley de Donaciones efectuadas a Universidades e Institutos Profesionales. Se excluyen de este análisis: Leyes de Donaciones a Instituciones Públicas, Fundación Santa Teresa, Fundación Padre Hurtado y Donaciones Políticas.

** Para mayor detalle sobre el tipo de franquicia a la que pueden acceder los distintos tipos de contribuyentes según cada ley, ver la Tabla 1 de la siguiente sección: Síntesis descriptiva de las leyes de donaciones.

Por su parte, las donaciones realizadas a través de las leyes de donaciones con beneficios tributarios, objeto de este estudio, son aquellas que tienen derechos a beneficios tributarios, tanto para los donantes como para los donatarios. Con respecto a los donatarios, estas leyes los eximen del Impuesto a las Herencias, Asignaciones y Donaciones. En cuanto a los donantes, en estas leyes no se considera la donación como un gasto rechazado para las empresas. Además, estas leyes establecen dos tipos de franquicias tributarias a los donantes con relación al Impuesto a la Renta: deducciones de la renta imponible como gasto y créditos tributarios, los que se explicarán en detalle en la siguiente sección.

En este estudio se analizan las siguientes leyes de donaciones con beneficios tributarios: Ley de Impuesto a la Renta, en adelante LIR (DL 824 de 1974, artículo 31, inciso tercero N° 7); Ley de Rentas Municipales (DL 3.063 de 1979, artículo 46); Ley de Donaciones con Fines Culturales o “Ley Valdés”; Ley de Donaciones con Fines Educativos; Ley de Donaciones con Fines Deportivos; Ley de Donaciones con Fines Sociales y Ley de Donaciones efectuadas a Universidades e Institutos Profesionales.

Existen otras leyes con incentivos tributarios para las donaciones, tales como la Ley de Donaciones al Estado para la Reconstrucción Nacional; Ley de Donaciones efectuadas a CORFO; leyes de donaciones en caso de catástrofes y para la reconstrucción; Ley de Donaciones con Fines Políticos, la ley de donaciones a la Fundación Santa Teresa de Los Andes, y la Ley de Donaciones a la Fundación Padre Hurtado. Estas leyes no se incluyen dentro de este estudio, ya que algunas están dirigidas a organismos del Estado, por lo que escapan del grupo de interés del presente estudio –las OSC–, mientras que otras han tenido una aplicación acotada a sus circunstancias muy específicas y limitadas en el tiempo, por lo tanto no permiten evaluar el comportamiento regular de las OSC.

El objetivo central de este estudio es realizar un análisis de las leyes de donaciones con beneficios tributarios, el cual se compone de tres partes. La primera parte consiste en una descripción de las

leyes de donaciones y un análisis crítico sobre su funcionamiento, realizado a partir de un conjunto de entrevistas efectuadas a donantes y donatarios. La segunda parte consiste en mostrar y analizar cuáles han sido las principales tendencias de las donaciones efectuadas a través de las leyes de donaciones con beneficios tributarios durante la última década, así como de sus donantes y donatarios, y analizar las diferencias existentes entre las distintas leyes. Cuánto se dona actualmente a través de estas leyes y cómo ha sido su evolución en los últimos diez años, a qué ley de donación se dona un monto mayor, cuál es el perfil de los donantes que se acogen a estas leyes, cuál es el perfil de donantes que hace uso efectivo de las franquicias tributarias (de crédito y gasto) que permiten estas leyes son algunas de las preguntas que intenta responder esta sección. Por último, la tercera parte de este estudio analiza los determinantes de la disposición a donar y estima la elasticidad ingreso de las donaciones. El análisis de los datos se realizó utilizando la información provista por el SII, gracias a un convenio de colaboración con el Ministerio de Desarrollo Social (MDS), mediante el cual el SII accedió a colaborar con la información tributaria solicitada por esta cartera para elaborar el presente estudio del Proyecto “Sociedad en Acción”.

Con relación al impacto de las franquicias tributarias a las donaciones, Irarrázaval y Guzmán (2000) realizan un análisis comparativo entre algunos países, mediante la formulación de un modelo teórico-conceptual que plantea que el nivel de donaciones depende del precio, del ingreso, de variables propias del donante y el nivel de transferencias públicas. Los autores examinan en el caso chileno cifras y antecedentes sobre tres leyes de donaciones –Ley de Donaciones a Universidades e Institutos Profesionales, Ley de donaciones con fines culturales y Ley de Donaciones con Fines Educativos–, en base a fuentes que contienen información parcial sobre el uso de estas franquicias y presentan el monto de donaciones registradas de cada ley para los respectivos periodos de aplicación, dentro del periodo 1988-1998.

Por su parte, un estudio realizado por la consultora FOCUS el año 2001, denominado “Diagnóstico de incentivos tributarios como fuente de financiamiento de las Organizaciones de la Sociedad Civil”, elabora un análisis cuantitativo y cualitativo del uso de las franquicias tributarias para las mismas tres leyes que en la investigación anteriormente citada, en el que muestran una descripción de la operación de las leyes, la evolución del monto de dichas donaciones y el cálculo de la elasticidad-precio y elasticidad-ingreso para el periodo 1997-1999. Adicionalmente, con datos más actuales, Vargas y Martínez (2012) evalúan el sistema chileno de donaciones a universidades e institutos profesionales, en atención a si cumplen con las justificaciones teóricas que entrega la literatura internacional, en relación con aspectos de eficiencia y distribución.

El presente estudio, en cambio, se basa en información del año 2005 a 2015 de todos los contribuyentes que realizaron donaciones por medio de las leyes de donaciones con beneficios tributarios, así como de las instituciones que las recibieron. Esta valiosa información de los microdatos a los que se tuvo acceso gracias al convenio entre el SII y el MDS permite realizar variados análisis sobre donaciones, donantes y donatarios, y entre-

gar una medida actualizada de la elasticidad-ingreso de la donación de todas estas leyes, constituyendo un aporte central y único en la materia.

El documento se estructura en cuatro secciones. La primera de ellas describe el marco normativo de las donaciones y expone las diferentes percepciones de actores sociales sobre su funcionamiento, en la que se presentan sus ventajas y problemas asociados. La información se obtuvo por medio de la aplicación de 12 entrevistas en profundidad realizadas a personas e instituciones que han sido donantes y donatarios acogidas a las leyes de donaciones con beneficios tributarios. La segunda sección presenta un análisis descriptivo de las donaciones realizadas través de las leyes con beneficios tributarios: se expone cuáles han sido las principales tendencias durante los últimos diez años y se entrega una serie de hipótesis que permiten explicarlas. La tercera sección presenta un modelo conceptual que estudia los determinantes de la disposición a donar, con especial énfasis en el costo y el ingreso, además estima la elasticidad ingreso de las donaciones y entrega algunas proyecciones sobre montos donados con base en dicha estimación. Por último, la cuarta sección muestra las principales conclusiones a la luz de los hallazgos.

II. MARCO CONCEPTUAL Y NORMATIVO DE LAS DONACIONES CON BENEFICIOS TRIBUTARIOS

A. ANTECEDENTES GENERALES

En Chile, como en muchos otros países, existen beneficios tributarios a las donaciones privadas realizadas a las OSC. Tal como se mencionó en la sección anterior, estos corresponden a una reducción o aplazamiento del impuesto que deben pagar los contribuyentes.

A modo general, los beneficios tributarios pueden tomar algunas de las siguientes formas: i) exenciones, las que se entienden como situaciones bajo las cuales un contribuyente se exceptúa de un determinado impuesto que, sin su ocurrencia, habría tenido que pagar; ii) deducciones de la base imponible, que tienen como consecuencia un menor pago de un impuesto que de todas maneras debe pagar el contribuyente, debido a poder restar un determinado monto de la cifra a la cual se le aplica la tasa del impuesto; iii) créditos tributarios, esto es, la posibilidad de poder deducir un determinado monto directamente de la cifra del impuesto que el contribuyente debe pagar; iv) tasas reducidas, concebidas como las tasas menores respecto del impuesto de referencia que un contribuyente debe pagar por un mismo hecho gravado; v) diferimientos o postergación del pago de impuestos; entre otras.

En Chile existen tres tipos de beneficios tributarios por donaciones privadas realizadas a OSC: las exenciones al Impuesto a las Herencias y Donaciones para el donatario, las deducciones de la base imponible y los créditos para el donante con relación al Impuesto a la Renta; los dos últimos tipos son parte de las denominadas “franquicias tributarias”, en los que se profundiza en el presente estudio.

La normativa chilena relativa a los beneficios tributarios por donaciones privadas a las OSC se encuentra dispersa en diversos cuerpos legales, los cuales se orientan a distintos fines, tales como potenciar actividades sociales, deportivas, la reconstrucción por catástrofes naturales, entre otros. Los diversos cuerpos legales fueron creados en contextos históricos particulares, producto de las respuestas a las necesidades de cada época (Calderón, 2010). Desde una óptica política, Escobar (2012) explica la normativa actual como la equiparación de los intereses privados con la voluntad colectiva, sin existir una política pública que explique de manera uniforme las normas que regulan las donaciones. El hecho de que estas normas fueran promulgadas en circunstancias específicas y para fines distintos explica que difieran tanto en estructura, tipo de beneficios e institucionalidad (Boletín N° 9266-05 del Proyecto de Ley Única de Donaciones, 2014).

En el año 2003 se hizo el primer esfuerzo en dar cierta uniformidad a las leyes de donaciones existentes: se promulgó la Ley 19.885 que contiene disposiciones generales aplicables a todas las donaciones, normativas sobre prestaciones y sanciones para el mal uso de las donaciones. Además, agrega el denominado “límite global absoluto”, que intenta uniformar los límites legalmente aceptados de las donaciones que los contribuyentes pueden rebajar de sus impuestos.

Debido a las deficiencias detectadas tanto por representantes de varias organizaciones sociales en Chile como del mundo parlamentario sobre la legislación existente relativa a esta materia, en el año 2014 ingresó al Congreso un proyecto de ley que crea una Ley Única de Donaciones. Esta

iniciativa nace de la Comunidad de Organizaciones Solidarias⁷, con el fin de uniformar y simplificar la normativa sobre incentivos tributarios a las donaciones. Sin embargo, aún se encuentra en tramitación.

A continuación se describe el marco legal de las donaciones, para luego profundizar en cómo operan las franquicias tributarias para los donantes.

B. DESCRIPCIÓN DEL MARCO NORMATIVO DE LAS DONACIONES EN CHILE

Por regla general, y en ausencia de una ley especial que establezca una exención, las donaciones están afectas al impuesto a las donaciones, establecido en la Ley 16.271 del año 1965, con cargo al donatario, de carácter progresivo del 1% al 25% del monto donado. Adicionalmente, se estipula que la realización de cualquier donación requiere de una autorización judicial, procedimiento judicial denominado “insinuación”, que exige al donante revelar el total de su patrimonio a fin de determinar si no está perjudicando herederos forzosos. Este es el escollo más importante para las donaciones en Chile.

En el caso del donatario, en relación al Impuesto a la Renta, la donación se considera como un ingreso no constitutivo de renta de acuerdo al N° 9 del artículo 17 de la Ley de Renta y, por lo tanto, esta no se encuentra afectada a este impuesto. No obstante, dichos beneficios se gravan con el impuesto de la Ley 16.271 sobre Impuesto a las Herencias, Asignaciones y Donaciones.

Respecto a una empresa donante, por regla general, la donación recibe el tratamiento de un gasto rechazado afecto al Impuesto a la Renta (cuya tasa es 40%), es decir, la donación es gravada por el Impuesto a la Renta como si fuera un retiro de utilidades.

Con el pasar de los años se ha dictado una serie de leyes de incentivos a las donaciones con el

objeto de favorecer a ciertas instituciones y fines de interés público que son susceptibles de recibir donaciones con franquicias tributarias. Estas leyes de donaciones establecen la liberación del trámite de la insinuación, eximen a los donatarios del Impuesto a las Herencias y Donaciones establecido en la Ley 16.271 y, a su vez, establecen franquicias tributarias a los donantes en relación al Impuesto a la Renta.

En este estudio se analizan las siguientes leyes de donaciones con franquicias tributarias:

1. Ley de Impuesto a la Renta (DL 824 de 1974, artículo 31, inciso tercero N° 7), que establece una franquicia para programas de instrucción, bomberos, Servicio Nacional de Menores (Sename), Servicio de Vivienda y Urbanización (Serviu) y fondo de solidaridad.
2. Ley de Rentas Municipales (DL N° 3.063 de 1979, artículo 46 y D. F. L. N° 1 Ministerio de Hacienda D.O. 02.07.86), que establece beneficios para hogares, establecimientos educacionales, de salud, y fundaciones y corporaciones con fines sociales, artísticos y científicos.
3. Ley de Donaciones con Fines Culturales o “Ley Valdés” (Ley 18.985 de 1990, artículo 8).
4. Ley de Donaciones con Fines Educativos (Ley 19.247 de 1993, artículo 3).
5. Ley de Donaciones con Fines Deportivos (Ley 19.712 de 2001, artículo 62 y siguientes).
6. Ley de Donaciones con Fines Sociales (Ley 19.885 de 2003, artículo 2).
7. Ley de Donaciones efectuadas a Universidades e Institutos Profesionales (Ley 18.681 de 1987, artículo 69).

Cada una de las leyes de donaciones estipula qué tipo de contribuyente puede donar con derecho a alguna de estas franquicias tributarias y a quién se puede hacer la donación (los potenciales donatarios). Además, las leyes establecen el tipo de donación (en dinero o en especies) que tiene tal beneficio, el monto del beneficio tributario para

⁷ La Comunidad de Organizaciones Solidarias es un espacio de encuentro, colaboración y articulación de organizaciones de la sociedad civil que trabajan al servicio de personas en situación de pobreza o exclusión social en Chile. Actualmente reúne a más de 150 organizaciones.

los donantes y los límites hasta los cuales se pueden hacer valer, los requisitos que deben cumplir donantes y donatarios para poder acogerse a tales beneficios y las sanciones por su incumplimiento.

A continuación se explican brevemente las franquicias tributarias objeto de este estudio y los límites hasta los cuales se pueden utilizar. Posteriormente, en el punto dos de esta sección, se realiza un análisis del funcionamiento de estas leyes, en el que se describen a modo general los requisitos que deben cumplir tanto donatarios como donantes para poder acogerse a las leyes.

i. Franquicias tributarias para los donantes

Existen dos tipos de franquicias tributarias para los donantes respecto del Impuesto a la Renta: deducciones de la renta imponible como gasto tributario y créditos tributarios. El primero de estos beneficios consiste en que los contribuyentes pueden rebajar de la base imponible (por ejemplo, la utilidad o renta) la totalidad o parte de las donaciones efectuadas, produciéndose en consecuencia una menor tributación, ya que la base sobre la cual se calcula el porcentaje del impuesto es menor, por lo tanto, el beneficio resulta equivalente a la tasa del impuesto. El segundo consiste en un crédito o deducción del impuesto a pagar, por lo tanto, constituye un mayor beneficio como rebaja directa de los impuestos que los contribuyentes deben pagar en un determinado periodo, ya que el beneficio constituye el 100% del monto de la donación que se pueda imputar como crédito.⁸

El tipo de franquicia tributaria a la que puede acceder el donante depende de la finalidad de la donación (por ejemplo, pobreza, educación, cultura, deporte) y de si sus características le permiten acogerse o no a una ley específica que establezca beneficios tributarios. Además, cada una de estas leyes establece distintos tipos de beneficios tributarios. Algunas leyes de donaciones permiten considerar la totalidad de la donación como gasto necesario para producir la renta, es decir, permi-

ten rebajar la totalidad de la donación de la base imponible sobre la cual se aplica el Impuesto a la Renta. Otras leyes, en cambio, permiten deducir un porcentaje de la donación como crédito directamente contra el Impuesto a la Renta (en general, 50%) y el porcentaje restante permite rebajarlo como gasto de la base imponible.

En algunos casos, el porcentaje de la donación que se puede rebajar como crédito varía: a) en la Ley de Donaciones con Fines Culturales este porcentaje varía según el tipo de contribuyente, tal y como se muestra en la Tabla 1; b) en el caso de la Ley con Fines Sociales y la Ley con Fines Deportivos, este porcentaje varía según si parte de la donación se destina o no a un fondo redistributivo, según se puede apreciar en la Tabla 1.

Como un ejemplo de lo expuesto, en la Ley con Fines Sociales el beneficio tributario opera de la siguiente manera:

- i. Si en un año un donante dona 1.000 UTM o menos a un mismo donatario, el crédito es el 50% de la donación y el gasto aceptado es el 50% restante.
- ii. Si las donaciones de un donante a un donatario exceden las 1.000 UTM en un año y:
 - a. si existe un aporte mayor o igual al 33% del total de la donación al denominado “Fondo Mixto de Apoyo Social”, el crédito es el 50% de la donación y el 50% restante el gasto aceptado;
 - b. si no existe aporte al Fondo Mixto o este es menor al 33% del total de la donación, el crédito es el 35% del monto que exceda las 1.000 UTM y el gasto aceptado el 65% restante.

Respecto de las donaciones para programas de rehabilitación de alcohol y drogas, la regla del punto ii) se aplica a partir de las donaciones anuales de 2.000 UTM, la obligación de aportar al fondo es de 25% de la donación y la reducción del crédito (en caso de no hacerse este aporte) es a 40%, rebajándose el otro 60% como gasto.

⁸ El Anexo 1 contiene una explicación sobre los montos de los beneficios tributarios de estas dos franquicias.

⁹ El Fondo Mixto de Apoyo Social es la institución que reúne los aportes de los donantes, califica las entidades que podrán recibir donaciones y aprueba su incorporación en el registro, aprueba los requisitos para la postulación de proyectos, califica los proyectos y adjudica los recursos del Fondo a proyectos incorporados en el registro.

En el caso de las leyes de donaciones que contemplan crédito y gasto, el Estado puede llegar a financiar hasta un poco más de 60% de la donación efectuada por un donante, tal como se explica en el Anexo 1.

En cada una de las leyes que establecen beneficios tributarios para las donaciones se estipulan límites anuales para que un determinado contribuyente pueda utilizar dicho beneficio tributario. Estos límites, que en este trabajo por simplicidad denominamos como “límites particulares”, se detallan en la Tabla 1.

En forma adicional a los límites particulares de cada ley, el año 2003 se publicó la Ley 19.885 que, entre otras cosas, estableció para determinadas donaciones el denominado “Límite Global Absoluto” (LGA), esto es, el total de donaciones con beneficios tributarios que un contribuyente haga en un año, además de cada límite particular, están sujetas en su conjunto a un LGA del 5% de la Renta Líquida Imponible (RLI) para el caso de las empresas y del 20% de la renta imponible o 320 UTM (el que fuere menor) para el caso de las personas naturales, con las siguientes excepciones:

- a. cuando el límite especial de una ley de donaciones establezca un parámetro distinto no modificado por el LGA, como es el caso de la Ley de Donaciones para Universidades e

Institutos Profesionales y el Artículo 31 N° 7 de la Ley de Impuesto a la Renta.¹⁰

- b. las donaciones para fines políticos que sólo tienen un límite particular del 1% de la RLI.¹¹
- c. las donaciones para reconstrucción y catástrofes.¹²

Para las empresas donantes, la parte de la donación que supere el límite global absoluto es considerada como gasto rechazado, es decir, sujeto a un impuesto o multa de 40%.

De acuerdo a lo estudiado, la coexistencia de ambos tipos de límites (límites particulares y LGA) se puede llegar a prestar para dobles interpretaciones, complejizando la interpretación de las leyes. Sin embargo, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley 19.885, para las donaciones a las cuales se les aplica el LGA, no se aplicarán los límites que establezcan otras leyes que otorguen algún tipo de beneficio tributario a los donantes, es decir, la disposición que establece el mencionado artículo sobre el LGA prima sobre otras disposiciones contenidas en las leyes de donaciones señaladas en dicho artículo.

A continuación, se presenta una tabla que contiene una síntesis descriptiva de los donantes y donatarios que pueden acogerse a cada ley de donación, los beneficios tributarios para los donantes en relación al Impuesto a la Renta y sus límites asociados.

10 En tales leyes, el legislador, previendo una situación de pérdida, estableció un límite alternativo equivalente al 1,6 por mil del capital propio tributario. Por lo tanto, dado que el LGA se define en relación a la RLI del ejercicio respectivo, cuando la RLI sea mayor que 0 regirá el LGA; pero cuando dicha RLI sea negativa, regirá el límite alternativo particular que establecen las leyes respectivas (Circular SII N° 59/2003).

11 Art. 10, inciso 1°, Ley 19.885.

12 Art. 7 de la Ley 16.282 y Ley 20.444.

Tabla 1. Síntesis descriptiva de las leyes de donaciones

| Tipo de donación | Ley de Donación | Donantes | Donatarios | Forma | Efecto tributario | Límites |
|--|-----------------------------|--|--|-----------------|--|--|
| Donaciones que se pueden rebajar únicamente como gasto | Ley de Renta, Art. 31, N° 7 | Contribuyentes de Primera Categoría ¹³ Contribuyentes de Segunda Categoría ¹⁴ | Personas naturales o jurídicas que destinen las donaciones a: - Desarrollo de programas de instrucción básica o media gratuita, técnica, profesional o universitaria en el país - Fondo de solidaridad nacional - Cuerpo de Bomberos de Chile - SERVIU - Servicio Nacional de Menores | Dinero/especies | La totalidad de la donación puede imputarse como gasto | <u>Límites de la donación / gasto:</u> - Límite particular: 2% de la RLI o el 0,16% del capital propio tributario (CPT) ¹⁵ - Se aplica el Límite Global Absoluto (LGA) (salvo si se opta por el límite del 0,16% del CPT): a. <u>Contribuyentes de Primera Categoría:</u> 5% de la RLI b. <u>Contribuyentes de Segunda Categoría:</u> el menor valor entre el 20% de la RLI y 320 UTM |
| | Ley de Rentas Municipales | Contribuyentes de Primera Categoría | - Establecimientos educacionales municipalizados, subvencionados y sin fines de lucro - Hogares (menores y ancianos) que presten atención gratuita - Establecimientos de salud municipales - Instituciones sin fines de lucro cuyo objeto sea la difusión de las artes y las ciencias o realicen programas de acción social | Dinero | La totalidad de la donación puede imputarse como gasto | <u>Límites de la donación / gasto:</u> - Límite particular: 10% de la RLI (que por el LGA se reduce a un 5% de la RLI) - Se aplica el LGA |

Fuente: Elaboración propia en base a las siguientes leyes: Art. 8 de la Ley 18.985, Art. 46 del DL N° 3.063, Ley 19.247, Art. 31 N° 7 de la Ley de Impuesto a la Renta, Ley 19.885, Ley 19.712 y Art. 69 de la Ley 18.681.

13 El impuesto de Primera Categoría grava las rentas provenientes del capital, entre otras, por las empresas comerciales, industriales, mineras, etc., con una tasa general (Art. 20, LIR).

14 Circular SII 24/93. El impuesto de segunda categoría es un tributo progresivo que se paga mensualmente por aquellos que perciban rentas del desarrollo de una actividad laboral ejercida de forma dependiente y cuyo monto excede mensualmente las 13,5 UTM.

