



International Center for Not-for-Profit Law

1126 16th Street NW, Suite 400
Washington, D.C. 20036
202-452-8600
www.icnl.org

12 de octubre de 2012

Análisis Comparado de los Mecanismos para Determinar el “Estatus de Beneficio Público”

La mayoría de los países de tradición civilista han adoptado legislación tributaria que concede exenciones a organizaciones de sociedad civil (OSC) con la meta de fomentar ciertas actividades que sirven al bien público. Las actividades sociales que dichos Estados han optado por fomentar, los beneficios que confieren, los órganos administrativos que las regulan y los procedimientos para su implementación, varían de país a país. Una decisión fundamental es qué entidad gubernamental determina cuáles organizaciones podrán beneficiarse con el estatus de beneficio público con la exención tributaria concomitante. Se han utilizado diversos enfoques, cada uno con ciertas ventajas y desventajas como se verá a continuación.

(1) Autoridades tributarias

En la mayoría de los países europeos, la determinación de la condición de entidad de beneficio público se realiza únicamente por las autoridades tributarias. Los países que adoptan este enfoque, por lo menos, para ciertas categorías de actividades de beneficio público incluyen a Dinamarca, Finlandia, Alemania, Irlanda, Países Bajos, Portugal y Suecia, y también Estados Unidos. Varios países de América Latina también asignan principalmente a las autoridades fiscales el registro de organizaciones exentas de impuestos.¹ Por ejemplo, en Brasil, conforme a la Constitución Federal, la Oficina del Fiscal de la Federación regula las OSC a que se conceden exenciones de impuestos. A pesar de que técnicamente no tiene la autoridad para determinar tal elegibilidad, las OSC deben presentar a la Dirección de Rentas una Declaración Anual de Exención del Impuesto Sobre la Renta de Personas Jurídicas.² En Venezuela,

¹ Es importante señalar que en muchos países latinoamericanos hay una gran variedad de tipos de exenciones derivadas de diferentes fuentes legales y aplicables a distintos tipos de organizaciones y actividades. Algunas de éstas son parciales y algunas totales, y con frecuencia cada una tiene su propia autoridad reguladora correspondiente. Por ejemplo, una autorización otorgada por la Constitución puede requerir una simple declaración ante las autoridades tributarias, mientras que las exenciones otorgadas por leyes o decretos se otorgan por la administración tributaria o el ministerio competente luego de un análisis particularizado del caso. Por ello, es importante no generalizar demasiado sobre las autoridades competentes en los países de América Latina.

² La Constitución Federal brasileña prohíbe la percepción de impuestos de determinados tipos de organizaciones, entre ellas “educativas e instituciones de protección social, las sociedades y fundaciones filantrópicas, de beneficencia, caritativas, científicas, culturales . . . literarias, recreativas o deportivas, y las asociaciones y sindicatos.” Estas organizaciones no están obligados a presentar una declaración del impuesto sobre la renta, siempre y cuando satisfagan ciertas condiciones necesarias (incluyendo, por ejemplo, que todos los fondos se utilizan para el mantenimiento y desarrollo de su objeto social.)

ciertas exenciones fiscales se conceden en la Constitución, y las organizaciones deben demostrar a la Administración Tributaria que reúnen los requisitos para la exención. En Guatemala, Paraguay y Bolivia, el órgano de administración tributaria registra o certifica organizaciones a las que se concede exenciones de impuestos de conformidad con la Ley del Impuesto sobre la Renta. En Perú, tanto los receptores como los donantes de contribuciones deducibles de impuestos deben registrarse en la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria.

La determinación de la elegibilidad para exenciones de impuestos es fundamentalmente fiscal, y por lo tanto las autoridades tributarias están generalmente en mejor posición para hacerlo. Tal enfoque es pragmático, en términos administrativos. Por otra parte, al asignarse a un departamento especializado del órgano tributario la tarea de llevar a cabo la determinación, un alto grado de experiencia puede emerger y evolucionar. Una desventaja potencial, sin embargo, es el conflicto de intereses que pueda surgir entre el deber de la administración tributaria para maximizar la base tributaria y la responsabilidad de conceder el beneficio de exención tributaria a grupos de beneficio público.