15 Esto último permite utilizar la franquicia tributaria a empresas que al término del ejercicio presenten pérdidas tributarias. Se podrá utilizar el beneficio cuando alguno de los parámetros sea positivo, en caso contrario no se podrá y, por lo tanto, la donación será un gasto rechazado.

| Tipo de donación | Ley de Donación | Donantes | Donatarios | Forma | Efecto tributario | Límites |
|---|--|---|--|--------|--|---|
| Donaciones que se pueden rebajar como crédito y gasto | Ley de Donaciones con Fines Educativos | Contribuyentes de Primera Categoría | <ul style="list-style-type: none"> - Establecimientos educacionales administrados por las municipalidades o por corporaciones - Establecimientos de educación subvencionados mantenidos por corporaciones o fundaciones - Instituciones colaboradoras del Servicio Nacional de Menores, entre otros | Dinero | <p>Hasta el 50% de la donación: crédito</p> <p>La cantidad que no sea utilizada como crédito: gasto</p> | <p>Límite de la donación: se aplica el LGA</p> <p>Límite del crédito: el menor valor entre el 2% de la RLI del año y 14.000 UTM</p> |
| | Ley de Donaciones con Fines Sociales | <p>Contribuyentes de Primera Categoría</p> <p>Contribuyentes de Segunda Categoría</p> <p>Contribuyentes del Impuesto Global Complementario (ICG)¹⁶</p> | <ul style="list-style-type: none"> - Corporaciones, asociaciones o fundaciones que proveen servicios a personas de escasos recursos o con discapacidad - Fondo Mixto de Apoyo Social - Establecimientos educacionales con proyectos destinados a la prevención o rehabilitación de alcohol o drogas para sus alumnos o apoderados | Dinero | <p>Hasta el 35%, 40% o 50% de la donación: crédito¹⁷</p> <p>La cantidad que no sea utilizada como crédito: gasto¹⁸</p> | <p>Límite de la donación: se aplica el LGA</p> <p>Límite del crédito de Primera Categoría: 14.000 UTM al año</p> |
| | Ley de Donaciones con Fines Deportivos | <p>Contribuyentes de Primera Categoría</p> <p>Contribuyentes del IGC</p> | <ul style="list-style-type: none"> - Instituto Nacional de Deportes de Chile - Clubes, organizaciones y corporaciones deportivas - Corporación de Alto Rendimiento | Dinero | <p>35% o 50% de la donación: crédito¹⁹</p> <p>La cantidad que no sea utilizada como crédito: gasto</p> | <p>Límite de la donación: se aplica el LGA</p> <p>Límite del crédito: tope del 2% de la base imponible del año y 14.000 UTM</p> |

16 El IGC es un impuesto personal, global, progresivo y complementario que se paga una vez al año por las personas naturales residentes en Chile sobre las rentas imposables determinadas conforme a las normas de la primera y segunda categoría. Afecta a los contribuyentes cuya renta neta global exceda de 13,5 UTA (Art. 52, LIR).

17 El porcentaje de la donación que puede rebajarse como crédito varía dependiendo del destino, tal como se explicó en el punto b.1.a de esta sección.

18 Los contribuyentes del IGC que declaran sobre su gasto efectivo pueden acceder a los beneficios de créditos y gastos; en cambio, los contribuyentes del Impuesto de Segunda Categoría tienen derecho sólo al beneficio del crédito.

19 El porcentaje de la donación que puede rebajarse como crédito varía dependiendo del destino de la donación, de forma similar al caso de la Ley de Donaciones con Fines Sociales.

| Tipo de donación | Ley de Donación | Donantes | Donatarios | Forma | Efecto tributario | Límites |
|---|---|--|--|-------------------|---|--|
| Donaciones que se pueden rebajar como crédito y gasto | Ley de Donaciones efectuadas a Universidades e Institutos Profesionales | Contribuyentes de Primera Categoría Contribuyentes del IGC | - Universidades estatales o particulares reconocidas por el Estado - Institutos profesionales estatales o particulares reconocidos por el Estado | Dinero | Hasta el 50% de la donación: crédito La cantidad que no sea utilizada como crédito: gasto | Límite de la donación: LGA Límite del crédito: 14.000 UTM al año |
| | Ley de Donaciones con Fines Culturales | Contribuyentes de Primera Categoría Contribuyentes de Segunda Categoría Contribuyentes del IGC Contribuyentes del Impuesto Adicional (IA) ²⁰ Contribuyentes del Impuesto a las Herencias (IH) | - Universidades e institutos profesionales estatales y particulares - Bibliotecas abiertas al público en general o a las entidades que las administran - Corporaciones, fundaciones y organizaciones comunitarias en cuyo objeto se contemple la investigación, desarrollo y difusión de la cultura y el arte, entre otros | Dinero / especies | <u>Contribuyentes de Primera Categoría:</u> - Hasta el 50% de la donación: crédito (sólo si no excede el 2% de la RLI) - La cantidad que no sea utilizada como crédito: gasto <u>Contribuyentes de Segunda Categoría, IGC e IH:</u> - Hasta el 50% de la donación: crédito <u>Contribuyentes del IA:</u> - Hasta el 35% de la donación: crédito | Límites de la donación: - <u>Contribuyentes de Primera Categoría:</u> el mayor valor entre el LGA o el 0,16% del capital propio ²¹ - <u>Contribuyentes de Segunda Categoría e IGC:</u> LGA Límites del crédito: - Contribuyentes de Primera Categoría: el menor valor entre el 2% de la RLI y 20.000 UTM - Contribuyentes del IA: menor monto entre el 2% de la RLI y 20.000 UTM - Contribuyentes del IH: 40% del IH a pagar |

Fuente: Elaboración propia en base a las siguientes leyes: Art. 8 de la Ley 18.985, Art. 46 del DL N° 3.063, Ley 19.247, Art. 31 N° 7 de la Ley de Impuesto a la Renta, Ley 19.885, Ley 19.712 y Art. 69 de la Ley 18.681.

20 El Impuesto Adicional afecta a las personas naturales o jurídicas que no tienen residencia ni domicilio en Chile. Se aplica con una tasa general de 35% y opera en general sobre la base de la renta atribuida, retiros, distribuciones o remesas de rentas al exterior, que sean de fuente chilena.

21 Para aplicar este límite la Ley Valdés exige que dentro de los siguientes dos ejercicios la empresa llegue a tener RLI para deducir como gasto la donación, en cuyo caso el límite para esta deducción pasa a ser el 100% de la RLI. Si no llegare a deducir el total de la donación con este límite, no se aplica el 40% del impuesto/multa del gasto rechazado, pero sí la tasa del Impuesto de Primera Categoría.

C. ANÁLISIS CRÍTICO SOBRE EL FUNCIONAMIENTO DE LAS LEYES DE DONACIONES

A continuación se realiza un análisis crítico sobre el funcionamiento actual del marco normativo de las donaciones. Para esto, se revisan artículos de especialistas en el área. En forma complementaria, se utiliza la información obtenida de 12 entrevistas en profundidad realizadas a los usuarios de las franquicias tributarias (donantes y donatarios), con el fin de comprender con mayor detalle cómo operan en la práctica las leyes desde las distintas perspectivas. Respecto a la selección de la muestra, se entrevistó a donantes y donatarios pertenecientes a la Región Metropolitana, ya que en dicha región se concentra alrededor del 70% de los recursos donados. Con respecto a los donatarios, se tomó en cuenta a aquellos que reciben donaciones acogidas a cada una de las leyes aquí estudiadas. En cuanto a los donantes, se escogió tanto a personas naturales como personas jurídicas que se han acogido a las leyes de donaciones, con el fin de conocer las percepciones desde ambas ópticas.

A partir de la revisión de las leyes de donaciones y la literatura vigente, se identificaron tres dimensiones principales a estudiar en torno a la materia: entendimiento de las leyes, funcionamiento práctico de estas y fiscalización. En cada una de estas dimensiones se presenta el análisis crítico de especialistas en la materia y se muestran las percepciones y evaluaciones que realizan los entrevistados, con el fin de identificar los atributos y problemáticas que conlleva la aplicación de estas leyes.

1. Entendimiento de las leyes: normativa compleja, poco integrada y superposición de coberturas

De acuerdo a la información obtenida de especialistas en la materia y de los usuarios entrevistados, de forma general se observa que existe una percepción negativa de la normativa actual de las donaciones: es fragmentada y poco coordinada, existe superposición de coberturas y es de difícil comprensión.

La primera gran crítica respecto a la normativa de las donaciones **se refiere a la complejidad de la legislación existente**. La gran diversidad de leyes sobre las donaciones –cada una con distintas categorías de beneficiarios y donantes, con sus requisitos para el objeto de la donación y con sus propios límites y beneficios– fueron dictadas en momentos distintos, lo cual ha derivado en una estructura fragmentada, dispersa y poco coordinada. De acuerdo a Escobar (2012), la legislación es inorgánica, de difícil comprensión y utilización. Existen numerosos cuerpos legales con beneficios y requisitos distintos.

En esa misma línea, según señala Peralta (2012), para entender cómo acceder a beneficios tributarios se deben estudiar más de 90 cuerpos normativos, que se encuentran de forma desordenada y no sistematizada. Debido a esto existen muchas situaciones que no tienen norma clara o que, incluso, tienen normas contradictorias, lo que ha creado mucha incertidumbre entre donantes y donatarios. De hecho, los donantes deben efectuar un análisis integral de estas múltiples normas, considerando tanto las variables específicas de cada franquicia como las que pasan a ser conjuntas desde el año 2003, donde se ha restringido el uso de las donaciones tanto a límites particulares como globales que en definitiva se contraponen (Calderón, 2010).

Para algunos donatarios entrevistados, la complejidad también radica en la coexistencia de múltiples leyes de donación. Como señala uno de ellos:

“[...] Lo verdaderamente complejo para el sistema es la coexistencia de diez leyes distintas, con topes distintos, en donde la parte tributaria es lo complejo, entonces al final terminas hablando con el dueño, con el contador, con el asesor tributario, siendo conversaciones difíciles cuando son grandes donaciones de las empresas” – Director de Administración y Finanzas de institución donataria acogida a la Ley con Fines Sociales y Ley de Rentas Municipales.

Además, **en el caso de algunas leyes de donaciones resulta difícil entender cuál es el efecto tributario final para el donante, es decir, cuánto efectivamente le costará la donación, ya que dichos efectos dependen de una serie de factores, como el monto de la donación, de su destino y del tipo**

de contribuyente.²² Tal como señala un donatario acogido a la Ley de Donaciones a Universidades e Institutos Profesionales y a la Ley de Donaciones con Fines Culturales: “[...] La ley no es tan clara en la parte del gasto y yo no sé cuánto descuenta finalmente alguien que me dona, no es tan claro de entender ni de explicar”.

Pese a lo anterior, hay donatarios que señalan que no es necesario que ellos entiendan en profundidad cuáles son los beneficios tributarios que contemplan las leyes, ya que los que realmente requieren comprenderlo son los donantes. No obstante, a las empresas más pequeñas les resulta más difícil la comprensión. Tal como afirma el donatario:

“No es complejo el sistema, ya que son análisis que hacen los donantes. Por ejemplo, en el caso nuestro el donante es una empresa grande, que tiene áreas tributarias que tienen mucho apoyo legal de todo tipo, entonces para ellos no es difícil hacer todo esto. Pero para una empresa más pequeña puede que le resulte más engorrosa la interpretación” – Jefe de Administración de institución donataria acogida a la Ley de Donaciones con Fines Culturales, Ley con Fines Educativos, Ley de Rentas Municipales y Ley con Fines Sociales.

Sin embargo, hay donatarios que afirman que si ellos no comprenden bien cuáles son los beneficios tributarios de las donaciones, no pueden informarles bien a las empresas donantes. Por esto, estas entidades informan mal al SII, les objetan la devolución y terminan reclamándoles a ellos.

Se percibe entonces que probablemente para aquellos donatarios que reciban donaciones de empresas grandes, con áreas contables y jurídicas que posean el conocimiento y capacidad profesional suficiente, no tendrían una gran necesidad de entender a cabalidad los beneficios tributarios que recibirán sus donantes. En cambio, para quienes reciben donaciones de empresas más pequeñas, probablemente es relevante conocer mejor el sistema, de modo de poder informarles bien, pues posiblemente estas poseen menor conocimiento que las empresas más grandes.

De todas formas, se concluye la importancia y necesidad de que todos los usuarios –tanto donantes

como donatarios– conozcan y entiendan el sistema de beneficios tributarios, ya que así podrán aumentar efectivamente las donaciones a las OSC. En palabras de un donatario:

“No es una ley en donde todos estén familiarizados y no basta que la ONG sea experta, sino que el mercado tiene que estar informado, porque si no, no se logra convencer al contador o al auditor, ya que no tienen experiencia en ese tema y comienza a haber limitaciones. Desde hace diez años que el mercado de los donantes percibe más ruido que claridad y ese ruido le hace mucho daño al sistema, sobre todo a las empresas cuando les objetan la devolución de impuestos (...) al final terminan culpando a la ley” – Director de Administración y Finanzas de institución donataria acogida a la Ley con Fines Sociales y Ley de Rentas Municipales.

Un tercer problema identificado es que existe superposición de coberturas, lo cual se manifiesta en que varias de las normativas apuntan hacia el mismo tipo de institución donataria bajo distintas modalidades, es decir, con diversos mecanismos tributarios aplicables, categorías de donantes y requisitos para optar como donante o donatario según cada ley particular. Como se afirma en el Boletín N° 9266-05 del Proyecto de Ley único de donaciones (2014): “Inclusive se podría dar el caso que una misma donación, destinada por ejemplo a un establecimiento educacional habilitado para recibirla, reciba un tratamiento tributario diferente según cual sea la ley a la cual el donante decida acogerse”. Por ejemplo, si un donante quiere efectuar una donación a un establecimiento educacional, tal como se observó en la Tabla puede acogerse a la Ley de Donación con Fines Educativos, a la Ley de Rentas Municipales y a la Ley de Impuesto a la Renta Art. 31 N°7.

2. Funcionamiento práctico de las leyes: mayores costos transaccionales y alta burocracia administrativa para algunas leyes de donaciones

Para poder analizar la operatividad de las leyes de donaciones, es necesario presentar cuáles son los requisitos u obligaciones que deben cumplir tanto donatarios como donantes para poder acogerse a dichas leyes, ya que estos requisitos deri-

²² Tal como se mostró en la sección anterior para el caso de la Ley de Donaciones con Fines Sociales.

van en los trámites que estos deben realizar. De acuerdo a la revisión de las leyes de donaciones, existen algunas leyes que revisten una mayor burocracia administrativa que otras, ya que los donatarios deben cumplir más requisitos para poder acogerse a ellas.

A continuación, se presentan las obligaciones que deben cumplir tanto donantes como donatarios para poder acogerse a las leyes de donaciones de forma general. Luego, se exponen los requisitos adicionales que exigen algunas leyes en particular, lo cual hace que estas últimas tengan mayores costos administrativos y transaccionales para sus usuarios.

a. Requisitos generales a las leyes de donaciones

A modo general, las instituciones donatarias deben emitir y enviar a los donantes certificados de donación que den cuenta de esta, para que la remitan al SII, si es requerido. El certificado se emite y se envía en forma física, por lo que el proceso resulta muchas veces costoso en términos de tiempo para las instituciones donatarias. En el caso de las empresas, la periodicidad del certificado es anual, pero en el caso de las personas naturales es mensual. Además, para la mayoría de las leyes estudiadas el donatario debe emitir y presentar al SII una Declaración Jurada Anual (DJ) de Estado de ingresos y usos de donaciones recibidas, de acuerdo a los contenidos que establezca el SII.

Con respecto a la emisión de certificados, tal como señala un donatario acogido a la Ley de Donaciones con Fines Sociales y de Rentas Municipales:

“[...] las dificultades son operativas porque son 100.000 certificados mensuales los que hay que emitir para los socios [...]. El proceso de generar certificados mensuales requiere sistemas operativos muy complejos, por lo que es muy difícil que una ONG media pueda hacerlo si es que no cuenta con el sistema operativo adecuado y por esto postergará la decisión de entregar beneficios tributarios a personas naturales”.

Para los donantes, en cambio, la recepción y envío del certificado al SII es más sencillo, ya que

toda la operatividad recae en los donatarios. Tal como señala una empresa que dona acogida a la Ley con Fines Sociales: “El proceso de hacer la donación es muy básico, o sea, firmar el convenio, hacer la donación, pedir el certificado de donación y después eso pasa al área contable y no es mucho más que eso”.

Además, en el caso de aquellos donatarios que cuentan con un mecanismo de emisión automática de este certificado para personas naturales, el proceso es aún más simple para los donantes. Tal como señala uno de ellos:

“Con la fundación no hice ningún trámite, ya que ellos te emitan un certificado directamente, lo que lo hace más fácil todo. Para mí hacer este trámite no tiene ningún costo de tiempo, ya que es un click de manera online al estar inscrito en el Servicio de Impuestos Internos” – Donante persona natural acogido a la Ley con Fines Sociales.

b. Requisitos específicos a cada ley de donaciones

En forma adicional a los requisitos presentados anteriormente, hay algunas leyes de donaciones que contienen más requisitos que otras, por ejemplo, aprobaciones por parte de alguna entidad central o municipal. Debido a lo anterior, el proceso de tramitación puede ser más engorroso y tomar más tiempo.

Dentro de las seis normativas que contienen requisitos específicos –la Ley de Rentas Municipales, la Ley a Universidades e Institutos Profesionales, la Ley de Donaciones con Fines Educativos, la Ley con Fines Deportivos, la Ley con Fines Culturales y la Ley con Fines Sociales– se observa que una de las más sencillas es la Ley de Rentas Municipales, ya que contiene menos requisitos específicos que el resto y, por ende, es menos costosa transaccionalmente para sus usuarios. De acuerdo a dicha ley, las instituciones donatarias deben acreditar que realizan programas destinados a personas en condiciones de pobreza, mediante un certificado otorgado por el alcalde de la comuna donde efectúan su trabajo.

Según los donatarios entrevistados que llevan a cabo programas enfocados en personas en con-

diciones de pobreza y discapacidad, en general la Ley de Rentas Municipales se percibe como una de las más sencillas. Tal como afirma un donatario:

“Hay leyes de donación que son más engorrosas que otras, la de Rentas Municipales es muy simple, versus tener las donaciones de fines sociales o educacionales que implican tener una validación por parte de una institución como puede ser la Intendencia o el Estado [...]”.

Por su parte, una empresa donante acogida a la Ley de Rentas Municipales y Ley con Fines Sociales señala: “El requisito mínimo que uno puede tener al momento de buscar una fundación es que tenga renta municipal”.

Otra ley que se considera más simple es la de Donaciones a Universidades e Institutos Profesionales, la cual estipula que las donaciones deben ser destinadas a financiar la adquisición de bienes inmuebles y de equipamiento, así como también a la readecuación de infraestructura. También pueden ser empleadas para financiar proyectos de investigación de las instituciones de educación superior. Para que los donatarios puedan acogerse a dicha ley, el Ministerio de Educación debe aprobar, mediante una resolución exenta, que las donaciones referidas cumplan con el destino normado. De acuerdo a Focus (2001): “Esta es una de las leyes de más amplio uso por su fácil acceso, tanto para el donante como para el donatario, ya que se presentan los proyectos con o sin los montos comprometidos, y posteriormente ellos los gestionan...”.

Por otra parte, se observa que las otras cuatro leyes de donaciones son más costosas legal y transaccionalmente, pues requieren de más obligaciones específicas, su proceso de tramitación suele ser más engorroso y tomar más tiempo. Para poder acogerse a estas cuatro leyes, los donatarios deben contar con un proyecto debidamente aprobado por alguna entidad central que le permita ser potencialmente financiado a través de donaciones. De acuerdo a Escobar (2012), la exigencia de proyectos, certificados e instituciones autorizadas implica un incremento en los costos legales y transaccionales que una entidad donataria debe reunir.

Estas cuatro leyes se detallan a continuación.

• Ley de Donaciones con Fines Educativos

En el caso de la Ley de Donación con Fines Educativos, los donatarios deben contar con un proyecto debidamente aprobado mediante resolución del intendente regional respectivo. Con respecto a la aprobación del proyecto, uno de los entrevistados señala:

“En el caso de la Ley con Fines Educativos, la tramitación interna en la intendencia es poco transparente y muy lenta, porque estás parado tres meses y el proyecto está listo, tiene el financiamiento y todo. Esto es engorroso porque cuando está listo un proyecto, uno va y lo ejecuta, pero en este caso hay tres meses sólo para la aprobación, entonces son tres meses perdidos, en donde no te dan feedback de cómo va avanzando el proyecto” – Jefe de Administración de institución donataria acogida a la Ley de Donaciones con Fines Educativos, con Fines Culturales, con Fines Sociales y Ley de Rentas Municipales.

• Ley de Donaciones con Fines Deportivos

Para acogerse a la Ley de Donación con Fines Deportivos, los donatarios deben contar con un proyecto deportivo debidamente aprobado por la Dirección Regional del Instituto Nacional de Deportes de Chile e incorporado en un registro de proyectos deportivos susceptibles de ser financiados mediante donaciones. En cuanto al proceso de postulación y aprobación de proyectos, uno de los donatarios entrevistados manifiesta:

“Este año el Instituto Nacional del Deporte demoró bastante la aprobación de los proyectos, se acercaba la fecha de ejecución del proyecto y el espacio que nos queda entre que nos aprueban y se hace el proyecto para que el auspiciador arme sus convenios y cierre sus circuitos burocráticos es muy poco. Estaría bueno que de repente haya un poquito más de rapidez en los plazos de postulación, la revisión y la aprobación de los proyectos” – Gerente general de institución donataria acogida a la Ley de Donación con Fines Deportivos.

• Ley de Donaciones con Fines Culturales

También la Ley de Donaciones con Fines Culturales establece como requisitos para los donatarios presentar un proyecto a un Comité Calificador de Donaciones Privadas, el cual debe aprobarlo. Di-

cho Comité es presidido por el ministro presidente del Consejo Nacional de la Cultura y las Artes o su representante. Con respecto a la tramitación de la presentación y aprobación de los proyectos, un donatario entrevistado señala:

“[...] Se supone que tiene que reunirse todos los meses el comité calificador de donaciones y al final se reúne cinco o seis veces al año. Tampoco saben con anticipación cuándo se van a reunir, porque tienen que juntar a personas de distintos lugares y una vez que se reúnen se demoran otro tanto en firmar el acta, entonces son dos o tres meses que se demora en aprobar un proyecto desde que está listo para que se pueda ejecutar, entonces es tiempo perdido” – Jefe de administración de institución donataria acogida a la Ley de Donaciones con Fines Educativas, con Fines Culturales, con Fines Sociales y Ley de Rentas Municipales.

• Ley de Donaciones con Fines Sociales

Por último, en el caso de la Ley con Fines Sociales, para que una institución donataria pueda acogerse también debe estar inscrita en un registro de las instituciones calificadas como potenciales donatarias y debe tener proyectos o programas autorizados para recibir financiamiento a través de esta ley. La aprobación de las instituciones en este registro y la aprobación de los proyectos que presenten al denominado Banco de Proyectos²³, lo realiza un consejo designado para ello, el cual es presidido por el Ministerio de Desarrollo Social. Este consejo, además, califica los proyectos y adjudica los recursos de un fondo que reúne los aportes de los donantes, denominado “Fondo Mixto de Apoyo Social” para proyectos incorporados en el registro, de acuerdo a criterios que fija anualmente.

Con respecto al proceso de postulación de proyectos, algunos donatarios entrevistados sostienen que, cuando la institución donataria comienza por primera vez a acogerse a la ley, es engorroso y lento; sin embargo, después de un tiempo resulta más fácil y mecanizado, ya que funciona de la misma forma todo el tiempo. Tal como afirma un donatario usuario de la Ley con

Fines Sociales: “[...] antes, cuando teníamos un proyecto postulábamos a un banco de proyectos y era engorroso y costaba tiempo, pero si es que sabes ya el mecanismo y todo eso, después de un tiempo es fácil en realidad y mecanizado, todo el rato lo mismo”.

Es importante mencionar que, dada la importancia de la asignación de los recursos del Fondo a proyectos presentados por las instituciones registradas, es necesario que exista cierto nivel de exigencia, puesto que deben recibir financiamiento aquellos proyectos que resulten más necesarios y tengan mayor impacto social. En palabras de un donatario acogido a la Ley con Fines Sociales respecto de la presentación de proyectos: “[...] Técnicamente es complejo, difícil y exigente, pero mi opinión es que tiene que ser así”.

Por último, en esta ley los donatarios deben enviar al Ministerio de Desarrollo Social informes de ejecución del proyecto según lo establezcan las bases. Esto resulta relevante para que las instituciones donatarias den cuenta de los avances y resultados del proyecto.

En síntesis, hay leyes de donaciones que contienen una mayor cantidad de requisitos que otras y por esto cuentan con una mayor burocracia administrativa. Esto no significa que, para aquellas leyes más engorrosas, se deban eliminar o modificar los requisitos. De hecho, cabe mencionar que estos mayores costos transaccionales obedecen a un fin de interés público, pues parte de los recursos recibidos por las OSC implican una renuncia fiscal para el Estado. A partir de la opinión de los donatarios, se plantea que debe haber una mejor comunicación y entrega de la información por parte de las entidades centrales, en cuanto a los requisitos para la postulación, aprobación de los proyectos y plazos, dado que se percibe que existe cierta discrecionalidad en la aprobación de los proyectos por parte de entidades centrales.

²³ Es la instancia formal donde están disponibles todos los proyectos presentados por las instituciones registradas y que hayan sido reconocidos como iniciativas elegibles para recibir donaciones.

3. Fiscalización a los donantes sobre el uso de los beneficios tributarios

En este punto se analiza la fiscalización que realiza el SII a los donantes en relación al uso de los beneficios tributarios. La fiscalización realizada a donatarios por parte de entidades externas sobre el uso de los recursos recibidos no se incluye en este análisis, puesto que escapan del objetivo de este estudio.

Con respecto a la fiscalización que realiza el SII a los donantes, algunos donantes y donatarios entrevistados señalan que la fiscalización es más bien rigurosa. Tal como afirma un donatario:

“[...] por el lado del donante es bien exhaustiva (la fiscalización), o sea toda la contabilidad de una empresa, sobre todo si es una productiva, es sumamente fiscalizada, entonces por ese lado hay hartito control” – Directora de administración de institución donataria acogida a la Ley de Rentas Municipales, la Ley de Donaciones con Fines Culturales, Ley con Fines Educativos y Ley con Fines Sociales.

Además, según el SII, la fiscalización a donantes es cada vez más estricta y rigurosa. Tal como afirma el fiscalizador entrevistado: “Ahora las observaciones de renta son más estrictas. Antes el porcentaje de contribuyentes observados era menor que hoy día”.

Entre los donantes, se observa que la fiscalización es más exhaustiva para empresas que para personas naturales. Tal como afirma un donante persona natural acogido a la Ley con Fines Sociales: “Los montos que uno (persona natural) coloca terminan siendo irrelevantes para el sistema, [...] el ojo lo ponen más en las empresas”.

Según la opinión de donantes y donatarios, no debiese haber una fiscalización mayor a la ya existente para los donantes, porque esto podría provocar un desincentivo a donar.

“[...] yo creo que no es necesario fiscalizar al que dona, lo importante es que donde entre la donación se haga lo que se dijo que se iba a hacer, pero si tú empiezas a fiscalizar al donante no van a donar, yo creo que ahí sería malo. No fiscalizaría al donante fuera de la que ya tiene, porque el Servicio de Impuestos Internos ya tiene sus papeles y certificados y yo creo que eso está bien” – Directora de Proyectos de

institución donataria acogida a la Ley de Donaciones a Universidades e Institutos Profesionales y Ley con Fines Culturales.

Además, este desincentivo puede ser mayor para las personas naturales que para las empresas, quienes, tal como afirma un donatario acogido a la Ley de Rentas Municipales y Ley con Fines Sociales, “tienen miedo al Servicio de Impuestos Internos y prefieren dejarlo en un monto bajo para que sea más sencillo”.

Sin embargo, según una empresa donante una mayor fiscalización no es un desincentivo a donar: “A nivel general creo que no, porque los que están haciendo uso de estos beneficios hoy en día, son los más informados y son los que tienen el personal más preparado, entonces no creo que las instituciones estén intentando eludir la ley o pasarse de los límites. Entonces, no creo que una mayor fiscalización afecte al sistema”. Al respecto, también un donatario señala: “Yo creo que los sistemas están tan cruzados entre sí [...] entonces es difícil que uno pueda evadir alguna información para conseguir algo adicional”.

Se perciben, por tanto, diferencias de opinión sobre si una mayor fiscalización es o no un desincentivo a donar. Estas pueden deberse al tamaño de la empresa que dona. Suponiendo que las grandes empresas tienen personal más calificado y una mejor planificación financiera que las empresas medianas y pequeñas, esto les permitiría tener menor incertidumbre sobre cuál será su renta líquida imponible a fin de año, por lo que es posible que una mayor fiscalización no les provoque un desincentivo a donar. En cambio, sí podría provocarlo en el caso de las medianas y pequeñas empresas, las que poseen mayor incertidumbre. Tal como afirma un donatario:

“Las empresas medianas y chicas más bien se entran con la ley por el rechazo que les puede provocar y todo lo que puede significar este rechazo; cuando en la declaración de impuesto te rechazan una donación eso te atrasa toda tu devolución de impuestos, además del miedo al gasto rechazado” – Directora de Administración y Finanzas de institución donataria acogida a la Ley de Donaciones con Fines Sociales y Ley de Rentas Municipales.

En resumen, se percibe que la normativa sobre las leyes de donaciones es más bien compleja, pues existen distintos cuerpos legales, con distintos requisitos y beneficios. Además, existen leyes que requieren de mayor burocracia que otras, lo cual podría desincentivar a los do-

nantes a hacer uso de las mismas. Por último se percibe que una fiscalización más rigurosa podría provocar un mayor desincentivo a donar a las empresas de menor tamaño, al tener estas mayor incertidumbre sobre sus resultados a fin de año.

III. ANÁLISIS DE LAS TENDENCIAS DE LAS DONACIONES DURANTE LA ÚLTIMA DÉCADA

El objetivo central de esta sección es analizar las donaciones que se realizan a través de las leyes con beneficios tributarios para la última década. En concreto, se exponen y analizan los datos más recientes sobre donaciones, donantes e instituciones donatarias, y se muestra cuál ha sido su evolución durante los últimos diez años.

El análisis que sigue a continuación contempla principalmente:

- Cuantificar el monto donado a través de estas leyes y mostrar cuál ha sido su tendencia durante la última década;
- cuantificar a los donantes y a las instituciones donatarias, y mostrar cuál ha sido su tendencia durante la última década;
- realizar una comparación tanto de montos donados como del número de donantes entre las distintas leyes;
- comparar el cambio en la última década tanto en montos donados como en donantes entre las leyes; y
- analizar el uso de las franquicias tributarias de crédito y gasto por parte de los donantes, cuantificar la renuncia fiscal y mostrar cuál ha sido su tendencia durante la última década.

Este análisis es de especial relevancia, pues permite examinar si ha aumentado la efectividad del mecanismo de beneficios tributarios a las donaciones en el tiempo, al entender cuál ha sido el comportamiento de las leyes de donaciones en cuanto a montos donados, donantes y donatarios. Además, permite conocer cómo ha cambiado a nivel gene-

ral el uso que hacen los donantes de las franquicias tributarias de créditos y gastos, información que es valiosa para poder realizar propuestas de política pública acorde con los hallazgos obtenidos.

A. FUENTES DE INFORMACIÓN UTILIZADAS

Tal como se explicó anteriormente, en el análisis de este estudio se consideran la Ley de Impuesto a la Renta, Ley de Rentas Municipales, Ley de Donaciones con Fines Culturales o “Ley Valdés”, Ley de Donaciones con Fines Educativos, Ley de Donaciones con Fines Deportivos, Ley de Donaciones con Fines Sociales y Ley de Donaciones efectuadas a Universidades e Institutos Profesionales, en adelante, leyes de donaciones con beneficios tributarios.

En el análisis de esta sección se utilizan las siguientes fuentes de información:

1. **Información proporcionada por el Servicio de Impuestos Internos (SII):** corresponde a datos proporcionados por el Departamento de Estudios Económicos y Tributarios del Servicio de Impuestos Internos (SII) de todos los contribuyentes que realizaron donaciones a través de las leyes de donaciones que se estudian en este capítulo, para los años tributarios 2006-2016.²⁴ Se debe tener en cuenta que la información del SII se refiere al año de la Operación Renta, que corresponde al año anterior al cual se está declarando. Por ejemplo, el año tributario 2016 corresponde al año comercial 2015. Por simplicidad, en este estudio nos referiremos a los años

²⁴ Fuente: La información aquí contenida proviene de antecedentes obtenidos de los contribuyentes por parte del Servicio de Impuestos Internos, razón por la cual su naturaleza es tributaria y no económica. Se deja constancia expresa que el Servicio de Impuestos Internos no asume responsabilidad alguna, ni otorga respecto de ella, garantía de ninguna especie por el uso o aplicación que se haga de la referida información, especialmente en lo que se refiere a su exactitud, vigencia o integridad.

comerciales, es decir, al periodo 2005-2015. Cabe mencionar que se trabajó con RUT ficticio de cada donante, por lo que no es posible realizar ninguna identificación.

1.1. Declaraciones Juradas Anuales (DJ)

En el caso de todas las leyes aquí estudiadas, con excepción de la Ley de Donaciones a Universidades e Institutos Profesionales, el donatario debe emitir y presentar al SII una Declaración Jurada Anual de Estado de Ingresos y Usos de Donaciones recibidas, de acuerdo a los contenidos que establezca el SII. Estas declaraciones juradas indican, entre otros aspectos, la **identificación del donante y donatario, los montos donados** y la ley por la cual se recibe la donación.

Por lo tanto, para todas las leyes de donaciones, excepto para la de donaciones a universidades e institutos profesionales, la **información sobre los montos donados, número de donantes y número de donatarios** fue obtenida de las siguientes declaraciones juradas:

- i. **Declaración Jurada N° 1828:** Declaración Jurada Anual del estado de ingresos y usos de donaciones recibidas, conforme a la **Ley de Donaciones con Fines Deportivos, Ley de Donaciones con Fines Sociales y Ley de Donaciones con Fines Culturales**. En el caso de la Ley con Fines Culturales, este formulario debe ser presentado por toda institución que reciba o haga uso de donaciones culturales de proyectos aprobados desde el año 2014.
- ii. **Declaración Jurada N° 1832:** Declaración Jurada Anual del estado de ingresos y usos de donaciones recibidas conforme a la **Ley de Impuesto a la Renta, Ley de Rentas Municipales, Ley con Fines Educativa-**

les y Ley con Fines Culturales, entre otras. En el caso de la Ley con Fines Culturales, este formulario debe ser presentado por toda institución que reciba o haga uso de donaciones culturales de proyectos aprobados hasta el 31 de diciembre del año 2013.

1.2. Declaración Anual a la Renta (Formulario N° 22)

Esta información corresponde a las declaraciones de renta anual de los contribuyentes que realizaron donaciones a través de las leyes de donaciones estudiadas, identificados en las declaraciones juradas. En este formulario, los contribuyentes que deseen hacer uso de la franquicia tributaria²⁵ deben especificar los montos de créditos que están imputando contra el impuesto a pagar, para cada una de las leyes correspondientes. Además, los contribuyentes de primera categoría deben especificar los montos de gastos que están utilizando producto de sus donaciones.

Por lo tanto, la información sobre los montos de créditos y gastos usados por los donantes fue obtenida de este formulario²⁶. Además, la información sobre los ingresos de cada donante, la Renta Líquida Imponible en el caso de las Personas Jurídicas Comerciales y la Base Imponible en el caso de las Personas Naturales fue obtenida de este formulario.

En el caso de la ley a universidades, se utilizó la información de la declaración de renta anual de los contribuyentes que llenaron los códigos del formulario correspondientes a Créditos al impuesto de Primera Categoría o créditos al Impuesto Global Complementario (IGC) o Impuesto Único de Segunda Categoría (IUSC) por donaciones a universidades e institutos profesionales.

25 Cabe recordar que los contribuyentes que realizan donaciones a través de las leyes de donaciones tienen la opción (y no la obligación) de utilizar las franquicias tributarias de créditos o gastos, dependiendo de la ley de donación específica.

26 En específico, para calcular los montos de créditos para cada ley se utilizaron los siguientes códigos del F22: para los contribuyentes del IGC o IUSC, se utilizó el 607 (Crédito al Impuesto Global Complementario –IGC– o Impuesto Único de Segunda Categoría –IUSC– por donaciones para fines culturales, Art. 8 Ley 18.985/90); 752 (Crédito al IGC por donaciones para fines deportivos, Arts. 62 y siguientes, Ley 19.712/2001); 867 (Crédito al IGC o IUSC por donaciones para fines sociales, Art. 1° bis Ley 19.885/2003); 609 (Crédito al IGC por Donaciones a Universidades e Institutos Profesionales, Art. 69 Ley 18.681/87). Para los contribuyentes de primera categoría se utilizaron: 373 (Crédito por donaciones para fines culturales); 382 (Crédito por donaciones para fines educacionales); 761 (Crédito por donaciones para fines deportivos); 773 (Crédito por donaciones para fines sociales); 384 (Crédito por donaciones para universidades e institutos profesionales). Para calcular los montos de gastos aceptados utilizados por los contribuyentes de primera categoría, se utilizó: 792 (Gastos por donaciones para fines sociales); 772 (Gastos por otras donaciones según Art. 10, Ley 19.885).

1.3. Información adicional proporcionada por el SII

Esta información proporcionada por el SII corresponde a características de los donantes, como el tipo de contribuyente; región a la que pertenece el contribuyente; rubro del contribuyente; tramo de ventas de la empresa; año de inicio de actividades; entre otras.

2. Información obtenida a través del servicio de Transparencia del Servicio de Información de Educación Superior del Ministerio de Educación (SIES): corresponde a información proporcionada por el Ministerio de Educación sobre datos de montos donados, número de donantes y número de donatarios mediante la Ley de Donaciones a Universidades e Institutos Profesionales. Se debió recurrir a esta fuente de información ya que, como se mencionó anteriormente, las donaciones conforme a esta ley no se incluyen en ninguna Declaración Jurada.

El análisis que sigue a continuación se divide en cuatro puntos: el primero entrega la información

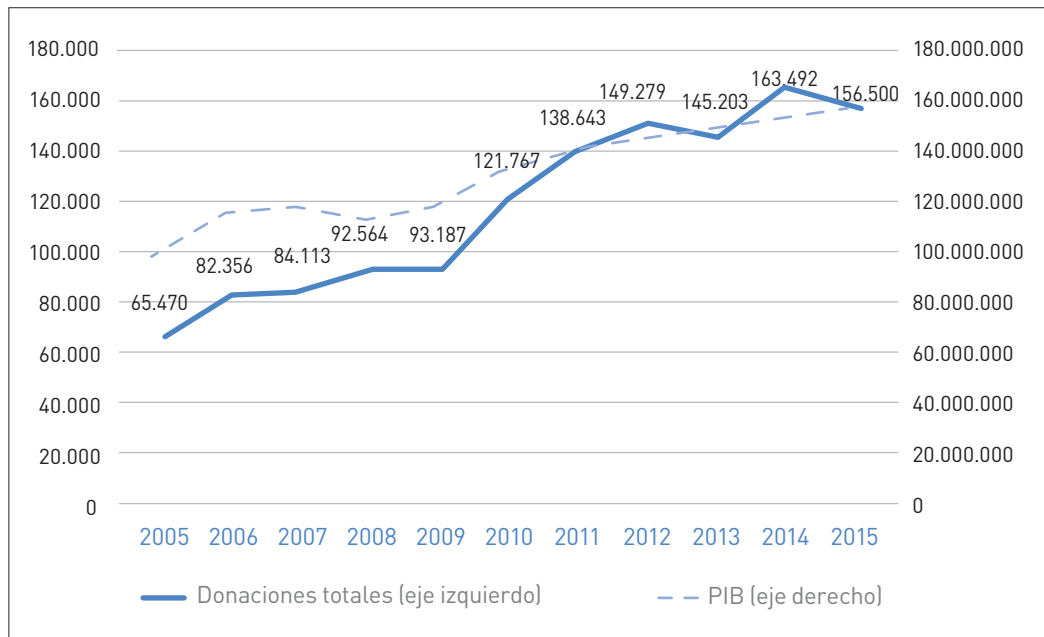
relativa a las donaciones, donantes y donatarios en la actualidad y su evolución durante los últimos 10 años (tendencias generales); el segundo punto analiza el uso de las franquicias tributarias de crédito y gasto; el tercero analiza dos casos específicos de leyes; y el cuarto punto analiza la renuncia fiscal producto del uso de estas franquicias.

B. TENDENCIAS DE LAS DONACIONES REALIZADAS A TRAVÉS DE LAS LEYES CON BENEFICIOS TRIBUTARIOS DURANTE EL PERIODO 2005-2015

1. Tendencias generales: montos donados, donantes y donatarios en el tiempo

En el año 2015, el monto total de las donaciones realizadas a través de las leyes con beneficios tributarios²⁷ ascendió a \$156.500 millones. El siguiente gráfico muestra la tendencia del monto total de las donaciones para el periodo 2005-2015, junto con la tendencia del PIB para efectos de comparación.

Gráfico 1. Monto total de donaciones, 2005-2015 (en MM\$ del año 2015)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del SII, del Ministerio de Educación y del Banco Central de Chile.

²⁷ Tal como se mencionó en la introducción de este estudio, se excluyen de este análisis las leyes de donaciones a instituciones públicas, Fundación Santa Teresa, Fundación Padre Hurtado y Ley de Donaciones con Fines Políticos.

Se observa que el monto de las donaciones totales ha aumentado con el transcurso de los años. El año 2015 el monto de donaciones corresponde a 2,3 veces el monto de donaciones del año 2005. En el periodo entre 2005 y 2015 se registra, en promedio, una tasa de crecimiento real anual de 10%. En el 2014 es cuando se produjo el mayor monto de donaciones de todo el periodo. Cabe destacar que desde el año 2005 hasta 2012 las donaciones crecen constantemente año tras año; sin embargo, en el año 2013 las donaciones disminuyen casi 3% respecto del año anterior, para luego volver a aumentar el año 2014 en 12,6% respecto de 2013. Finalmente, las donaciones disminuyen el año 2015 un poco más de lo que se redujeron anteriormente, el año 2013 (en 4,3%).

El mayor aumento anual del monto total de donaciones ocurrió en el año 2010, cuando las donaciones subieron 31% respecto de 2009.

La mayor caída del monto total de donaciones en todo el periodo ocurre precisamente el último año. Las donaciones bajan en MM\$6.993 del año 2014 al 2015. Esta caída se explica principalmente por la disminución del monto de donaciones a través de la Ley de Rentas Municipales (el último año disminuye 27% respecto del anterior) y por la disminución en el monto de la Ley de Donaciones a Universidades (cae 19% respecto de 2014).

Con base en los datos disponibles, se identifica una eventual asociación entre cambios en el monto de donaciones y las reformas a la Ley 19.885 sobre Donaciones con Fines Sociales en el año 2009 (cambios que entraron en operación algunos años después) y a la Ley 19.721 sobre Donaciones con Fines Culturales en 2012. Los principales cambios que trajo la reforma del año 2009 fueron el fin de la obligatoriedad del fondo social, la incorporación de personas naturales como contribuyentes que pueden acceder a franquicias tributarias en la Ley con Fines Sociales y el cambio del Límite Global Absoluto de 4,5% a 5%. Como se verá más adelante, tanto los montos donados como los donantes aumentan considerablemente después de la entrada en vigencia de estos cambios a la Ley con Fines Sociales.

Se observa que el monto de las donaciones totales ha aumentado con el transcurso de los años. El año 2015 el monto de donaciones corresponde a 2,3 veces el monto de donaciones del año 2005. En el periodo entre 2005 y 2015 se registra, en promedio, una tasa de crecimiento real anual de 10%. En el 2014 es cuando se produjo el mayor monto de donaciones de todo el periodo. Cabe destacar que desde el año 2005 hasta 2012 las donaciones crecen constantemente año tras año; sin embargo, en el año 2013 las donaciones disminuyen casi 3% respecto del año anterior, para luego volver a aumentar el año 2014 en 12,6% respecto de 2013. Finalmente, las donaciones disminuyen el año 2015 un poco más de lo que se redujeron anteriormente, el año 2013 (en 4,3%).

Cabe mencionar que el LGA aplica para todas las leyes que aquí se analizan, por lo que afectarían al aumento en el total de donaciones observado en el Gráfico 1.

Al comparar las donaciones con el PIB se advierten algunas diferencias. Se observa que en el año 2008, en que el PIB sufre una caída importante, las donaciones aumentan; en el año 2013 el PIB aumenta levemente respecto del año anterior, mientras las donaciones caen. Además, el año 2014 el PIB aumenta levemente, manteniendo una tendencia estable, y las donaciones aumentan en una magnitud mayor. Por último, el año 2015 las donaciones caen y el PIB se incrementa levemente.

Al medir la donación como porcentaje del PIB, se observa que la tendencia es mucho más estable que en el caso anterior, varía desde 0,07% en 2005 hasta alcanzar 0,1% en el año 2015, creciendo a una tasa real anual de 4% en promedio durante los 10 años considerados.

Al comparar el porcentaje que representan las donaciones chilenas del PIB para el año 2015 con el porcentaje que representa el monto donado del PIB en Estados Unidos para el año 2014 –país que se destaca en el escenario internacional por su alto monto de donaciones–, se advierte que existe una gran diferencia. En dicho país, el monto total de las donaciones constituye el 2,1% del PIB. Este porcentaje no es exactamente comparable con nuestro país, ya que este monto incluye más tipos de donatarios que los que son objeto del presente estudio. Para efectos de comparación, excluimos aquellas donaciones destinadas a religión, a individuos y a organismos internacionales. Por lo tanto, el monto de donaciones comparable en Estados Unidos equivale a 0,58% del PIB en Estados Unidos, por lo que es alrededor de 5,8 veces lo que representan las donaciones respecto del PIB en Chile.²⁸

28 De acuerdo a "Giving USA 2016: The Annual Report on Philanthropy for the Year 2015".

En cuanto a los donantes, se observa que su crecimiento es bastante más pronunciado comparado con el crecimiento del monto total de donaciones. El Gráfico 2 muestra cómo ha variado el número de donantes durante los últimos 10 años.

El año 2015 el número de donantes es 8,4 veces el número de donantes al año 2005. Este gran aumento se explica por el salto exponencial que ocurre el año 2014.