(2) Autoridades Ministeriales

La responsabilidad de determinar qué organizaciones deberían disfrutar de estatus como entidades de beneficio público se asigna en algunos países a un solo ministerio. Tal es el caso de Argentina y Chile, donde los Ministerios de Justicia tienen amplia autoridad reglamentaria sobre las OSC. Bulgaria también confiere tal autoridad en el Ministerio de Justicia, mientras que Kosovo la otorga al Ministerio de Administración Pública.

El uso de un ministerio competente para la supervisión de las OSC y la determinación de su elegibilidad tributaria como entidades de beneficio público a menudo conlleva el inconveniente de intrusión por motivos políticos y el exceso de reglamentación. Dependiendo del ministerio específico a que se asigna la autoridad para llevar a cabo las determinaciones, ciertas OSC —o incluso todo el sector— podrían tener razones para temer prejuicio u hostilidad. Por ejemplo, una organización de derechos humanos que critica las prácticas del gobierno de turno podría enfrentar dificultades para obtener el estatus de organización de beneficio público y beneficiarse de exenciones tributarias cuando el ministerio competente también rastrea sus actividades cívicas. De hecho, en algunos países, es común que el ministerio asignado tenga una historia de animosidad o conflictividad con la sociedad civil en conjunto, lo que enfría el desarrollo del sector.

En muy pocos casos se distribuye la autoridad para decidir si una organización es de beneficio público entre varios ministerios competentes. Rumania es una; Jordania es otra. En Jordania, el registro de una organización lleva un promedio de dos años; los funcionarios del gobierno tienen derecho a asistir a las reuniones del consejo y permiso debe ser concedido previamente para muchas actividades. Si bien este enfoque puede parecer útil para garantizar que los ministerios con los conocimientos pertinentes están a cargo de la evaluación de las actividades de beneficio público de su competencia (por ejemplo, el Ministerio de Salud examina la solicitud de estatus de beneficio público de una organización que presta servicios de salud pública) hay muchos inconvenientes. Cuando varios ministerios tienen esta autoridad inevitablemente surgirán organizaciones que no encajan exactamente dentro del ámbito de competencia de algún ministerio. Además, una OSC fácilmente puede dedicarse a varias actividades o una sola de la que resultan competentes varios ministerios, complicando la toma de decisiones. Por otra parte, se han encontrado casos en los que no hay ministerio que tome la responsabilidad de los grupos marginados, tales como, por ejemplo, los romaníes (gitanos) en Macedonia o Bulgaria.

(3) Autoridades Judiciales

Otros países, para evitar la politización de la toma de decisiones, han asignado autoridad para determinar el estatus de entidad de beneficio público a los tribunales. Hungría, Polonia y Albania aplican este

enfoque. Sin embargo, el resultado a menudo es que los tribunales enfrentan una sobrecarga de trabajo, lo cual puede hacer que el proceso de registro sea lento. Además, los tribunales usualmente se ocupan de una amplia gama de cuestiones distintas, lo que puede llevar a una falta de experiencia en asuntos de beneficio público, así como una toma de decisiones inconsistente entre los distintos tribunales.

(4) Comisiones Competentes

Quizás el enfoque más innovador es el adoptado en el Reino Unido donde una comisión de beneficio público o, como se le llama en ese país, la *Comisión de Caridad*, es la entidad competente para la determinación del caso. Tal Comisión es parte del gobierno y a ella pertenecen cinco comisionados que son independientes de los procesos políticos y el sector de la sociedad civil. Tienen poderes otorgados por una ley del Parlamento y su experiencia e independencia garantiza la calidad, consistencia y no-politización del ejercicio de la determinación de elegibilidad como entidad de beneficio.³

³ La Ley de Asociaciones de Moldavia creó un órgano similar. La Comisión moldava debe tener por lo menos tres miembros que sean representantes de una organización de beneficio público, un requisito diseñado para proteger contra decisiones represivas o discriminatorias, y para aumentar la confianza del público.