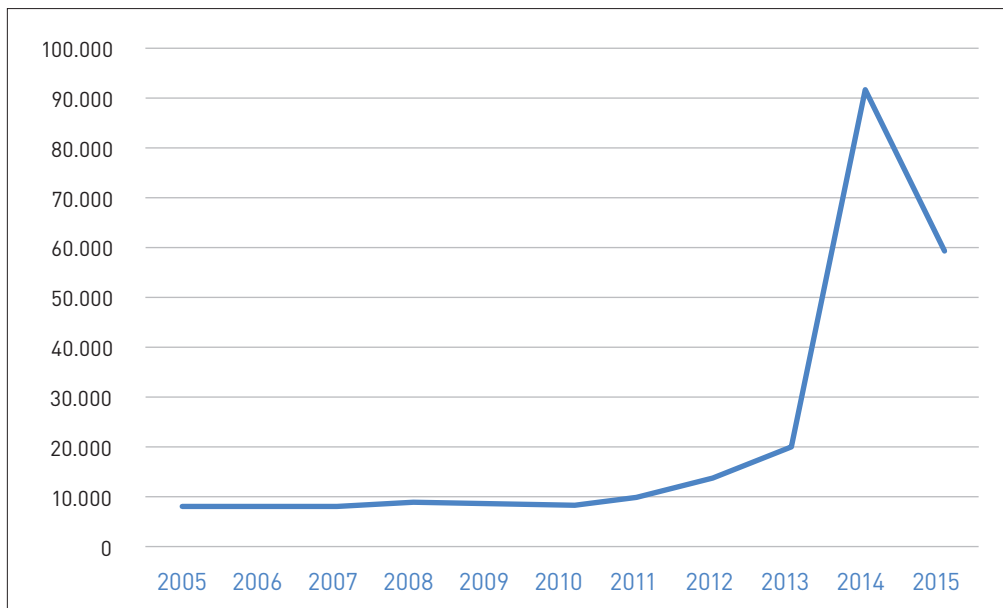
Desde el año 2005 hasta 2011, se observa que el crecimiento fue bastante plano, creciendo a una tasa promedio anual de 4%. Luego, desde 2012 comienzan a aumentar a una tasa mayor. De acuerdo a la información obtenida de las entrevistas a donatarios, una de las razones del aumento en el número de donantes desde el año 2012 es la puesta en marcha del certificado electrónico de donaciones para las personas, realizado por algunas instituciones donatarias de gran tamaño, que logró hacer operativo el cambio legal que se creó el 2009 (ingreso de las personas como donantes). Respecto del salto abrupto que se produce el año 2014, según lo recabado de las entrevistas, este se debió a que se eliminó la obligación para los do-

nantes de firmar un documento que les permitía acogerse a la Ley con Fines Sociales y, además, a que algunas fundaciones de gran tamaño definieron un piso de corte de los aportes mensuales para la emisión de los certificados electrónicos de donación. Finalmente, la caída que se observa en el año 2015 se debe a que los donatarios aumentaron ese piso de corte, ya que muchos aportantes de montos menores a esta cifra quedaban excluidos de los beneficios tributarios por tener bajo nivel de renta.

Por lo tanto, según los registros que posee el SII sobre el número de donantes que donan a través de las declaraciones juradas, esta cifra cae del año 2014 al 2015; sin embargo, esa caída no refleja sino un cambio administrativo en la emisión de certificados y, por lo tanto, la cifra registrada por el Servicio de Impuestos Internos en 2014 y 2015 no es plenamente comparable.

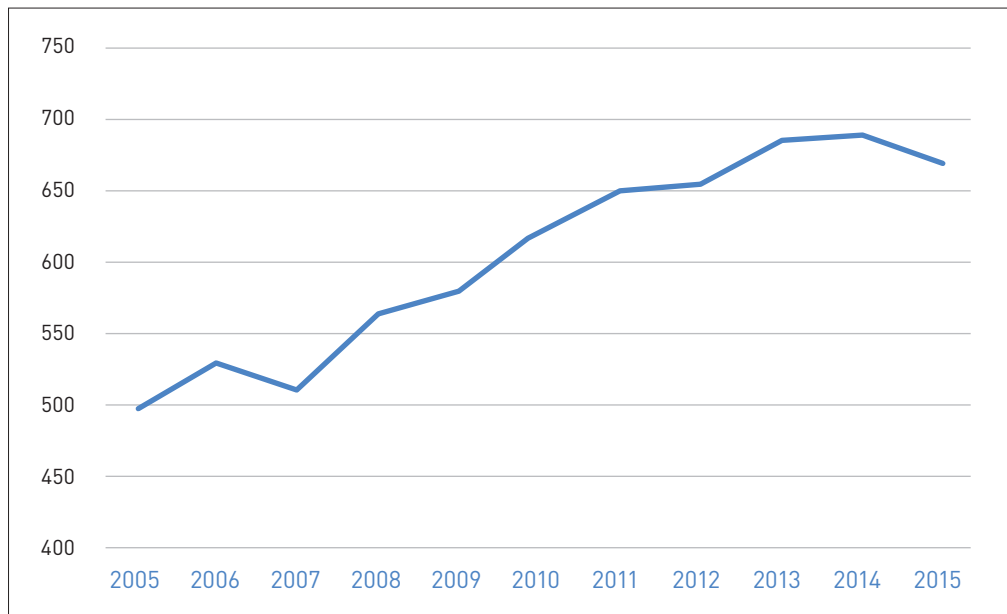
Por último, el Gráfico 3 muestra la tendencia del número de donatarios durante los últimos diez años. A diferencia del número de donantes, la tasa de crecimiento es bastante más conservadora, creciendo a una tasa real anual promedio de 3%.

Gráfico 2. Número de donantes, 2005-2015



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del SII y del Ministerio de Educación.

Gráfico 3. Número de donatarios, 2005-2015



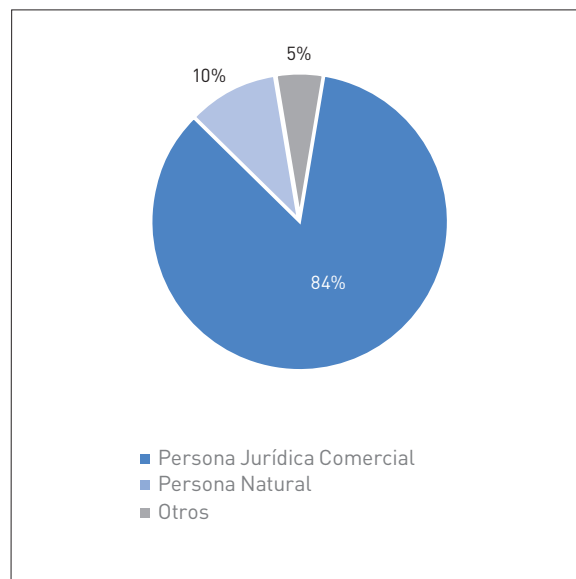
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del SII y del Ministerio de Educación.

En síntesis, se observa que las donaciones han aumentado, al igual que ocurre con el número total de donantes. Respecto de los donantes, se destaca el salto que ocurre en el año 2014. Respecto de los donatarios, se observa que estos han mantenido una tendencia estable, sin mayores cambios.

1.1. Análisis entre los tipos de donantes

De acuerdo a la información proporcionada por el SII, del monto total donado para el año 2015, el 84% proviene de personas jurídicas comerciales, seguido de 10% de personas naturales. El otro 5% proviene de instituciones fiscales y municipalidades, organismos sin fines de lucro, organismos internacionales y sociedades extranjeras, agrupados en la categoría Otros, tal como muestra el Gráfico 4.

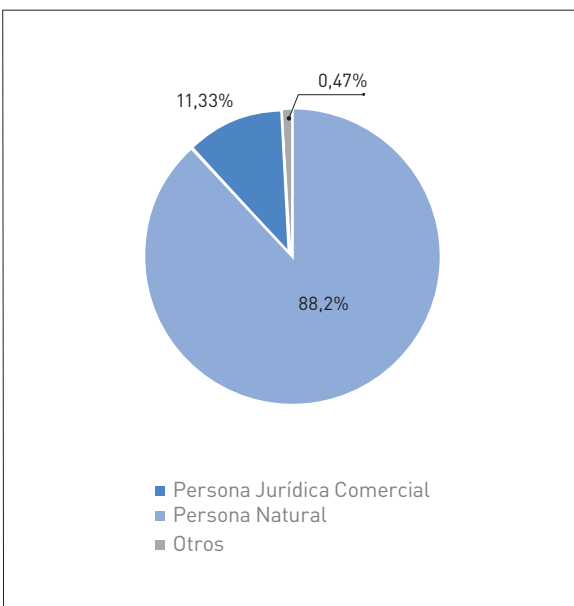
Gráfico 4. Distribución del monto donado por tipo de contribuyente (2015)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del SII y del Ministerio de Educación.

En cambio, con respecto al número total de donantes, se observa que el orden no es el mismo que en el caso anterior. Tal como refleja el Gráfico 5, de los 61.253 donantes existentes, la mayoría son personas naturales (88,2%), luego el 11,3% son personas jurídicas comerciales y el 0,5% restante corresponde a los otros tipos de contribuyentes.

Gráfico 5. Distribución del número de donantes por tipo de contribuyente (2015)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del SII y del Ministerio de Educación.

Cabe observar que el gran porcentaje que representan los donantes personas naturales está influido por lo que ocurrió los últimos dos años del periodo en estudio, cuando se

da un gran aumento de estos. Anteriormente, la mayoría de los donantes correspondía a personas jurídicas comerciales, como se verá en mayor detalle en el siguiente punto.

En síntesis, en la actualidad, en cuanto al monto de las donaciones, el principal aporte lo realiza sólo el 11,3% del total de donantes, que corresponde a las personas jurídicas comerciales. Por su parte, la mayor cantidad de donantes corresponde a personas naturales, cada una de las cuales entrega un monto menor al proporcionado por cada persona jurídica. El monto promedio entregado por una persona jurídica es MM \$16,81, mientras que el monto promedio entregado por una persona natural es de MM \$0,27.

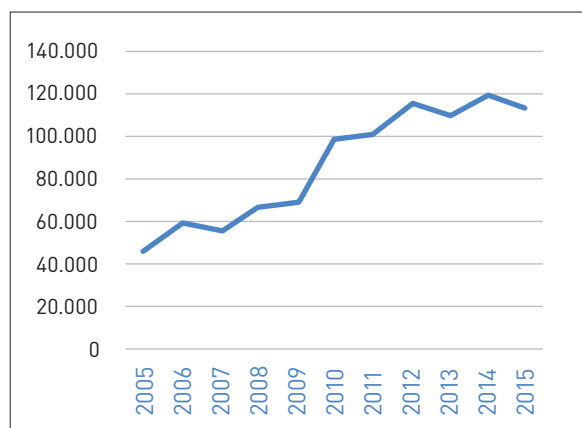
Cabe recordar que para algunas leyes de donaciones (por ejemplo, la Ley de Rentas y LIR) los tipos de contribuyentes que pueden ser donantes son principalmente los contribuyentes de Primera Categoría y algunos contribuyentes de Segunda Categoría (aquellos que lleven contabilidad completa, los cuales son muy pocos comparados con el total de donantes de Segunda Categoría). En cambio, para otras leyes de donaciones los donantes pueden ser tanto los contribuyentes de Primera Categoría, de Segunda Categoría como aquellos contribuyentes del Global Complementario, lo cual hace que más personas naturales puedan donar a través de esas leyes. Más adelante, en el punto 1.2 de esta sección se muestra cómo se distribuye el monto donado entre personas jurídicas y personas naturales para cada ley de donaciones.

i. Tendencias de las donaciones de empresas versus las donaciones de personas

A continuación se analizan las tendencias respecto a las donaciones realizadas por las personas jurídicas comerciales (denominadas en adelante empresas) y por las personas naturales (en adelante denominadas personas).

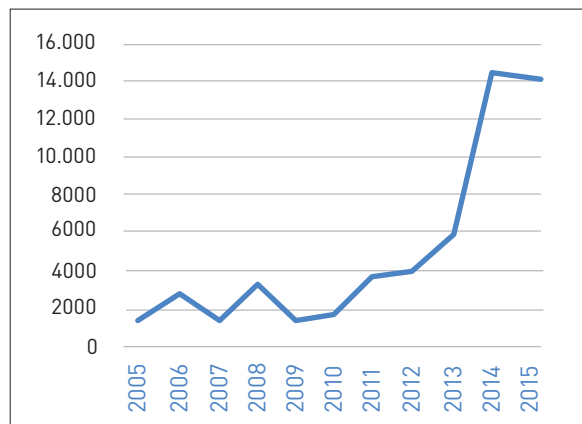
Los gráficos siguientes muestran cómo han variado los montos donados por las empresas y personas.

Gráfico 6. Donaciones de empresas, 2005-2015 (en MM\$ del año 2015)²⁹



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del SII.

Gráfico 7. Donaciones de personas, 2005-2015 (en MM\$ del año 2015)³⁰



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del SII.

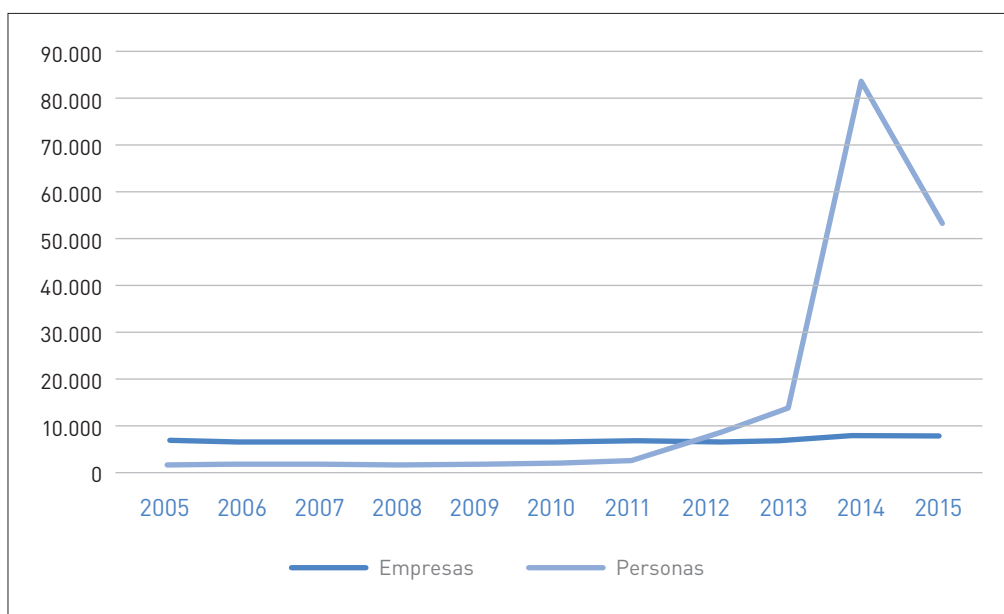
Tal como se observa en el Gráfico 6, las donaciones realizadas por empresas son mayores que las realizadas por personas durante todo el periodo de estudio. Sin embargo, las donaciones realizadas por personas han experimentado un mayor aumento que las donaciones realizadas por empresas. En el año 2015 las donaciones de personas son 9,33 veces lo que eran las donaciones en 2005; por su parte, las donaciones de empresas en el año 2015 son sólo 2,42 veces lo que eran en 2005. Se destaca el aumento de las donaciones de personas desde 2012 hasta 2015. Más adelante se entrega una de las posibles razones de este aumento.

Junto con estudiar cómo han variado los montos donados por ambos tipos de contribuyentes, interesa saber cómo ha variado el número de donantes empresas y el número de donantes personas.

Tal como se mencionó anteriormente, el total de donantes aumentó drásticamente debido a la inclusión de nuevas personas como donantes, tal como se observa en el Gráfico 8. El número de empresas se mantiene relativamente constante en todo el periodo. Por su parte, las personas se mantienen constantes hasta el año 2011 y luego estas aumentan de manera exponencial, sobrepasando al número de empresas desde el año 2012 hasta 2015. Cabe recordar que el número de personas no cae verdaderamente desde el año 2014 hasta 2015, a pesar de que los datos registrados del SII así lo muestren, sino que en 2014 se registraron donantes de montos muy bajos que no ingresan al sistema de beneficios tributarios, tal como se explicó anteriormente. La cifra correcta y rectificada del número de donantes con beneficios tributarios corresponde entonces a la del año 2015.

29 Este gráfico no incluye la información relativa a la Ley de Donaciones a Universidades e Institutos Profesionales, pues no se contó con dicha información.

30 Este gráfico no incluye la información relativa a la Ley de Donaciones a Universidades e Institutos Profesionales, pues no se contó con dicha información.

Gráfico 8. Número de donantes empresas y personas, 2005-2015

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del SII y del Ministerio de Educación.

En síntesis, se observa que cada vez más personas se incorporan como donantes, pero que, aun así, los montos donados siguen concentrados en las empresas.

ii. Caracterización de las empresas donantes versus las personas donantes según tamaño económico

A continuación, se presenta una caracterización de las empresas y personas que realizan donaciones para el año 2015 en cuanto a su tamaño económico, con el fin de identificar qué tipo de empresas o qué tipo de personas son las que realizan donaciones.

La Tabla 2 muestra la distribución tanto del número de empresas que realizan donaciones como de sus montos donados según tamaño económico. La información sobre el tamaño económico de las empresas se obtuvo de la clasificación realizada por el SII a las compañías en distintas categorías según el nivel de ventas anuales de un contribuyente. Hay 12 categorías, donde aquellas empresas que pertenecen a la categoría uno son las que tienen el menor nivel de

ventas (el rango va de 0,01 UF a 200 UF) y las de la categoría 12 son las que tienen el mayor nivel de ventas (mayores a 1.000.000 UF). Las 12 categorías de tamaño económico del SII se agruparon en las siguientes cinco categorías, según las denominaciones de esta institución: Microempresa (de categoría 1 a 3); Pequeña empresa (de 4 a 6); Mediana empresa (de 7 a 8); Gran empresa (de 9 a 12).

Tabla 2. Distribución del total de empresas donantes y del monto donado por las empresas, según tamaño económico (año 2015, en %)

| Tamaño económico | % Total de donantes | % Monto total donado |
|------------------|---------------------|----------------------|
| Gran empresa | 38,65 | 91,65 |
| Mediana empresa | 20,82 | 2,41 |
| Pequeña empresa | 30,72 | 5,60 |
| Microempresa | 9,82 | 0,34 |
| Total | 100 | 100 |

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del SII. Esta información incluye a los contribuyentes que donan a través de todas las leyes de donaciones aquí estudiadas, excepto la Ley de Donaciones a Universidades e Institutos Profesionales.

En la Tabla 2 se observa que, del total de empresas donantes, el mayor porcentaje corresponde a grandes empresas, seguidas de las pequeñas empresas, luego las medianas empresas y, en una menor proporción, las microempresas. Además, del monto total donado el año 2015, se destaca que el 91% proviene de las grandes compañías y sólo el 0,34% del monto proviene de las microempresas.

Respecto de la caracterización de las personas naturales, sólo se pudo obtener una medida del tamaño económico según la base imponible anual (BI) de aquellos donantes que llenan el Formulario N° 22. La Base Imponible (BI) corresponde a la renta anual sobre la cual se aplican los impuestos correspondientes a cada contribuyente. En función de esta información se construyeron tramos de BI clasificados como: microrrenta, aquellas BI menores a 190 UF; pequeña renta, aquellas BI entre 190 UF y 515 UF; mediana renta, aquellas BI entre 515 UF y 1.560 UF; y gran renta, aquellas BI mayores a 1.560 UF.

De acuerdo a la Tabla 3, es posible observar que la mayor proporción del total de donantes personas son los contribuyentes de mediana renta y gran renta. Además, respecto del total del monto donado por las

personas, la mayoría proviene de las personas de gran y mediana renta, aunque la diferencia con los porcentajes de aquellos de renta pequeña y microrrenta no es tan grande como en el caso de las empresas.

Tabla 3. Distribución del total de personas donantes y del monto donado por las personas, según tamaño económico (año 2015, en %)

| Tamaño económico | % Total de donantes | % Monto total donado |
|------------------|---------------------|----------------------|
| Gran renta | 34,32 | 59,63 |
| Mediana renta | 43,78 | 29,86 |
| Pequeña renta | 14,59 | 7,65 |
| Microrrenta | 7,32 | 2,87 |
| Total | 100 | 100 |

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del SII. Esta información incluye a los contribuyentes que donan a través de todas las leyes de donaciones aquí estudiadas, excepto la Ley de Donaciones a Universidades e Institutos Profesionales.

1.2. Análisis entre las leyes de donaciones

En este punto se analizan los montos donados y el número de donantes entre las distintas leyes de donaciones existentes.

La Tabla 4 muestra la distribución del monto total de las donaciones y el número de donantes según cada una de las leyes, para el año 2015.

Tabla 4. Distribución del monto de donaciones y del núm. de donantes según ley (año 2015)

| Ley de donación | Monto donado (MM\$) | % Total donado | Donantes | % Total donantes |
|--|---------------------|----------------|---------------|------------------|
| Ley de Rentas Municipales | 43.190 | 28% | 4.879 | 7,8% |
| Ley con Fines Culturales | 31.596 | 20% | 1.019 | 1,6% |
| Ley con Fines Sociales | 25.111 | 16% | 54.085 | 86,6% |
| Ley a Universidades e Institutos Profesionales | 18.803 | 12% | 828 | 1,3% |
| Ley con Fines Deportivos | 16.340 | 10% | 365 | 0,6% |
| Ley con Fines Educativas | 14.334 | 9% | 418 | 0,7% |
| Ley de Impuesto a la Renta | 7.127 | 5% | 865 | 1,4% |
| Total | 156.500 | 100% | 62.459 | 100% |

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del SII y del Ministerio de Educación.

La Tabla 4 revela que, para el año 2015, entre todas las leyes, los donantes son más propensos a donar a través de la Ley con Fines Sociales, la Ley de Rentas Municipales y la Ley con Fines Culturales, y a donarles un mayor monto (el 96% de todos los donantes lo hace conforme a estas tres leyes y el 64% del monto total de donaciones se realiza a través de las mismas).

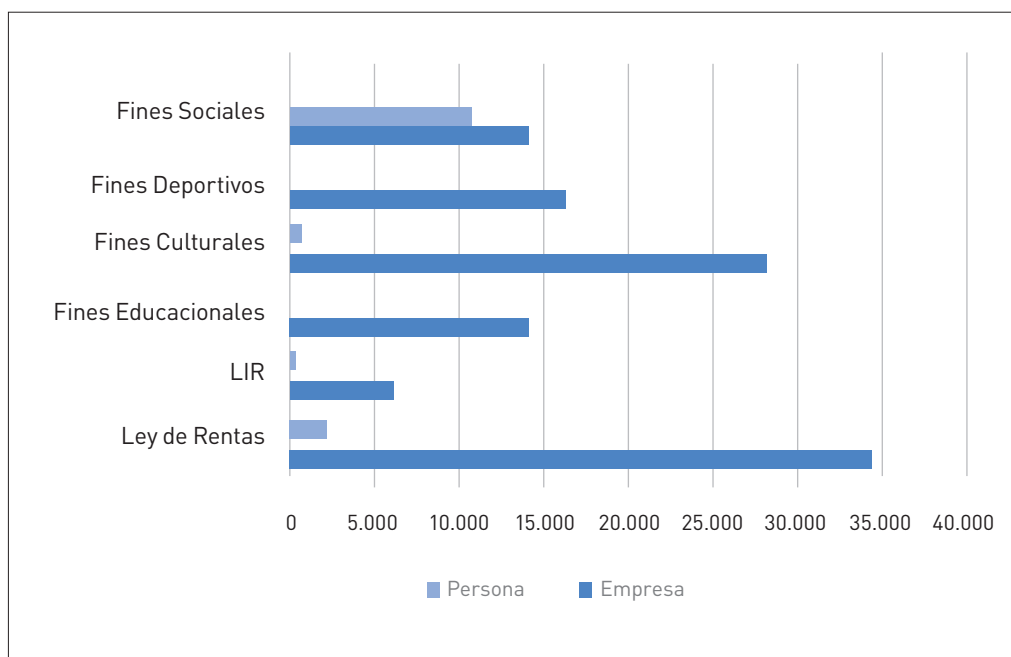
Además, se observa que mediante la Ley de Impuesto a la Renta se registra la menor cantidad de recursos y que la Ley con Fines Deportivos es la que concentra el menor número de donantes, entre todas las leyes.

Con respecto a los donantes, como se mencionó anteriormente, existen diferencias importantes entre las distintas leyes de donaciones cuando se distingue entre los do-

nantes empresas y donantes personas. Esto, debido a que los contribuyentes que pueden ser donantes son distintos según cada ley de donación.

El Gráfico 9 muestra el monto donado a través de cada ley según tipo de contribuyente persona y empresa para el año 2015. Se observa que, en todas las leyes, excepto en la Ley con Fines Sociales, más del 94% del monto total donado de cada ley proviene de empresas. La Ley con Fines Sociales es la única que contiene una proporción más similar entre empresas y personas dentro del total donado. Cabe señalar que esto se debe a la masiva introducción de personas como donantes en la Ley con Fines Sociales durante los últimos años del periodo 2005-2015.

Gráfico 9. **Monto donado por ley de donación y tipo de contribuyente (año 2015, en MM \$)**³¹



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del SII.

31 Este gráfico no incluye la información relativa a la Ley de Donaciones a Universidades e Institutos Profesionales, pues no se contó con dicha información.

Además de conocer cuáles son las leyes de donaciones por las cuales se entregan la mayor cantidad de recursos y que tienen el mayor número de donantes en la actualidad, es interesante saber qué leyes han experimentado el mayor aumento en sus montos de donaciones durante la última década.

La Tabla 5 presenta el cambio que ha tenido cada una de las leyes de donaciones respecto de los montos donados y del número de donantes, para el periodo de estudio.

En cuanto al cambio en el monto donado, se destaca la gran diferencia entre la Ley con Fines Sociales y el resto de las leyes. Una posible razón de este aumento es la introducción de un gran número de personas como donantes, debido a la adopción del certificado electrónico por parte de las instituciones donatarias acogidas a esta ley. De hecho, el gran salto de los donantes ocurre, justamente, en la Ley con Fines Sociales.

Respecto del cambio en el número de donantes, se observa que en la Ley con Fines So-

ciales el aumento que hubo fue altísimo, muy por encima del resto de las leyes y, además, muy por sobre el aumento en el monto donado (el número de donantes de esta ley aumenta alrededor de siete veces más de lo que se incrementa el monto donado).

2. Uso de las franquicias tributarias de créditos y/o gastos

Del total de donantes que donan a través de las leyes estudiadas, tal como se mencionó, hay algunos que hacen uso efectivo o que se acogen a las franquicias tributarias de créditos y/o gastos que las leyes contemplan, mientras otros no hacen uso o no se acogen.

El Gráfico 10 muestra las tendencias de las donaciones totales, de las donaciones realizadas por aquellos donantes que hacen uso o que se acogen a las franquicias tributarias (denominados por simplicidad montos acogidos a las franquicias) y de las donaciones realizadas por los donantes que no hacen uso (denominados montos no acogidos a las franquicias)³².

Tabla 5. Donación y núm. de donantes del año 2015 respecto del 2005, según ley

| Ley de donación | Donación 2015 / 2005 | Donantes 2015 / 2005 |
|--|----------------------|------------------------|
| Ley de Rentas Municipales | 2,64 | 1,09 |
| Ley con Fines Culturales | 2,81 | 1,40 |
| Ley con Fines Sociales | 141,57 ³³ | 1.020,47 ³⁴ |
| Ley Universidades e Institutos Profesionales | 1,18 | 0,66 |
| Ley con Fines Deportivos | 1,84 | 2,66 |
| Ley con Fines Educativas | 1,21 | 0,86 |
| Ley de Impuesto a la Renta | 5,55 | 0,86 |

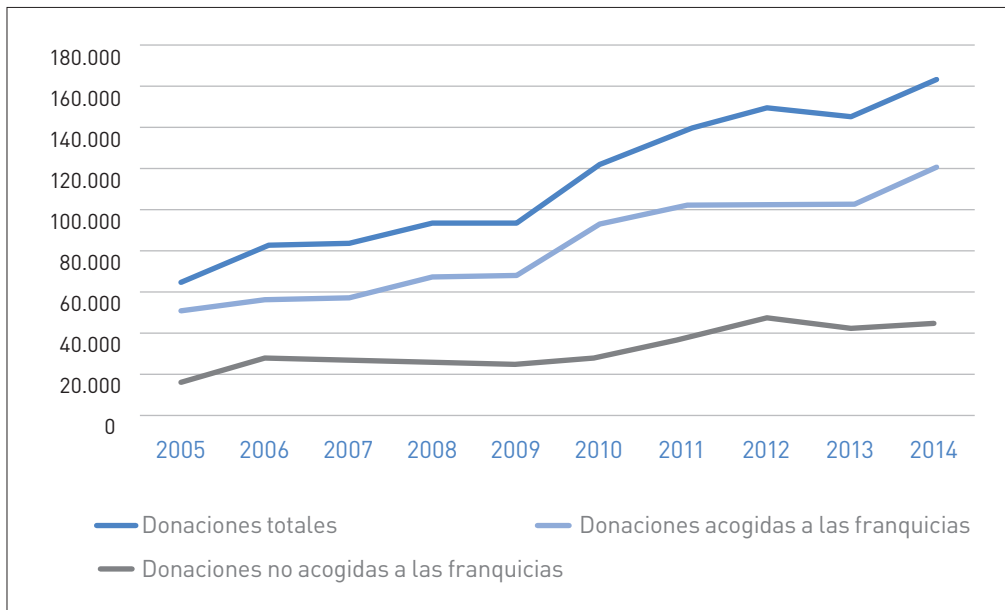
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del SII y del Ministerio de Educación.

32 Cabe mencionar que el Gráfico 10 y todos los del punto 2 de esta sección cubre el periodo 2005-2014, ya que no se contó con la información sobre los nuevos códigos de los gastos aceptados para el año 2015, dado que cambió el Formulario de Renta N° 22.

33 En el caso de esta ley, este valor corresponde a la Donación 2015/Donación 2007, pues se comenzaron a registrar las donaciones sociales a partir de ese año en la Declaración Jurada 1828.

34 En el caso de esta ley, este valor corresponde a Donantes 2015/Donantes 2007, pues se comenzaron a registrar las donaciones sociales a partir de ese año en la Declaración Jurada 1828.

Gráfico 10. Donaciones totales, donaciones acogidas a las franquicias tributarias y donaciones no acogidas, 2005-2014 (en MM\$ del año 2015)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del SII y del Ministerio de Educación.

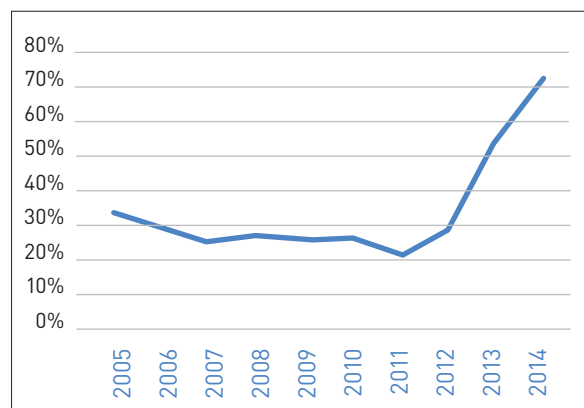
Tal como se observa en el Gráfico 10, en todo el periodo en estudio es mayor el monto donado por aquellos que se acogen versus el monto donado por quienes no se acogen a las franquicias.

El monto total anual de las donaciones realizadas por quienes se acogieron a las franquicias, se calculó sumando los montos donados que reportaron todos los contribuyentes en las declaraciones juradas y que llenaron en el F22 alguna de las celdas de crédito por donaciones de estas leyes y/o de gasto por donaciones.

Cabe mencionar que la brecha existente entre el monto total de donaciones acogidas y el monto de donaciones totales se debe principalmente a la brecha entre ambos montos de la Ley de Rentas Municipales. Para esta, a diferencia del resto de las leyes en que las diferencias entre ambos montos son menores, es mayor el monto de donaciones no acogidos a las franquicias que las que se acogen a las franquicias.

A continuación se muestra el número de donantes acogidos a las franquicias sobre el total de donantes.

Gráfico 11. Número de donantes acogidos a las franquicias sobre el total de donantes, 2005-2014 (en %)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del SII y del Ministerio de Educación.

Con respecto al total de donantes el año 2014, el 72% hace uso de las franquicias tributarias. Sin embargo, durante los últimos diez años, en promedio, sólo 34% del total de donantes hace uso de estas. Como se observa en el Gráfico 11, desde el año 2011 hasta 2014 esta proporción va considerablemente en aumento.

El Gráfico 12 muestra las tendencias de los donantes que hacen uso de las franquicias tributarias y de quienes no hacen uso de ellas.

Del Gráfico 12 se observa que desde 2005 hasta 2012 los donantes que no hacían uso de las franquicias eran más que quienes hacían uso de estas franquicias. Sin embargo, debido al salto exponencial que experimentan los donantes acogidos entre 2013 y 2014, en ese periodo los donantes acogidos a las franquicias sobrepasan a aquellos que no se acogen.

A partir del Gráfico 12 se desprende que el aumento que se observó del total de donantes se debió al salto exponencial que experimentan los donantes acogidos a las franquicias tributarias. Como profundizaremos más adelante, este salto se debe a la puesta en marcha del certificado electrónico de donaciones realizado por algunas

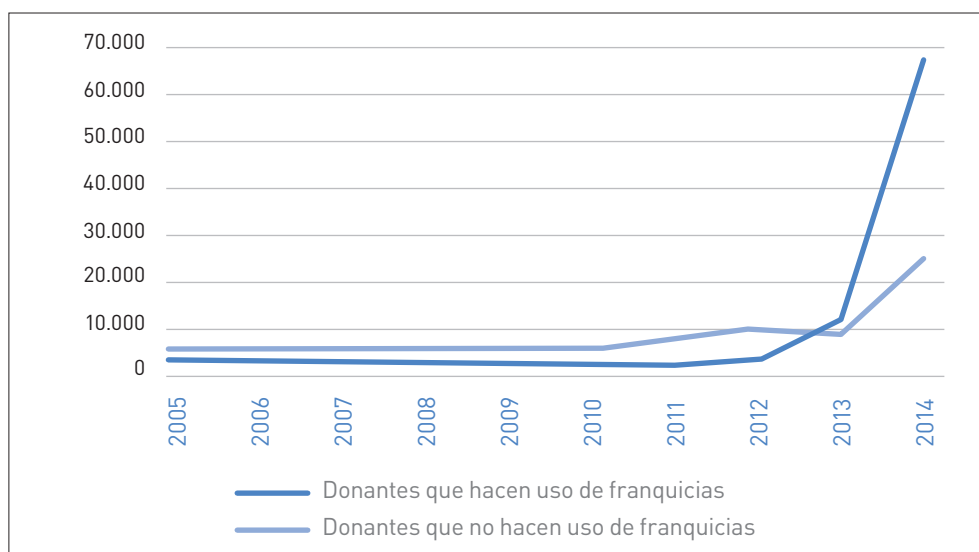
instituciones donatarias acogidas a la Ley con Fines Sociales.

A continuación se muestra la tendencia del número de empresas donantes que hacen uso de las franquicias tributarias de créditos y/o gasto, versus la tendencia de aquellas empresas donantes que no hacen uso de estas franquicias.

Tal como se observa en el Gráfico 13, el número de empresas que hace uso de las franquicias tributarias es menor que el de aquellas que sí hacen uso de dichas franquicias. La tendencia de las empresas que hacen uso de las franquicias es bastante estable, con una tasa anual de crecimiento promedio de 3% en el periodo. Respecto de las empresas que no hacen uso de las franquicias, estas experimentan una tasa de crecimiento anual en promedio de 5% durante el periodo. Se destaca que el año 2014 las empresas que no hacen uso crecen fuertemente respecto del año anterior (en 21%).

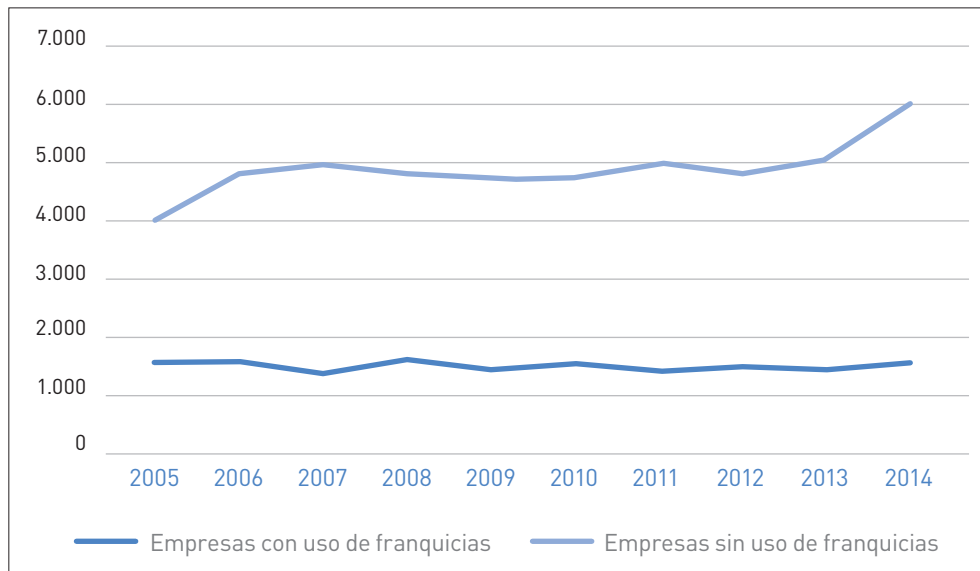
A continuación, en el Gráfico 14, se muestra la tendencia del número de personas donantes que hace uso de las franquicias tributarias de créditos y/o gasto, versus la tendencia del número de personas donantes que no hace uso de estas franquicias.

Gráfico 12. Número de donantes que hacen uso de las franquicias tributarias y que no hace uso, 2005-2014



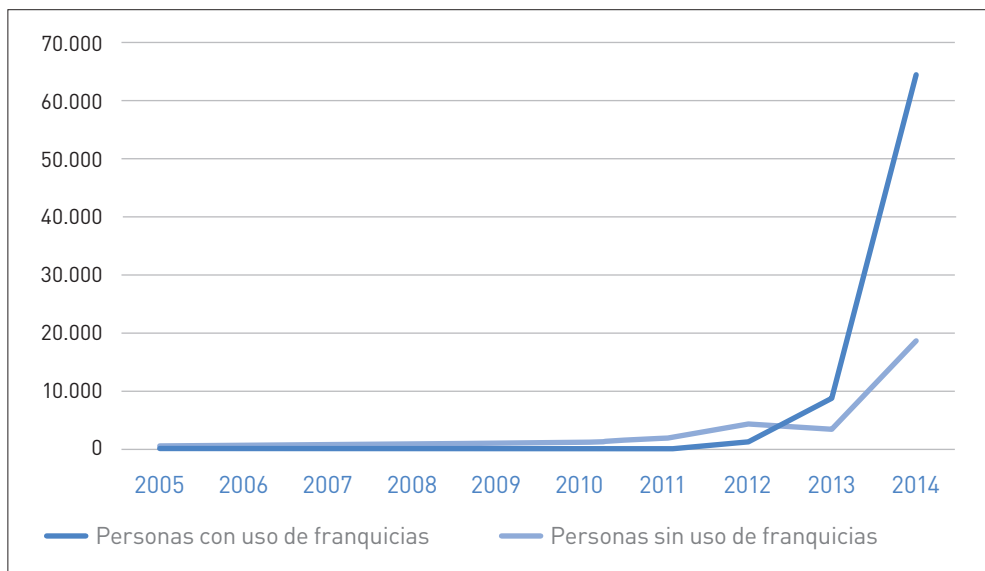
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del SII y del Ministerio de Educación.

Gráfico 13. Número de empresas donantes que hacen uso de las franquicias y que no hace uso, 2005-2014



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del SII y del Ministerio de Educación.

Gráfico 14. Número de personas donantes que hacen uso de las franquicias y que no hace uso, 2005-2014



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del SII y del Ministerio de Educación.

Del Gráfico 14 se observa que el gran salto observado en el total de donantes personas se debió al incremento de las personas que hacen uso de las franquicias tributarias de créditos y/o gastos. Si bien las personas que no hacen uso de las franquicias también aumentan bastante, el salto exponencial ocurre en las personas que hacen uso de las franquicias.

Este aumento en el número de personas en los últimos años podría estar asociado al mayor aumento observado en ese periodo en el monto total de sus donaciones. Se debe recordar que en el periodo 2013-2014, las donaciones de personas naturales aumentaron, aproximadamente, en 149%, mientras que las donaciones de empresas aumentaron sólo en 9%.

Al comparar el tamaño económico de las empresas que hacían uso de las franquicias de créditos y/o gastos versus aquellas que no hacían uso para el año 2014, se observan algunas diferencias. Tal como muestra la Tabla 6, las empresas donantes que se acogen son de mayor tamaño económico que las que no se acogen. El 79% de las compañías acogidas a las franquicias son medianas y grandes; mientras que sólo el 56,5% de las no acogidas son medianas y grandes. Esto muestra que las franquicias tributarias están siendo utilizadas más significativamente por aquellos contribuyentes con un mayor nivel de renta.

Tabla 6. Distribución del total de empresas donantes que hacen uso de las franquicias y que no hace uso de las franquicias, según tamaño económico, año 2014

| Tamaño económico | % Empresas donantes que utiliza las franquicias | % Empresas donantes que no las utilizan |
|--|---|---|
| Gran empresa | 62% | 34,1% |
| Mediana empresa | 17% | 22,4% |
| Pequeña empresa | 17% | 33,3% |
| Microempresa | 4% | 10,2% |
| % Total | 100% | 100% |
| Número de empresas que hacen uso: 1.562 | | |
| Número de empresas que no hacen uso: 6.005 | | |

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del SII. Esta información incluye a los contribuyentes que donan a través de todas las leyes de donaciones aquí estudiadas, excepto la Ley de Donaciones a Universidades e Institutos Profesionales.

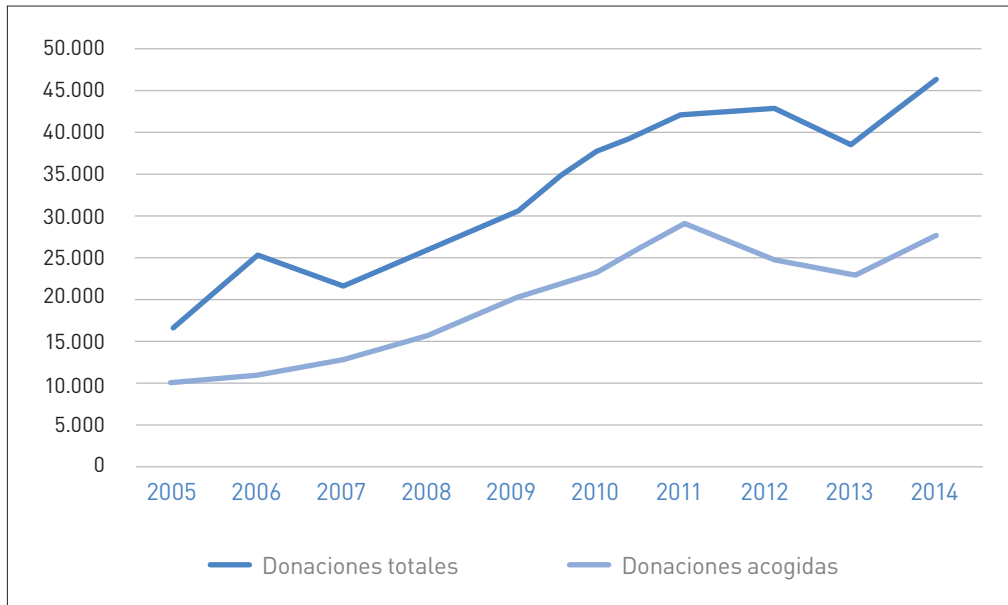
3. Análisis de dos casos específicos: la Ley de Rentas Municipales y la Ley de Donaciones con Fines Sociales

Como se mencionó anteriormente, una explicación de la brecha existente entre el monto de donaciones acogidas a las franquicias y el monto total de donaciones, se encuentra en la brecha de la Ley de Rentas Municipales. Del total del monto donado recibido a través de todas las leyes, el mayor porcentaje se recibe a través de la Ley de Rentas Municipales (28%).

El Gráfico 15 muestra la tendencia de los montos acogidos a las franquicias tributarias y la tendencia de los montos totales donados a través de la Ley de Rentas Municipales.

Como se observa, existe una brecha importante entre ambos montos, la que permanece relativamente constante a lo largo del periodo.

Gráfico 15. Total donado y total donado acogido a las franquicias, a través de la Ley de Rentas Municipales, 2005-2014 (en MM \$ del año 2015)

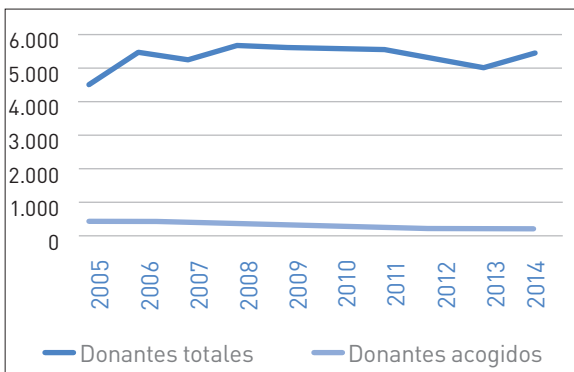


Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del SII.

Con respecto a la brecha entre el número de donantes que se acogen a las franquicias tributarias y el total de donantes, tal como se observa en el siguiente gráfico, esta es muchísimo mayor que en el caso del monto.

Esto puede deberse a que los donantes que prefieren donar a través de la Ley de Rentas Municipales

Gráfico 16. Número de donantes totales de la Ley de Rentas Municipales y número de donantes acogidos a las franquicias de dicha ley, 2005-2014



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del SII.

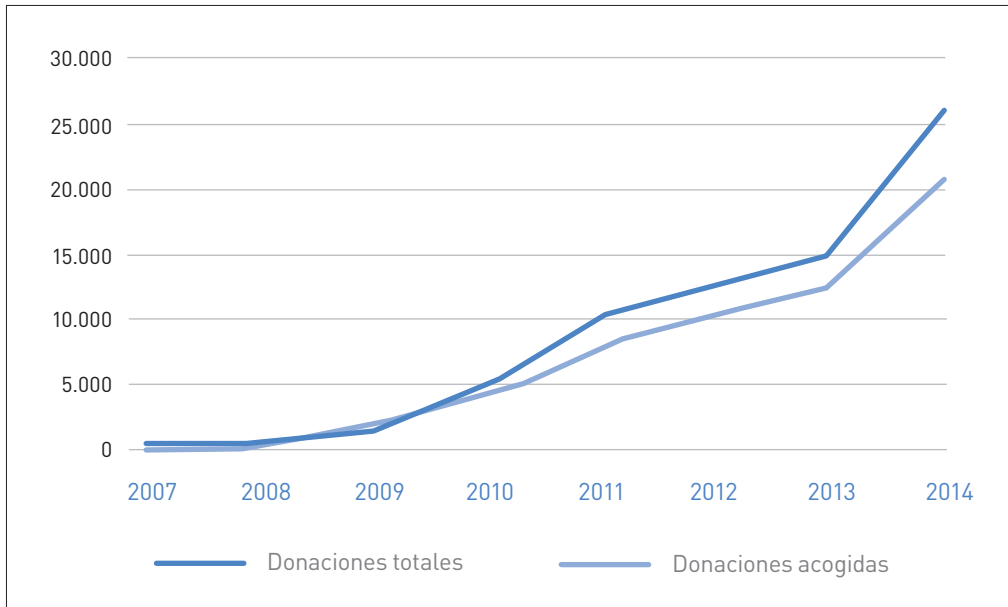
no cuentan con el incentivo de la franquicia tributaria, sino que la prefieren por su mayor simplicidad.

La siguiente legislación que se analiza es la Ley con Fines Sociales. Debido a que esta es la que experimenta el mayor aumento, tanto en monto como en donantes, comparada con el resto de las leyes, se examinan las tendencias relativas a esta en forma particular.

A continuación, se muestra la tendencia tanto de los montos donados totales y montos donados acogidos a las franquicias, como de los donantes de la Ley con Fines Sociales, que muestra cuándo ocurre el mayor aumento del monto y el gran salto en los donantes.

Tal como se observa en el Gráfico 17, los montos donados anuales mediante la Ley con Fines Sociales han ido en constante aumento. El año 2014 es en el que ocurre el mayor aumento del monto donado anual. Este incremento se produce en las donaciones acogidas a las franquicias tributarias.

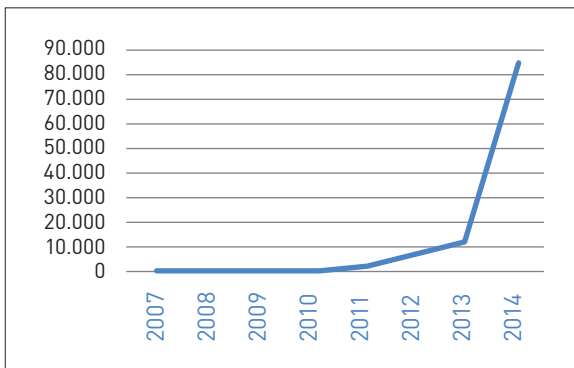
Gráfico 17. Total donado y total donado acogido a las franquicias, a través de la Ley con Fines Sociales, 2005-2014 (en MM \$ del año 2015)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del SII.

Respecto al total de donantes, de acuerdo al Gráfico 18 se observa que el salto exponencial ocurre el año 2014.

Gráfico 18. Número de donantes totales de la Ley con Fines Sociales



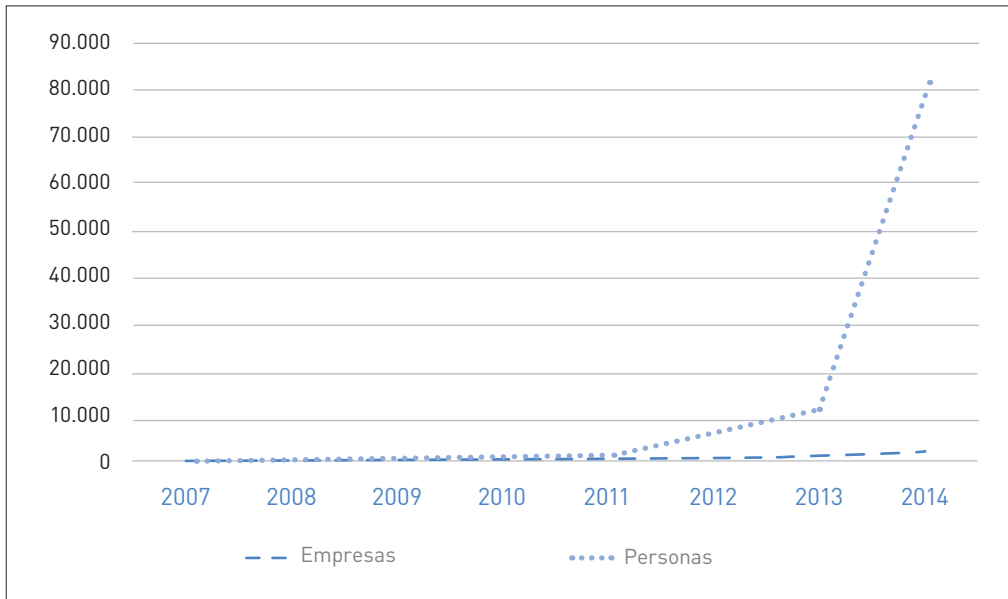
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del SII.

Para poder saber si el aumento se debió a una mayor cantidad de empresas o personas, el Gráfico 19 muestra la tendencia de los donantes según si son empresas o personas.

De acuerdo al Gráfico 19, el salto ocurrido el año 2014 en los donantes se debió a la inclusión de nuevas personas como donantes. Hasta el año 2011 era mayor el número de empresas donantes que el de personas. Sin embargo, desde 2012 hasta la actualidad, cada vez más las personas han sobrepasado a las empresas.

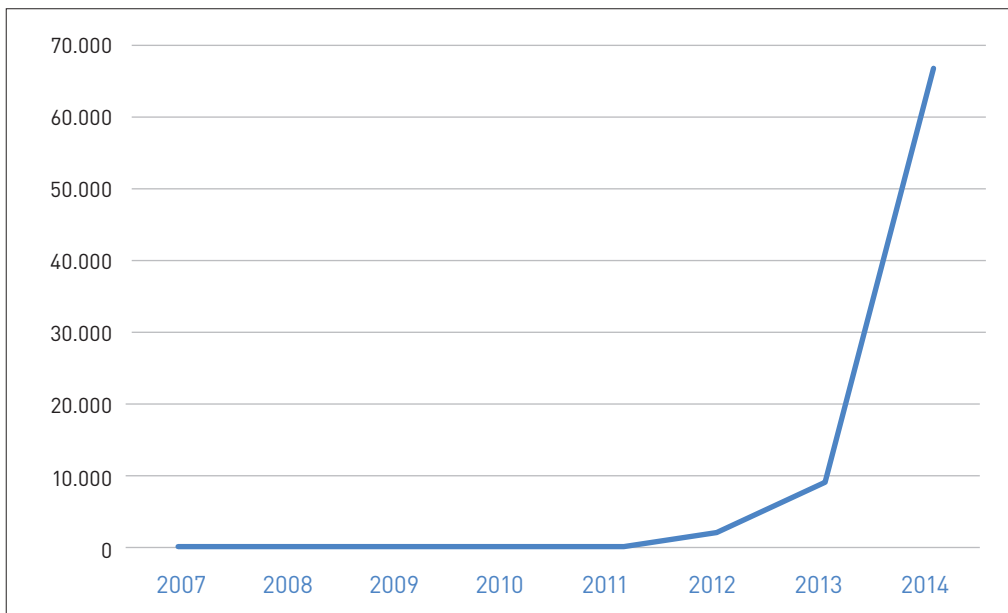
Es interesante saber si el salto de las personas donantes se produjo en aquellos que se acogen a las franquicias o en quienes no lo hacen. El Gráfico 20 muestra la tendencia del total de personas donantes que usan las franquicias de la Ley con Fines Sociales.

Gráfico 19. Número de empresas y personas donantes de la Ley con Fines Sociales



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del SII.

Gráfico 20. Número de personas donantes que hacen uso de franquicias según la Ley con Fines Sociales



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del SII.

Tal como se observa en el Gráfico 20, el salto en el número de personas donantes se produjo precisamente en aquellas que hacen uso efectivo de las franquicias de créditos y/o gastos.

Cabe recordar que el año 2009 hubo una reforma a la Ley con Fines Sociales. Uno de los cambios fue la incorporación de las personas naturales como contribuyentes que pueden acceder a franquicias tributarias. Sin embargo, este cambio comenzó a ser operativo algunos años después, gracias a que algunas instituciones comenzaron a operar con un sistema computacional que les permitía cumplir con los requisitos y otorgar un certificado electrónico de donación.

Tal como se mencionó en el marco conceptual y normativo, para que la donación se efectúe, las instituciones donatarias que reciben el aporte deben emitir manualmente un certificado de donación en donde se acrediten, principalmente, los datos del donante, el monto entregado, la finalidad de dicho aporte y la ley por la cual se realiza la donación. Desde el año 2012, ciertas instituciones de gran tamaño comenzaron a adoptar un mecanismo de emisión automática de este certificado para las donaciones de personas naturales, lo que simplificó el proceso para concretar la donación. Antes de la incorporación de este certificado electrónico, las instituciones donatarias debían emitirlo manualmente, lo que implicaba ir a buscar personalmente a cada uno de los donantes. Cabe destacar que por lo general las empresas ya tienen automatizado este tipo de procesos.

Como lo explica la Directora de Administración y Proyectos de una institución donataria de la sociedad civil:

“La forma de solicitar el certificado por parte de las personas naturales es uno a uno. Hoy día la gente de captación del área social está trabajando en el pago automático para las personas naturales, que será a través de un sistema computacional para automatizar los procesos”.

Además, como se mencionó anteriormente, ocurre un salto abrupto el año 2014 en el número de donantes, debido a que, por una parte, se eliminó la obligación que tenían de firmar un documento que les permitía acogerse a dicha ley y, por otra parte, a que algunas instituciones donatarias definieron un piso de corte más bien bajo para la emisión de certificados electrónicos de donación, el cual rectificaron el año 2015.

Este hecho es un ejemplo de cómo las instituciones donatarias pueden aumentar sus donaciones, al incorporar mejoras en sus procesos, de tal forma de hacer más eficiente su gestión.

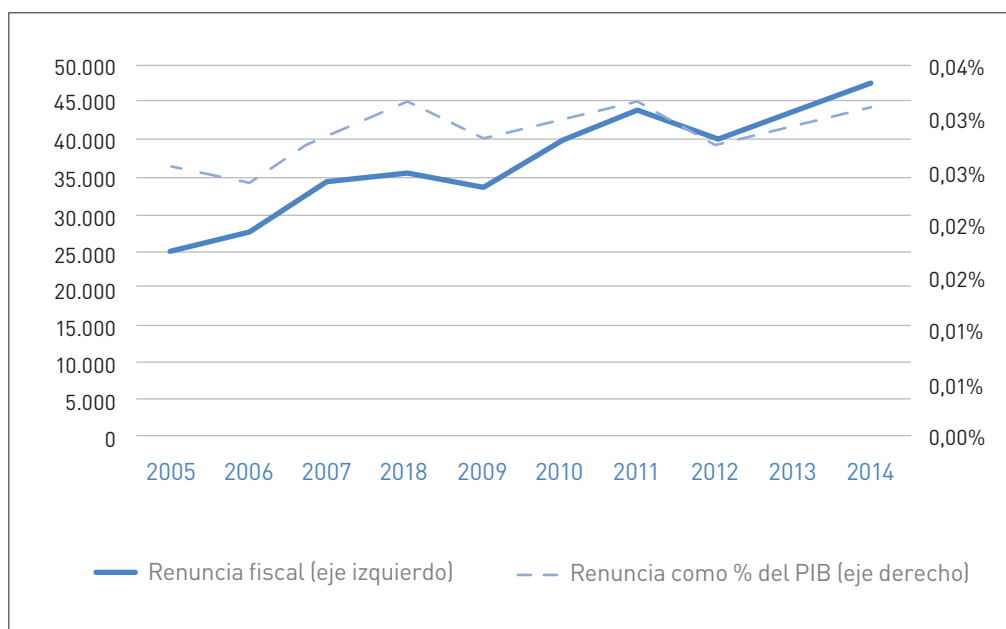
4. Incidencia fiscal de las donaciones: Tendencia de la renuncia fiscal

En este punto se analiza el costo tributario o renuncia fiscal que ha implicado para el Estado chileno las leyes de donaciones analizadas. Se debe recordar que la renuncia fiscal se define como los ingresos tributarios que el Estado deja de recibir cada año debido a la existencia de franquicias o exenciones tributarias que favorecen a determinados sectores económicos o sociales (Irrázaval y Guzmán, 2000). Para las leyes estudiadas, el Estado en el mejor de los casos subsidia el 60% de la donación. La renuncia fiscal corresponde, por tanto, al monto de los créditos y los gastos aceptados por la tasa de impuesto a la renta, que los contribuyentes utilizan al realizar sus donaciones a través de las leyes de donaciones analizadas.

Es necesario examinar el monto de renuncia fiscal, debido a que de esta manera es posible aproximar los ingresos que el Estado deja de percibir por concepto de donaciones.

El Gráfico 21 presenta la renuncia fiscal por concepto de donaciones respecto al PIB.

Se observa que el monto de renuncia fiscal por concepto de donaciones ha ido en aumento hasta el año 2014, lo cual es consistente con el incremento en las donaciones y en el número de donantes acogidos a las franquicias tributarias de créditos y/o gastos analizados previamente.

Gráfico 21. Renuncia fiscal, 2005-2014 (en MM \$ del año 2015)

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del SII.

Adicionalmente, si se compara el monto de renuncia fiscal por franquicias tributarias a las donaciones con las partidas más relevantes del gasto tributario estimado por el SII, se aprecia que el concepto de renuncia fiscal por donaciones sigue

siendo poco significativo respecto a los montos totales y respecto al PIB. La Tabla 7 presenta en orden ascendente aquellas partidas más relevantes del gasto tributario y las compara con la renuncia fiscal por donaciones.

Tabla 7. Comparación de diferentes partidas por concepto de renuncia fiscal (año 2014)

| Partida de gasto tributario | Sector | Renuncia fiscal (\$MM del año 2015) | % del PIB |
|--|------------------|-------------------------------------|-----------|
| (1) Rentas empresariales retenidas no pagan impuesto | Ahorro-inversión | 2.636.234 | 1,7% |
| (2) Tratamiento de las rentas del sistema de fondos de pensiones | Ahorro-inversión | 990.208 | 0,6% |
| (3) Retiros reinvertidos antes de 20 días no pagan impuesto | Ahorro-inversión | 465.218 | 0,3% |
| (4) Crédito especial para la construcción de viviendas | Inmobiliario | 396.707 | 0,3% |
| (5) Servicios diversos | Otros | 371.309 | 0,2% |
| (6) Cuotas de leasing | Ahorro-inversión | 346.884 | 0,2% |
| (7) Establecimientos de educación | Educación | 258.246 | 0,2% |
| (8) Franquicias tributarias a las donaciones | Donaciones | 47.515 | 0,03% |

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del SII.

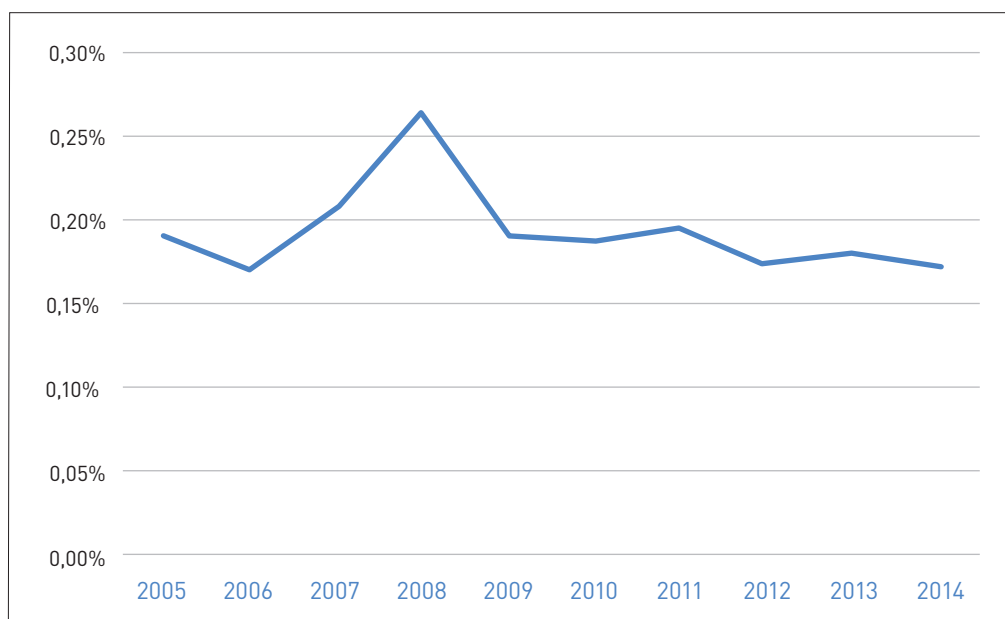
Con el objetivo de sensibilizar el monto de renuncia fiscal y poder dimensionar la magnitud que representan estos recursos, el Gráfico 22 compara la renuncia fiscal como proporción de los ingresos tributarios netos, desde el año 2005 al 2014.

A pesar que el actual sistema chileno de incentivos tributarios a las donaciones es formalmente generoso, se identifica que esta renuncia fiscal es poco significativa en relación a los ingresos por concepto de impuestos. La baja renuncia fiscal en relación a los Ingresos Tributarios Netos nos ayuda a concluir que las franquicias tributarias

por donaciones no constituyen una importante fuente de reducción de los ingresos fiscales.

En síntesis, las donaciones han aumentado considerablemente durante la última década; los donantes también han crecido y de forma más pronunciada, mientras que la tendencia del número de donatarios ha sido mucho más estable. Por otra parte, un 72% de los donantes hace uso de las franquicias tributarias. Por último, se identifica que la renuncia fiscal no es muy significativa comparada con otras partidas del gasto tributario.

Gráfico 22. Renuncia fiscal en relación a los ingresos tributarios, 2005-2014 (en %)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del SII.

IV. DETERMINANTES DE LA DISPOSICIÓN A DONAR: EL EFECTO DEL INGRESO Y DEL COSTO EN LAS DONACIONES

En esta sección se estudia cuáles son los determinantes de la disposición a donar, identificados a partir de la literatura económica. El marco conceptual se obtiene a partir de los modelos de comportamientos desarrollados por economistas de la línea de investigación denominada “economía de la caridad”. Sin desconocer la existencia de motivos subjetivos o personales para la donación, el enfoque se concentra en los determinantes de tipo económico de las donaciones, es decir, en el ingreso de los donantes y en el costo que enfrentan. Hay otros determinantes de orden económico entre los que se encuentran las condiciones socioeconómicas del donante y las acciones que pueda ejercer. En lo que sigue de este capítulo se expondrá, en primer lugar, los efectos que se esperan de cada determinante en las donaciones según la teoría económica y, en segundo lugar, se presentarán las estimaciones sobre la elasticidad ingreso de la donación y, sobre la base de dichos resultados, cuáles son las proyecciones a futuro respecto de las donaciones.

Para poder entender los efectos que se esperan de cada variable sobre el monto de donaciones, se explicará primero y de modo general cómo funciona el “mercado de las donaciones de caridad”. De acuerdo a List (2011), el mercado de las donaciones de caridad gira principalmente en torno a tres actores: donantes, donatarios y gobierno. Los donantes proporcionan los recursos a las organizaciones benéficas (que son los donatarios de estas donaciones, denominadas en este estudio OSC). Las OSC, por su parte, desarrollan estrategias para captar y asignar esos recursos. El gobierno decide cuál será

el tratamiento tributario de las donaciones, el nivel de las transferencias directas del gobierno a las diversas OSC y qué bienes públicos proporcionará.

Bajo este esquema conceptual, se considera la decisión individual de donar como cualquier otra opción económica, pues el acto de donar le reporta beneficios al donante de forma similar a otros bienes económicos. Las donaciones a las OSC pueden explicarse como una función de: (i) el costo efectivo de la donación y el ingreso del donante, (ii) las transferencias del gobierno, (iii) la actividad recaudatoria del donatario, y (iv) variables sociodemográficas del donante, tal como muestra la siguiente ecuación:³⁵

$$D_i = f(C_i, I_i, T, R_j, V_i)$$

donde:

D_i = Monto donado por el donante i .

C_i = Costo de la donación que enfrenta el donante i , que corresponde al costo efectivo en el que incurre el donante para realizar su donación.

I_i = Ingreso del donante i .

T = Transferencias públicas sociales.

R_j = Actividad recaudatoria del donatario j .

V_i = Variables sociodemográficas del donante i , como edad, género, nivel educacional, religión, entre otras.

³⁵ Una discusión sobre los determinantes de las donaciones se encuentra en Irrázaval y Guzmán (2000), Vargas y Martínez (2012), Clotfelter (1985a) y Andreoni (1998).

Para efectos del análisis de políticas públicas hay dos elementos que resultan cruciales y que se refieren a la respuesta de las donaciones a cambios en las variables que la autoridad puede manejar y que se reflejan en las llamadas elasticidades costo e ingreso. La elasticidad-costo de la donación corresponde al cambio porcentual en el monto de donaciones frente a un cambio porcentual del costo de la donación, el cual –como se discute más adelante– depende del tipo de ley de donación y su estructura de beneficios tributarios. La elasticidad-ingreso corresponde al cambio porcentual en el monto de donaciones frente a un cambio porcentual del ingreso de los donantes.

Elasticidad costo de la donación

De acuerdo al modelo conceptual, la donación es considerada como un bien de carácter económico, por lo que se espera encontrar un impacto negativo del costo en las donaciones, es decir, el aumento en el costo de la donación debiera influir negativamente en la disposición a donar.

Cabe mencionar que se considera costo de la donación al sacrificio efectivo de recursos que hace el donante al realizar su donación. En ausencia de beneficios tributarios, el monto de dinero que desembolsa el donante corresponde al costo efectivo de la donación. Sin embargo, si existen beneficios tributarios a las donaciones, el costo por peso donado corresponde a una fracción del desembolso, pues el donante recupera una parte del monto mediante la reducción del pago de impuestos (Irrázaval y Guzmán, 2000)³⁶.

Como es comprensible, los países no implementan una única ley de donaciones, sino que operan con múltiples instrumentos que permiten a los

distintos tipos de donantes acogerse a diferentes combinaciones de beneficios tributarios.

Para efectos del análisis de las donaciones en Chile, las leyes se dividen en dos tipos, de acuerdo a la clase de beneficios tributarios que ofrecen a los distintos contribuyentes: (i) aquellas que permiten rebajar la totalidad de la donación como gasto de la base imponible; y (ii) aquellas que permiten rebajar un porcentaje de la donación como gasto (típicamente 50%) y el porcentaje restante como crédito.

En términos generales, el costo de \$1 donado que enfrenta el donante i cuando se acoge al beneficio tributario que le ofrece la ley de donación l corresponde a:

$$C_{i,l} = \alpha * (1 - T_i)$$

donde T_i es la tasa marginal de impuesto a la renta que enfrenta el donante i y α es la fracción de la donación que se puede deducir como gasto de la base imponible. En el caso del primer tipo de ley de donación, α vale 1, ya que la totalidad de la donación se puede deducir como gasto de la base imponible. Para el otro tipo de leyes, $\alpha < 1$.

Diversos autores han estudiado el impacto de los beneficios tributarios en las donaciones individuales a través de distintas especificaciones econométricas y usando diversas composiciones de datos (corte transversal, datos de panel, panel de cohorte). A nivel de las donaciones realizadas por individuos, la literatura internacional ha encontrado que a medida que aumenta el costo de la donación, disminuyen las donaciones de forma significativa (Tauszig, 1967; Clotfelter, 1976; Feenberg, 1987; Clotfelter, 1990; Randolph, 1995; Barret & Steinberg, 1997; Tiehen, 2001; Auten, Sieg & Clotfelter, 2002).

³⁶ Es decir, el costo de donar un peso corresponde al peso de donación menos el beneficio tributario obtenido por peso donado. En términos generales, el costo se obtiene de la siguiente expresión:

$$C_{i,l} = 1 - B_{i,l} / D_{i,l} (1)$$

Donde:

$C_{i,l}$ = Costo de la donación que enfrenta el donante i por acogerse al beneficio tributario que le ofrece la ley de donación l . El costo corresponde a lo que efectivamente desembolsa el donante para realizar su donación a través de dicha ley.

$D_{i,l}$ = Monto donado por el donante i a través de la ley de donación l .

$B_{i,l}$ = Beneficio tributario que puede obtener el donante i por donar a través de la ley de donación l .

El consenso hasta antes de los años 90 era que la elasticidad costo estaría en torno a $-1,3$. Durante la década de los noventa, ese consenso cambió, ya que se encontraron elasticidades costo que cubrirían un rango extremadamente amplio, situándose muy por sobre o por debajo de -1 . Además, estudios que usaron especificaciones distintas a las tradicionales encontraron consistentemente elasticidades menores.

La literatura empírica se ha interesado por estimar la elasticidad-costo de la donación, ya que los resultados tienen importantes implicancias de política pública. De acuerdo a Andreoni (2006a), una interrogante que a menudo se han planteado las autoridades es si producto de los beneficios tributarios el costo, medido en la pérdida de ingresos fiscales, es menor al beneficio medido por el aumento de las donaciones. La respuesta a esta pregunta es afirmativa sólo si la elasticidad-costo de la donación es menor que -1 , es decir, si la donación es elástica al costo. Por lo tanto, la búsqueda de una elasticidad menor que -1 ha sido el “*gold-standard*” para algunos análisis de política pública. Sin embargo, si los recursos tributarios pueden ser proporcionados directamente a las OSC, entonces la recaudación tributaria perdida producto de los beneficios tributarios sería una medida apropiada del costo sólo si no hay un efecto desplazamiento de las donaciones por parte de las transferencias del gobierno a las OSC. Por otro lado, las donaciones crean externalidades (positivas o negativas), lo cual significa que medir el beneficio sólo de esta manera probablemente no refleje de manera adecuada los verdaderos beneficios. Esto hace que el criterio de encontrar una elasticidad menor que -1 para evaluar el sistema de beneficios tributarios a las donaciones sea insuficiente.

Elasticidad ingreso de la donación

Si se considera que la donación es un bien normal, un aumento de nivel de ingreso aumentaría su disposición a donar.

Se identifican, al menos, dos efectos del ingreso en las donaciones. Primero, los mayores ingresos de los individuos les permiten “consumir altruis-

mo” y es por ello que se esperaría que los actuales donantes aumenten sus donaciones. Este es el margen intensivo. Sin embargo, un aumento de ingresos podría aumentar el pago de impuestos (tasa marginal) y, por lo tanto, el efecto neto es algo ambiguo. Segundo, algunas personas que no donaban, pueden tener ahora interés en donar. Este es el margen extensivo.

En cuanto a las donaciones realizadas por individuos, la literatura internacional señala que los ingresos tienen un efecto positivamente significativo en el nivel de las donaciones a entidades de beneficencia (Feenberg, 1987; Barret & Steinberg, 1997; Tiehen, 2001; Auten, Sieg & Clotfelter, 2002).

A nivel nacional, el estudio realizado por Focus (2001) estimó la elasticidad-ingreso para los contribuyentes de Primera Categoría y para los contribuyentes del Impuesto Global Complementario que donaron a través de la Ley de Donaciones a Universidades e Institutos Profesionales, para tres años consecutivos. Este trabajo encontró una elasticidad-ingreso significativamente positiva para ambos tipos de contribuyentes. Los valores estimados fueron de $0,472$ para 1997, $0,555$ para 1998 y de $0,535$ para 1999 para los contribuyentes de Primera Categoría; y para los contribuyentes del Impuesto Global Complementario fue de $0,858$ para 1997, $0,816$ para 1998, y de $0,932$ para 1999.

El rol de las transferencias públicas

De acuerdo a los fundamentos teóricos de la filantropía, las donaciones de caridad crean un bien público. Hochman & Rogers (1969) y Kolm (1969) fueron los primeros en reconocer que los sentimientos altruistas pueden traducir el objeto de esos sentimientos en un bien público (Andreoni, 2006a). Incluso, si los beneficiarios de los servicios de caridad son individuos a quienes se les da bienes privados, tales como transferencias de ingresos, el hecho de que otros tengan un sentimiento altruista hacia estos individuos significa que el consumo privado de estos beneficiarios de caridad se convierte en un bien público.

Este tema abrió una discusión que siguió Arrow (1972) y Boulding (1973), discusión que formali-

zó Becker (1974) y con esto comenzó la literatura moderna sobre las donaciones de caridad.

De acuerdo a esta teoría, Warr (1982) y Roberts (1984) presentan un análisis teórico que demuestra que, si los donantes sólo se preocupan de la provisión total del bien público, las transferencias públicas del gobierno debieran generar un efecto desplazamiento³⁷ de 100% de las donaciones privadas. Warr demostró que cualquier pequeño aumento del impuesto de los donantes que contribuye al bien público expulsará completamente a las donaciones privadas. De hecho, Roberts (1984) entrega evidencias históricas de que la introducción de programas gubernamentales de asistencia social a gran escala en Estados Unidos fue acompañada por una reducción de las donaciones privadas.

Sin embargo, Bergstrom, Blume y Varian (1986) observaron que un desplazamiento del 100% se produce sólo bajo determinados supuestos y que este sería generalmente menor, especialmente cuando el incentivo tributario aumenta el conjunto total de personas dispuestas a donar. Además, de acuerdo a Andreoni (1990), los donantes no sólo valoran la producción total del bien involucrado (a lo cual se le denomina altruismo puro), sino que también existe un “altruismo impuro” derivado de la satisfacción percibida por el donatario al hacer una donación³⁸. Debido a lo anterior, no sería esperable un desplazamiento perfecto entre las donaciones privadas y la provisión pública.

Por lo tanto, la importancia de este efecto dependerá del grado de sustitución entre los servicios ofrecidos por el gobierno y las donaciones privadas. Además, si los donantes buscan o valoran ciertos atributos que el gobierno no es capaz de proveer, o si los donantes valoran el acto de dar por sí mismo, entonces el desplazamiento de las donaciones privadas debiera ser menor (Irrazábal y Guzmán, 2000).

Finalmente, la literatura más reciente ha planteado que las transferencias públicas no necesariamente generan un desplazamiento de las donaciones privadas. Dependiendo de los factores institucionales y políticos existentes se podría esperar incluso una atracción de nuevas donaciones privadas frente a un mayor gasto público (Sokolowski, 2012).

Actividad recaudatoria del donatario

El análisis presentado hasta ahora ha supuesto que las organizaciones benéficas no tienen un rol activo en levantar y recaudar fondos provenientes de donantes potenciales, lo que se denomina en la literatura *fund raising*. Sin embargo, muchas instituciones que reciben donaciones tienen recursos asignados para conseguirlas y estrategias asociadas. Por lo tanto, un mayor esfuerzo realizado por los donatarios para captar nuevos donantes podría llevar a un aumento de sus donaciones.

Una mayor discusión sobre el *fund raising* se encuentra en Andreoni (1998). Sin embargo, de acuerdo a Andreoni (2006a), no se ha profundizado en estudiar los efectos de la recaudación de fondos en las donaciones. En primer lugar, hay muy poca información directa sobre recaudación de fondos. Algunos conjuntos de datos incluyen medidas de recursos gastados en la recaudación de fondos, pero no hay evidencia sistemática sobre las prácticas de dicha recaudación. En segundo lugar, es difícil establecer teóricamente cómo funciona la recaudación de fondos.

Variables sociodemográficas del donante

En la literatura internacional se han estudiado las variables sociodemográficas que influirían en la disposición a donar de los donantes, a partir de encuestas que permiten caracterizar su perfil. Las características del donante que se han estudiado son principalmente la edad, el estado civil, el tamaño familiar, el nivel de educación, la religión, entre otros (Feenberg, 1987; Barret & Steinberg, 1997; Tiehen, 2001).

37 Denominado en la literatura *crowding out*.

38 Efecto conocido en la literatura como *warm-glow*.

Además, en la literatura se ha estudiado que cierto tipo de donantes responde de distinta manera a las variables económicas, es decir, al costo (los incentivos tributarios) y al ingreso. Estas distintas sensibilidades se asocian al tipo de donante (empresa o persona) y también a los fines a los cuales se done.

De acuerdo a Vargas y Martínez (2012), entre las personas naturales, conforme señalan Clotfelter (1985a), Irrázaval y Guzmán (2000), Yetman y Yetman (2010) y List (2011) en Estados Unidos, las donaciones con fines religiosos y, en menor grado, con fines sociales, componen la mayor proporción de las donaciones de las familias, las cuales son relativamente poco elásticas a cambios en el ingreso y en el costo de las donaciones. Sin embargo, a medida que aumenta el ingreso de las familias, sus donaciones se vuelven relativamente más sensibles a los incentivos tributarios, ya que enfrentan mayores tasas marginales de impuestos. Estas familias de mayores ingresos además suelen donar para ciertos fines, como culturales, a universidades y colegios privados. Respecto de las donaciones de empresas, los mismos autores señalan que, en países como Estados Unidos, Canadá e Inglaterra, sus montos agregados son mucho menores a las donaciones provenientes de personas naturales, pero que la proporción de las donaciones respecto de su ingreso sería similar. Sin embargo, las empresas no tienen prácticamente motivaciones religiosas para donar y son bastante más sensibles a los incentivos tributarios que las personas naturales.

A. METODOLOGÍA DE MEDICIÓN DE LOS DETERMINANTES DE LA DISPOSICIÓN A DONAR

Toda metodología de medición empírica debe tomar en cuenta la naturaleza del problema que se quiere estudiar, así como la calidad de la información con que se cuenta. El objetivo es determinar la magnitud de las elasticidades costo e ingreso descritas anteriormente, controlando por los potenciales efectos de los otros determinantes.

Existe una amplia gama de estudios económicos empíricos, la mayoría con datos para Estados Unidos, que tratan sobre los efectos de los in-

centivos tributarios en las donaciones, los cuales utilizan distintas especificaciones econométricas para estimar la elasticidad-costo y la elasticidad-ingreso de la donación, con el fin de entender cómo el ingreso y el costo que enfrentan los donantes afectan el monto de sus donaciones.

Los principales problemas metodológicos que enfrenta la medición tienen que ver con el hecho de que los regímenes tributarios y los beneficios para el caso de las donaciones tienen muy poca variabilidad en el tiempo y, la mayoría de las veces, se aplican de forma no diferenciada entre los distintos tipos de contribuyentes. Esto hace difícil la cuantificación de las elasticidades porque no existe suficiente variación en los datos para aislar el efecto.

Retomando la ecuación del costo de la donación, resulta evidente que para una determinada ley de donación (es decir, manteniendo fijo el valor α), sólo existirá variación en el costo de la donación si cambia la tasa marginal de impuesto a la renta que enfrenta el donante (T_i), cosa que sucede muy raramente. Es por ello que algunos estudios fuera de Chile han aprovechado aquellos periodos de reformas tributarias donde existe variación independiente de los impuestos a la Renta para identificar las elasticidades costo de interés. Utilizando esta información de las reformas como experimentos naturales, en estas investigaciones empíricas se ha tendido a usar datos de panel o varias secciones de corte transversal para poder estimar la elasticidad-costo de la donación.

Sin embargo, los cambios en el entorno económico que ocurren cuando las reformas tributarias se implementan pueden influir en el comportamiento que se modela y sesgar los efectos estimados del impuesto a menos que sean controlados en la regresión (Triest, 1998). En ese caso, la metodología de diferencias en diferencias ha sido utilizada en la literatura empírica, ya que está diseñada para controlar los efectos no tributarios, que coinciden con las reformas tributarias. Esta metodología trata a las reformas tributarias como experimentos naturales que pueden ser usados para identificar el efecto de los impuestos en el comportamiento de donar. El grupo que está expuesto al experi-

mento natural se denomina grupo de tratamiento y el grupo que no lo está se denomina grupo de control o de comparación. El cambio en el comportamiento del grupo de control se puede utilizar como una medida de cómo los factores no tributarios subyacentes afectan el comportamiento. Un importante supuesto de este método es que los factores no tributarios afectan a ambos grupos de igual forma.

Metodología para el caso de Chile

La metodología para el estudio de los determinantes de las donaciones en Chile se enfrenta a problemas adicionales a los señalados más arriba y que tienen que ver con la naturaleza de la información. Los datos con que se cuenta en el presente estudio no son datos de panel, sino que son datos de corte transversal repetidos, para los años 2005 a 2015. Por lo tanto, los datos cubren años de reformas tributarias, en que cambia la tasa de Impuesto a la Renta. Sin embargo, no es posible utilizar la metodología de diferencias en diferencias, ya que para esto se necesita contar con un grupo de control, que en este caso podrían ser los contribuyentes no afectos al Impuesto a la Renta, o bien, afectos a una menor tasa de impuesto. Si se contara con ese grupo se podría estudiar cómo el entorno económico de ese año afectó la donación de ese grupo, en comparación con el grupo de los donantes afectos al Impuesto a la Renta o afectos a una tasa mayor.

La información disponible es también limitada en una segunda dimensión. Debido a que la legislación chilena sobre donaciones permite que sean principalmente los contribuyentes de Primera Categoría los que puedan usar el beneficio tributario del gasto, es decir, deducir la donación de su base imponible, y dado que en Chile existe un único Impuesto a la Renta que deben pagar los contribuyentes de Primera Categoría, no existe variabilidad en el costo de la donación, pues todos enfrentan la misma tasa de dicho impuesto. Lo anterior hace que no sea posible estimar la elasticidad-costo de la donación para periodos de tiempo en que no cambia la tasa de impuesto. En el caso de los contribuyen-

tes del Impuesto Global Complementario, sólo tienen el derecho a un crédito del 50%, por lo que el costo de \$1 donado es 0,5 para todos los contribuyentes, por lo que no es posible estimar una elasticidad-costo de las donaciones. Es por ello que en el presente estudio se estimará sólo la elasticidad-ingreso de las donaciones. No es posible estimar la elasticidad-costo, ya que para esto se debe contar con datos que entreguen la variación necesaria en el costo de la donación.

Dado que en el caso nacional existen leyes de donaciones cuyos beneficios tributarios contemplan que, ya sea la totalidad de la donación o sólo una fracción de ella pueda ser deducida como gasto de la base imponible, un cambio en la tasa del impuesto que enfrenta el donante o un cambio en la proporción de la donación que se pueda utilizar como gasto afecta la donación. En específico, a medida que aumenta la tasa de Impuesto a la Renta, el costo de la donación disminuye. El costo de la donación será significativamente más barato en el caso de los donantes que se encuentran afectos a tasas más altas de impuestos. Y a medida que aumenta la proporción de la donación que se pueda usar como gasto, en otras palabras, a medida que disminuye la proporción que pueda ser utilizada como crédito, el costo de la donación aumenta.

Cabe recordar que, en general, los contribuyentes de Segunda Categoría y del Impuesto Global Complementario (personas naturales) cuentan sólo con el beneficio tributario del crédito, por lo tanto, el costo de la donación que enfrentan corresponde a la proporción de la donación que se puede usar como crédito, la cual es típicamente 50%, por lo que el costo de un peso donado para las personas naturales en general es de 0,5.

En el caso de los contribuyentes de Primera Categoría (principalmente empresas), el costo que enfrenten dependerá del tipo de ley de donación que utilicen, ya que algunas otorgan sólo derecho a gasto y otras otorgan derecho tanto a crédito como a gasto.

La Tabla 8 muestra cómo cambia el costo de la donación que enfrentan los contribuyentes de Pri-

mera Categoría, dependiendo de la ley a través de la cual realicen su donación.

De la Tabla 8 se desprende que los contribuyentes se enfrentan a dos costos distintos, según el tipo de ley por la que realicen su donación. En el caso del primer tipo de leyes expuesto anteriormente, es decir, las que permiten rebajar la totalidad de la donación como gasto de la base imponible, el costo es mayor que en el segundo tipo de leyes, en que las donaciones se pueden rebajar como crédito y gasto. Sin embargo, se debe considerar, además, que cada ley de donación tiene límites tanto al monto de la donación que se puede usar como beneficio tributario como al crédito que puede utilizarse. Respecto del costo y el límite de la donación, de acuerdo a la tabla se puede apreciar que la legislación ofrece un mayor incentivo para que los donantes usen la Ley de Donaciones con

Fines Culturales, ya que el costo de donar a través de esta es menor, comparado con las otras leyes. Sin embargo, en ese análisis también se debe considerar el límite máximo del crédito permitido y el valor de la renta líquida imponible y del capital propio tributable de la empresa.

B. ESTIMACIÓN DE LOS DETERMINANTES DE LA DISPOSICIÓN A DONAR

Para poder estimar la elasticidad ingreso de las donaciones se utilizó la información proporcionada por el Departamento de Estudios Económicos y Tributarios del Servicio de Impuestos Internos (SII) sobre montos donados, ingresos y algunas características de todos los contribuyentes que realizaron donaciones a través de las leyes de donaciones que se estudian en este capítulo,

Tabla 8. Costo de la donación de cada ley de donación para los contribuyentes de Primera Categoría³⁹

| Tipo de ley | Leyes de donaciones | Costo ⁴⁰ | Límite de la donación | Límite del crédito |
|--|---|---------------------|--|--|
| Donaciones que se pueden rebajar únicamente como gasto | Ley de Impuesto a la Renta Art. 31, N°7 | (1-TI) | 2% de la renta líquida imponible (RLI) o el 0,16% del capital propio | No aplica |
| | Ley de Rentas Municipales | (1-TI) | 5% de la RLI | No aplica |
| Donaciones que se pueden rebajar como crédito y gasto | Ley de Donaciones con Fines Culturales | 0,5*(1-TI) | Máximo entre el 5% de la RLI o el 0,16% del capital propio | Mínimo entre 2% de la RLI y 20.000 UTM |
| | Ley de Donaciones con Fines Sociales | 0,5*(1-TI) | 5% de la RLI | 14.000 UTM |
| | Ley de Donaciones con Fines Educativos | 0,5*(1-TI) | 5% de la RLI | Mínimo entre 2% de la RLI y 14.000 UTM |
| | Ley de Donaciones con Fines Deportivos | 0,5*(1-TI) | 5% de la RLI | 2% RLI o 14.000 UTM |
| | Ley de Donaciones a Universidades e IP | 0,5*(1-TI) | 5% de la RLI | 14.000 UTM |

Fuente: Elaboración propia.

39 Los límites de los beneficios tributarios también influyen en el costo de la donación, es decir, en lo que efectivamente desembolsa el contribuyente.

40 Corresponde al costo de la donación, asumiendo que no se pasan de los toques, y asumiendo que la persona elige la opción más barata, es decir, en el caso de la Ley con Fines Sociales y Deportivos, se asume que el donante elige el destino de la donación que le reporta el mayor beneficio tributario, ya que el porcentaje que se puede utilizar como crédito en estas leyes varía dependiendo del destino.

excepto la Ley de Donaciones a Universidades, para el periodo 2005-2015. Cabe mencionar que los RUT de cada donante son ficticios, por lo que no es posible realizar ninguna identificación⁴¹.

No se incluyen las donaciones realizadas mediante la Ley de Donaciones a Universidades, debido a que no se tiene acceso a las donaciones realizadas a nivel individual de los contribuyentes ni a nivel de ingreso que tienen, pues esa legislación no se encuentra registrada en ninguna declaración jurada, como es el caso de todas las otras leyes estudiadas.

Por lo tanto, en la estimación se consideran las donaciones realizadas a través de las siguientes leyes: la Ley de Impuesto a la Renta, Ley de Rentas Municipales; Ley de Donaciones con Fines Culturales, Ley de Donaciones con Fines Educativos; Ley de Donaciones con Fines Deportivos y Ley de Donaciones con Fines Sociales.

Se analizan las donaciones realizadas por los dos principales tipos de contribuyentes: personas jurídicas comerciales y personas naturales⁴². En la sección anterior se mostró que estos dos tipos de contribuyentes concentran el 99,5% del monto total donado a las OSC. La estimación de la elasticidad-ingreso se realizó para cada grupo por separado.

La información sobre los montos donados de cada contribuyente fue obtenida de las declaraciones juradas N° 1.828 y N°1.832. La información sobre los ingresos de cada donante (la renta líquida imponible en el caso de las personas jurídicas comerciales y la base imponible en el caso de las personas naturales), fue obtenida del Formulario de Renta N°22.

c. Especificación econométrica

Para estimar la elasticidad ingreso de la donación, se estimó la siguiente ecuación:

$$\ln(D_i) = \alpha + \beta \ln(I_i) + \gamma T1 + \dots + \delta T10 + \dots + \epsilon R1 + \dots + \omega R15$$

Donde:

D_i = Monto donado por el donante i .

I_i = Ingreso del donante i .

T = Variables dummies, que indica el año en que se realizó la donación ($T1$ toma el valor de 1 si el donante i realizó la donación el año 2005 y 0 si no, hasta $T10$, que toma el valor de 1 si el donante i realizó la donación el año 2015 y 0 si no).

R = Variables dummies, que indican a qué región pertenece el donante ($R1$ toma el valor de 1 si el donante i pertenece a la Primera Región y 0 si no, hasta $R15$, que toma el valor de 1 si el donante i pertenece a la Región 15 y 0 si no).

Se estimó la ecuación anterior mediante una regresión OLS, para los datos agrupados correspondientes al periodo 2005-2015.

1. Descripción de las variables utilizadas en la estimación:

Monto total donado por el donante i : D_i

Esta variable se construye sumando las donaciones que realiza el donante a través de todas las leyes de donaciones estudiadas, excepto la Ley de

41 La información aquí contenida proviene de antecedentes obtenidos de los contribuyentes por parte del Servicio de Impuestos Internos, razón por la cual su naturaleza es tributaria y no económica. Se deja constancia expresa que el Servicio de Impuestos Internos no asume responsabilidad alguna, ni otorga respecto de ella garantía de ninguna especie por el uso o aplicación que se haga de la referida información, especialmente en lo que se refiere a su exactitud, vigencia o integridad.

42 El SII construye la variable "Tipo de contribuyente" en función de una serie de condiciones (pago de IVA, tipo de impuestos que pagan, entre otras).

43 En específico, para calcular los montos de créditos para cada ley se utilizaron los siguientes códigos del F22: para los contribuyentes del IGC o IUSC, se utilizó el 607 (Crédito al IGC o IUSC por donaciones para fines culturales, Art. 8, Ley 18.985/90); 752 (Crédito al IGC por donaciones para fines deportivos, Arts. 62 y siguientes, Ley 19.712/2001); 867 (Crédito al IGC o IUSC por donaciones para fines sociales, Art. 1° bis, Ley 19.885/2003); 609 (Crédito al IGC por donaciones a universidades e institutos profesionales, Art. 69, Ley 18.681/87). Para los contribuyentes de Primera Categoría se utilizaron: 373 (Crédito por donaciones para fines culturales); 382 (Crédito por donaciones para fines educativos); 761 (Crédito por donaciones para fines deportivos); 773 (Crédito por donaciones para fines sociales); 384 (Crédito por donaciones a universidades e institutos profesionales). Para calcular los montos de gastos aceptados utilizados por los contribuyentes de Primera Categoría, se utilizó: 792 (Gastos por donaciones para fines sociales); 772 (Gastos por otras donaciones según Art. 10, Ley 19.885).

Donaciones a Universidades, información que se obtiene a partir de las declaraciones juradas.

Ingreso del donante $i : I_i$

Personas Jurídicas Comerciales

Los análisis econométricos realizados en la literatura internacional utilizan como medida del ingreso tanto la renta antes de los impuestos como después de estos. Debido a que ambas medidas dependen del monto donado por el contribuyente, estas se deben ajustar al monto que tendrían si el contribuyente no donase.

Por lo tanto, en este estudio se usa como medida del ingreso de este tipo de contribuyentes, que corresponden a los de Primera Categoría, la renta líquida imponible más la suma de todos los gastos por donaciones, de manera de obtener el nivel de ingreso del donante como si no hubiese hecho donaciones. La RLI y los gastos por donaciones se obtuvieron del Formulario de Renta N°22.

Se optó por utilizar la medida del ingreso antes de impuestos⁴⁴ y donaciones, dado que como los impuestos influyen de alguna forma en el monto donado, se desea obtener una medida que no incluya dicho efecto.

Personas naturales

Debido a que este tipo de contribuyentes corresponden a los del Impuesto de Segunda Categoría o del Impuesto Global Complementario, quienes en su gran mayoría sólo pueden usar la franquicia tributaria del crédito, se utilizó como medida del ingreso la Base Imponible Anual del Impuesto de Segunda Categoría o Global Complementario. A esta medida no se le suman los gastos por donaciones, pues estos no descuentan la donación de su base imponible, es decir, no tienen registrados gastos por donaciones en su Formulario de Renta N°22.

D. RESULTADOS: ELASTICIDAD-INGRESO DE LAS DONACIONES

La Tabla 9 muestra las estimaciones de la elasticidad-ingreso, tanto para personas jurídicas comerciales como personas naturales.

Tabla 9. Elasticidades-ingreso de las donaciones

| Tipo de contribuyente | Elasticidad-ingreso |
|--------------------------------|---------------------|
| Personas jurídicas comerciales | 0,55 |
| Persona natural | 0,47 |

Fuente: Elaboración propia con base en datos del SII.

Los coeficientes obtenidos de la regresión dan positivos y son estadísticamente significativos, tanto para las personas jurídicas comerciales como para las personas naturales. De acuerdo a los resultados obtenidos, al aumentar en 1% el ingreso de las personas jurídicas comerciales en promedio, su donación aumentará en 0,55% en promedio; y al aumentar en 1% el ingreso de las personas naturales en promedio, su donación promedio aumentará en 0,47%. Asimismo, estos resultados nos permiten constatar que las personas jurídicas comerciales son más sensibles al ingreso que las personas naturales, en concordancia con lo hallado en la literatura internacional.

44 De todas formas, se utilizó la otra medida del ingreso usada y los resultados son similares.

E. PROYECCIONES DE LAS DONACIONES A CINCO AÑOS

De acuerdo a los resultados obtenidos de las elasticidades-ingreso, se proyecta cómo cambiarán las donaciones en tres escenarios posibles de crecimiento de los ingresos para ambos tipos de contribuyentes:

Empresas:

A continuación se presentan tres escenarios de crecimiento del ingreso promedio de las empresas en base al crecimiento del PIB per cápita.

La tasa de crecimiento del ingreso promedio de las empresas se hizo en base al promedio de la tasa de crecimiento del PIB per cápita en los últimos 5 años. La tasa del escenario pesimista corresponde a la tasa normal menos 1%; y la tasa del escenario optimista corresponde a la tasa normal más 1%.

Las tasas de crecimiento del ingreso promedio de las empresas en los tres escenarios son:

- Escenario normal de crecimiento: los ingresos de las empresas donantes en promedio crecen al 3% real anual.
- Escenario optimista de crecimiento: los ingresos de las empresas donantes en promedio crecen al 4% real anual.
- Escenario pesimista de crecimiento: los ingresos de las empresas donantes en promedio crecen al 2% real anual.

Personas:

La tasa de crecimiento del ingreso promedio de las personas se calcula en base al crecimiento del ingreso autónomo promedio del hogar, de los últimos cinco años, para los dos quintiles de mayores ingresos. La tasa del escenario pesimista corresponde a la tasa normal menos 1%; y la tasa del escenario optimista corresponde a la tasa normal más 1%.

- Escenario normal de crecimiento: los ingresos de las personas donantes en promedio crecen al 4% real anual.

- Escenario optimista de crecimiento: los ingresos de las personas donantes en promedio crecen al 5% real anual.
- Escenario pesimista de crecimiento: los ingresos de las personas donantes en promedio crecen al 3% real anual.

En primer lugar, se proyectan las donaciones suponiendo que se mantiene constante el número de empresas y el número de personas donantes del año 2015, durante los próximos cinco años (margen intensivo). Luego, se proyectan las donaciones asumiendo que varía el número de donantes según su tasa de crecimiento histórico en los últimos diez años (margen intensivo y extensivo)⁴⁵.

Las Tablas 10 y 11 muestran las proyecciones de los montos donados, para las empresas y para las personas respectivamente, para ambos tipos de márgenes.

Tabla 10. Proyecciones de donaciones realizadas por personas jurídicas comerciales, para año 2020

| | Escenarios | | |
|--|------------|-----------|-----------|
| | Normal | Optimista | Pesimista |
| Crecimiento anual real del ingreso | 3% | 4% | 2% |
| Donaciones 2020 (margen intensivo) | 122.870 | 126.230 | 119.581 |
| Donaciones 2020 (margen intensivo y extensivo) | 149.490 | 153.578 | 145.489 |

Fuente: Elaboración propia en base a datos del SII (DJ 1828, DJ 1832 y Formulario de Renta N°22).

Tabla 11. Proyecciones de donaciones realizadas por personas naturales para año 2020

| | Escenarios | | |
|--|------------|-----------|-----------|
| | Normal | Optimista | Pesimista |
| Crecimiento anual real del ingreso | 4% | 5% | 3% |
| Donaciones 2020 (margen intensivo) | 15.493 | 15.854 | 15.139 |
| Donaciones 2020 (margen intensivo y extensivo) | 18.850 | 19.289 | 18.419 |

Fuente: Elaboración propia en base a datos del SII (DJ 1828, DJ 1832 y Formulario de Renta N°22).

45 Cabe mencionar que no se considera el año en el que hay un salto abrupto del número de donantes.

De acuerdo a la Tabla 10, se aprecia que el monto de las donaciones totales otorgadas por las personas jurídicas comerciales puede llegar a MM\$ 123.230 en el año 2020, si el nivel de ingresos promedio de los contribuyentes crece en 4% real anual, la elasticidad-ingreso de las donaciones es de 0,55 y se mantiene constante el número de empresas donantes (sólo margen intensivo). Al considerar tanto el margen intensivo (misma tasa de crecimiento de los ingresos) y el margen extensivo (asumiendo una tasa de crecimiento de los donantes de 4% anual), el monto de las donaciones totales otorgadas por las empresas puede llegar en el mejor de los casos a MM\$ 153.578 en el año 2020.

Como se puede observar en la Tabla 11, el monto de las donaciones totales otorgadas por las personas naturales puede llegar a MM\$ 15.854 en el año 2020, si el nivel de ingresos promedio de los

contribuyentes crece en 4% real anual y la elasticidad ingreso de las donaciones es de 0,47 y se mantiene constante el número de personas donantes (margen intensivo). Al considerar tanto el margen intensivo (misma tasa de crecimiento de los ingresos) y el margen extensivo (asumiendo una tasa de crecimiento de los donantes de 4% anual), el monto de las donaciones totales otorgadas por las personas puede llegar en el mejor de los casos a MM\$ 19.289 en el año 2020.

De acuerdo a la Tabla 12, en el escenario normal de crecimiento de los ingresos, y manteniendo constante el número de donantes, las donaciones podrían crecer en promedio 2% anual en los próximos cinco años. Sin embargo, al considerar además del crecimiento de los ingresos un crecimiento del número de donantes de 4% anual, las donaciones en el escenario normal podrían crecer en promedio 6% anual.

Tabla 12. Tasas anuales de crecimiento de donaciones proyectadas para empresas y personas (periodo 2015-2020)

| | Escenarios | | |
|--|------------|-----------|-----------|
| | Normal | Optimista | Pesimista |
| Tasa anual crecimiento promedio (margen intensivo) | 2% | 2,4% | 1,4% |
| Tasa anual crecimiento promedio (margen intensivo y extensivo) | 6% | 7% | 5% |

Fuente: Elaboración propia en base a datos del SII (DJ 1828, DJ 1832 y Formulario de Renta N°22).

V. CONCLUSIONES

CHILE MÁS GENEROSO Y SOLIDARIO

- **El año 2015 las donaciones a organizaciones de la sociedad civil registradas por el Servicio de Impuestos Internos ascendieron a US\$250 millones.**

Al año 2015 las donaciones a organizaciones de la sociedad civil registradas por el Servicio de Impuestos Internos ascendieron a MM\$156.500 (equivalente a US\$250 millones anuales). Durante los últimos diez 10 años, las donaciones han crecido a una tasa real anual de 10%. En la práctica, entre 2005 y 2015, las donaciones han crecido 2,3 veces, llegando a representar el 0,1% del PIB para el año 2015.

Es importante notar que este crecimiento no ha sido parejo durante todo el periodo analizado, sino que se ha incrementado de manera importante en años recientes debido en buena parte a medidas de gestión de las propias OSC y a cambios regulatorios.

- **En Chile al año 2015 había más de 60.000 donantes. La cantidad de empresas donantes, pero particularmente la cantidad de personas donantes, se ha incrementado de manera significativa en la última década.**

En el año 2015 había 60.805 donantes. Comparado con el monto donado, el crecimiento en términos de donantes es bastante más pronunciado. El número de donantes al año 2015 representa 8,4 veces lo que representaba el año 2005. Por tanto, el monto donado y los donantes han aumentado progresivamente durante los últimos diez años, con el mayor incremento el año 2014.

Desde el año 2005 al 2011, el número de empresas donantes sobrepasa al número de personas donantes. Sin embargo, esto cambia radicalmente y, desde 2012 a 2015, las personas aumentan bruscamente sobrepasando a las empresas en una magnitud bastante alta.

Respecto de las empresas, la tendencia es bastante estable (al año 2015 las empresas equivalen a 1,3 veces lo que eran al año 2005). Sin embargo, las personas presentan una tendencia muy fuerte al alza (al año 2015 las personas representaban 40 veces lo que eran al año 2005).

A pesar del alto crecimiento del monto donado por las personas en el periodo de estudio, durante todos esos años las empresas aportan montos bastante mayores que las personas. En el año 2015 el monto entregado por las empresas representa ocho veces el monto aportado por las personas.

HAY LEYES DE DONACIONES QUE SON MÁS EXPEDITAS QUE OTRAS

- **No todos los mecanismos de donaciones funcionan por igual. Hay algunos más expeditos y otros menos.**

A través de entrevistas en profundidad a donantes y donatarios, se percibe una mirada crítica de la operatoria de las leyes de donaciones con beneficios tributarios. Se aprecia que la normativa sobre las leyes de donaciones es más bien compleja, pues existen distintos cuerpos legales, con distintos requisitos y beneficios. Además, existen leyes que requieren de mayor burocracia que otras, lo cual podría desincentivar a los donantes a hacer uso de ellas.

Por otra parte, en el año 2015 había 668 instituciones donatarias que reciben recursos mediante las leyes con beneficios tributarios estudiadas. A diferencia del número de donantes, su crecimiento en la última década es bastante más conservador. El número de donatarios en el año 2015 representa 1,4 veces el número de donatarios en 2005.

LAS FRANQUICIAS A LAS DONACIONES PODRÍAN CONTRIBUIR MUCHO MÁS A LA SOLIDARIDAD

- **Al año 2014, sólo 72% de los donantes hace uso de las franquicias de créditos y/o gastos.**

En el caso de las donaciones realizadas a través de las leyes con beneficios tributarios, los donatarios están exentos del impuesto a las donaciones; para la empresa donante la donación no constituye un gasto rechazado y, además, los donantes pueden optar a las franquicias tributarias de créditos y/o gastos según cada ley.

- **Entre los años 2005 y 2014 en promedio sólo 34% de los donantes hizo uso de las franquicias de crédito y/o gasto.** Esta proporción comienza a subir significativamente desde el año 2011 hasta 2014, llegando a 72% de uso. Si bien el uso de las franquicias ha aumentado y al año 2014 es mayoritario, no deja de llamar la atención que una alta proporción de los donantes no haga uso de este beneficio. Esta opción probablemente ocurre por lo engorroso del sistema o bien por aprensiones respecto a posibles niveles de fiscalización mayores.
- **Las empresas de mayor tamaño económico son las que hacen mayor uso relativo de las franquicias.**

Respecto de la caracterización de las empresas acogidas a créditos y/o gastos versus las que no se acogen, se observa que el 79% de las empresas acogidas a las franquicias son medianas y grandes, mientras que sólo el 56,5% de las empresas no acogidas a las franquicias son medianas y grandes. Esto muestra que las franquicias tributarias están dirigidas en mayor medida a aquellos contribuyentes con un mayor nivel de renta.

- **Las propias OSC pueden tomar iniciativa para facilitar el uso de los beneficios asociados a las franquicias.**

El gran aumento en las personas donantes que hacen uso de las franquicias entre los años 2005 y 2015 corresponde a un aumento en las personas que donan a través de la Ley de Donaciones con Fines Sociales. Este incremento se produjo, entre otros factores, debido a la

puesta en marcha del certificado electrónico en algunas instituciones donatarias de gran tamaño acogidas a la ley mencionada, para facilitar las donaciones de personas naturales permitiéndoles obtener un beneficio tributario. Este hecho es un ejemplo de cómo las instituciones donatarias pueden aumentar sus donaciones, incorporando mejoras en sus procesos, de tal forma de hacer más eficiente su gestión.

LA RENUNCIA FISCAL ASOCIADA A LAS DONACIONES ACOGIDAS ES 0,17% DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS NETOS

- **La renuncia fiscal asociada a las franquicias tributarias para donaciones a OSC es una proporción muy reducida en relación a la recaudación tributaria y bastante menos significativa.**

Se identifica que la renuncia fiscal es poco significativa en relación a los ingresos por concepto de impuestos. Esta ascendió a un 0,17% de los ingresos tributarios netos el año 2014, lo que nos ayuda a concluir que las franquicias tributarias por donaciones no constituyen una importante fuente de reducción de los ingresos fiscales.

Finalmente, para el año 2014 la renuncia fiscal asociada a las franquicias tributarias a las donaciones a OSC se estimó en un 0,03% del PIB, lo que es una fracción muy reducida en comparación a otras franquicias que benefician a actividades productivas y sectores económicos.

LA ELASTICIDAD-INGRESO DE LAS DONACIONES ESTIMADA PARA LAS EMPRESAS ES DE 0,55 Y PARA LAS PERSONAS DE 0,47

De acuerdo a los resultados obtenidos, al aumentar en 1% el ingreso de las empresas en promedio, su donación aumentará en 0,55% en promedio; y al aumentar en 1% el ingreso de las personas en promedio, su donación promedio aumentará en 0,47%.

De acuerdo a los valores obtenidos, se aprecia que las empresas son más sensibles al ingreso que las personas, en concordancia con lo hallado en la literatura internacional.

VI. ANEXO: ANÁLISIS TÉCNICO DE LAS FRANQUICIAS TRIBUTARIAS

A continuación, se explican algunos conceptos claves del sistema de incentivos tributarios que permiten entender de manera teórica las franquicias tributarias estudiadas. Como se mencionó anteriormente, se estudiarán los dos tipos de beneficios tributarios desde la perspectiva del donante: créditos tributarios y gastos deducibles.

De la misma forma que lo explica Escobar (2012), se presentan a continuación los beneficios para el donante de estas dos franquicias tributarias.

1. Gasto:

La totalidad o una parte del monto donado (D) se considerará como gasto necesario para producir la renta, por lo que será rebajado de la base imponible sobre la cual se aplica el impuesto a la renta. Por ende, el beneficio para el donante o contribuyente equivale al monto de la rebaja del gasto multiplicado por la tasa de impuesto (TI), que afecte a la base que se reduce. En algunas leyes a las donaciones, el monto rebajado como gasto corresponderá a la totalidad de la donación, en cambio en otras leyes corresponderá sólo a una fracción. $Beneficio\ donación_{Gasto} = D * TI$

2. Crédito:

Este beneficio consiste en una disminución directa del monto del impuesto a pagar. En el caso de las leyes a las donaciones que se estudian acá, en

general se permite rebajar como crédito contra el impuesto el 50% de la donación.

$$Beneficio\ donación_{Crédito} = D * \%_{Crédito}$$

En los casos de las leyes a las donaciones que contienen ambos tipos de franquicias tributarias, el beneficio tributario para el donante se puede llegar a traducir en 50% de crédito más la deducción de gasto aplicable al monto restante de la donación. Considerando que la tasa de impuesto a la renta de Primera Categoría (TI) para el año tributario 2016 es de 22,5% y que el porcentaje de la donación que se puede descontar como crédito ($\%_{Crédito}$) en general corresponde al 50%, el beneficio tributario para el donante puede llegar a corresponder a un poco más del 60% del monto donado, tal como se muestra a continuación:

$$Beneficio\ donación_{Gasto+Crédito} = D * \%_{Crédito} + (D * TI) * \%_{Gasto}$$

$$Beneficio\ donación_{Gasto+Crédito} = D * 0,5 + (D * 0,225) * 0,5$$

$$Beneficio\ donación_{Gasto+Crédito} = D * 0,61$$

En otras palabras, el Estado financia un poco más del 60% de la donación que realiza un privado a una organización de la sociedad civil.

Bibliografía

- Andreoni, J., 2006a. "Philanthropy." In *Handbook of Giving, Reciprocity and Altruism*, ed. Serge-Christopher Kolm and Jean Mercier Ythier, 1201-69. Amsterdam: North Holland.
- Andreoni, J. and Payne, A. 2003. "Do Government Grants to Private Charities Crowd Out Giving or Fund-raising?". *American Economic Review*, 93(3): 792-812.
- Auten, Gerald E., Holger, Seig and Clotfelter, Charles T., 2002. "Charitable Giving, Income, and Taxes: An Analysis of Panel Data". *American Economic Review*, 92(1): 371-82.
- Barrett, K. S., McGuirk, A. M., & Steinberg, R., 1997. Further evidence on the dynamic impact of taxes on charitable giving. *National Tax Journal*, 321-334.
- Burton A. Weisbrod, 1986. Toward a Theory of the Voluntary Nonprofit Sector in a Three-Sector Economy, in *The Economics of Nonprofit Institutions: Studies in Structure and Policy* 21, 23 (Susan Rose-Ackerman ed.).
- Calderón, P., 2010. Beneficios tributarios por donaciones. *Revista de Estudios Tributarios*, N°1, pp. 97-131.
- Clotfelter, Ch. T., 1990. "The Impact of Tax Reform on Charitable Giving: A 1989 Perspective." In *Do Taxes Matter? The Impact of the Tax Reform Act of 1986*, ed. J. Slemrod, 203—35. Cambridge: MIT Press.
- Escobar, R., 2012. *Elementos para una Revisión Crítica de la Legislación Chilena sobre Incentivos Tributarios a las Donaciones con Fines Filantrópicos y de Emprendimiento Social*.
- Feenberg, Daniel, 1987. "Are Tax Price Models Really Identified: The Case of Charitable Giving". *National Tax Journal*, 42(4): 629-33.
- FOCUS, Estudios y Consultorías, 2001. Diagnóstico de Incentivos Tributarios como fuente de financiamiento de las organizaciones de la sociedad civil. Informe Final.
- FOCUS, Estudios y Consultorías, 2006. Estudio Comparativo del Sector Sin Fines de Lucro, CHILE.
- Gerald E. Auten *et al.* 1992. *The Effect of Tax Reform on Charitable Contributions*, 45 Nat'l Tax J. 267, 288.
- Gergen, M. 1988. *The Case for a Charitable Contributions Deduction*, 74 Va. L. Rev. 1393.
- Irarrázaval, I. & Guzmán, J., 2000. Incentivos Tributarios para Instituciones sin Fines de Lucro: análisis de la experiencia internacional. *Estudios Públicos*, N°77, pp. 203-272.
- Jorrat, M., 2012. *Gastos Tributarios y Evasión Tributaria en Chile: Evaluación y Propuestas*.
- Joulfaian, D, 2000. *Estate Taxes and Charitable Bequests by the Wealthy*, 53 Nat'l Tax J. 746, 761–62.
- Kraan, Dirk-Jan., 2004. "Off-budget and Tax Expenditures". *OECD Journal on Budgeting*, Volume 4, N°1.
- Levmore, S. 1998. *Taxes as Ballots*, 65 U. Chi. L. Rev. 387, 402.
- Ley de Impuesto a la Renta, DL 824 de 1974, artículo 31, inciso tercero N° 7.
- Ley de Rentas Municipales, DL N° 3.063 de 1979, artículo 46 y D. F. L. N° 1, Ministerio de Hacienda D.O. 02.07.86.
- Ley 16.271, 1965.
- Ley 18.681, 1987.
- Ley 18.985, 1990.
- Ley 19.247, 1993.
- Ley 19.712, 2001.
- Ley 19.885, 2003.
- List, J., 2011. The Market for Charitable Giving. *Journal of Economic Perspective*. V. 25, N°2.
- Mensaje Presidencial que crea un régimen unificado para los beneficios tributarios por donaciones efectuadas a entidades sin fines de lucro, 2014.

- OCDE, 2010. *Tax Expenditures in OECD Countries*.
- Peralta, Roberto, 2012. *Ley Única de Incentivos Tributarios para las Donaciones a las Organizaciones de la Sociedad Civil*. Comunidad de Organizaciones Solidarias.
- Randolph, William C., 1995. “Dynamic income, progressive taxes, and the timing of charitable contributions”. *Journal of Political Economy*, Vol. 103, N° 4.
- Roger Colinvaux, 2011. *Charity in the 21st Century: Trending Towards Decay*, 11 Fla. Tax Rev. 1, 19.
- Servicio de Impuestos Internos. *Datos proporcionados por el Departamento de Estudios Económicos y Tributarios del Servicio de Impuestos Internos correspondientes al período 2005-2015*.⁴⁶
- Sokolowski, W., 2012. *Effects of Government Support of Nonprofit Institutions on Aggregate Private Philanthropy: Evidence from 40 Countries*. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*; 24(3): 359-381. ISSN 1573-7888.
- Staff of J. Comm. on Tax'n, 111th Cong., *Estimates of Federal Tax Expenditures for Fiscal Years 2010–2014*, at 43–48 (Comm. Print 2010).
- Tiehen, L. 2001. “Tax Policy and Charitable Contributions of Money”. *National Tax Journal*, 54(4): 707-23.
- Vargas, E. & Martínez, C., 2012. Evaluación del sistema de franquicias tributarias para donaciones a universidades en Chile. *Trabajos de Investigación en Políticas Públicas, U. Chile*, 12, 1-18.
- Yetman, M. y Yetman, R. 2010. *How does the Incentive of the Charitable Deduction Vary Across Charities?* Working Paper, June 15 (under revision for 2nd round at *The Accounting Review*).
- Zolt, E., 2011. Tax deductions for charitable contributions: domestic activities, foreign activities or none of the above. En: “*Colloquium on Tax Policy and Public Finance*”. <En Línea>. New York University School of Law.

46 La información aquí contenida proviene de antecedentes obtenidos de los contribuyentes por parte del Servicio de Impuestos Internos, razón por la cual su naturaleza es tributaria y no económica. Se deja constancia expresa que el Servicio de Impuestos Internos no asume responsabilidad alguna, ni otorga respecto de ella garantía de ninguna especie por el uso o aplicación que se haga de la referida información, especialmente en lo que se refiere a su exactitud, vigencia o integridad.

FORTALECIENDO LA **SOCIEDAD CIVIL**: EL **ROL** DE LOS **INCENTIVOS** **TRIBUTARIOS** EN LAS **DONACIONES**

Sexto informe de resultados
del proyecto **Sociedad en Acción**



www.sociedadnaccion.cl

Centro UC
Políticas Públicas

www.politicaspUBLICAS.uc.cl