

Colección Sociedad Civil

SERIE DOCUMENTOS DE TRABAJO

11

Temática "Legislación y Sociedad Civil en la República Dominicana"



**DERECHO TRIBUTARIO Y PROMOCION  
FILANTROPICA: CAPACITACION Y TRANSFERENCIA  
DE CONOCIMIENTOS Y EXPERIENCIA**

*Carlos Sandoval Peralta*

**PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO DE  
ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL**



con el coauspicio de:



## **Nota Biográfica del Autor**

*Carlos Sandoval Peralta*

Ecuatoriano. Economista, de la Universidad de Los Andes, Colombia; Master en Estudios Sobre Desarrollo Económico. Docente en Programas de Pre y Post-Grado y Maestría en Derecho Económico, Micro y Macroeconomía, en Universidades de Ecuador y Colombia.

Consultor/Experto para diversos organismos internacionales, en Programas de Desarrollo Económico Social, Alternativas de Cooperación Público-Privada para el Desarrollo, Evaluación de los Efectos de la Reforma Tributaria y Armonización de los Sistemas Tributarios en el Grupo Andino, Estudios e Implantación de la Reforma Tributaria en Colombia (BID, GTZ, Union Europea, Habitat, Naciones Unidas, OPS).

Asesor/Especialista de diversas Entidades Gubernamentales: Ministerio de Bienestar Social, Especialista Fiscal del proyecto Fortalecimiento del Sector Social, Ministerio de Finanzas y Crédito Público, Presidente de la Comisión Permanente de Reforma Tributaria-Decenas de Publicaciones en las temáticas de Cálculo de Costos Unitarios Reales de los Servicios de Salud, Sistemas Tributarios y Ajustes por Inflación en América Latina, Reforma Estructural del Sistema Tributario Ecuatoriano.

Colección Sociedad Civil  
Serie documentos de trabajo

Temática Legislación y Sociedad Civil en la  
República Dominicana

DERECHO TRIBUTARIO Y PROMOCION  
FILANTROPICA: CAPACITACION Y TRANSFERENCIA  
DE CONOCIMIENTOS Y EXPERIENCIA

# PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO DE ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL

## DERECHO TRIBUTARIO Y PROMOCION FILANTROPICA: CAPACITACION Y TRANSFERENCIA DE CONOCIMIENTOS Y EXPERIENCIA

*Carlos Sandoval Peralta*



Santo Domingo 2002

Sandoval Peralta, Carlos

Derecho tributario y promoción filantrópica: Capacitación y transferencia de conocimientos y experiencia / Carlos Sandoval Peralta. – Santo Domingo: Instituto Tecnológico de Santo Domingo: Banco Interamericano de Desarrollo, 2002

58 p.– (Colección sociedad civil. Serie Documentos de trabajo; 11)

1. Impuestos – República Dominicana 2. Exención de Impuestos – República Dominicana 3. Sociedad Civil – República Dominicana I. Título

336.2  
S218d  
CEP/INTEC

© 2002 INSTITUTO TECNOLÓGICO DE SANTO DOMINGO  
ISBN: 99934-25-24-9

**Edición al cuidado de:**

Guadalupe Valdez

**Corrección de estilo:**

Sulamita Puig

**Diseño y diagramación:**

NODO: Comunicación + Diseño

**Diseño de portada:**

NODO: Comunicación + Diseño

**Impresión:**

Editora Amigo del Hogar

Las opiniones presentadas en este informe son de la responsabilidad exclusiva de k@s consultor@s y no reflejan la opinión del Banco Interamericano de Desarrollo BID, el Instituto Tecnológico de Santo Domingo y de OXFAM.

# Contenido

	Presentación	xi
	Nota Preliminar	xiii
	Introducción	1
	La Estructura para la Presentación de los Resultados del Trabajo sobre Normatividad Tributaria y la Cultura de la Filantropía	2
1.	Los Conceptos Relativos a la Sociedad Civil Útiles para el Tratamiento del Problema	3
	1.1. Aproximación al Concepto de Sociedad Civil	3
	1.2. Aproximación a una Definición de Organización de la Sociedad Civil, Útil para Efectos Tributarios	8
2.	La Estructura y Características de un Sistema Tributario	13
	2.1. Clasificación de los Tributos	13
	2.2. Síntesis de la Clasificación de los Tributos Vigentes en República Dominicana	15
	2.3. Objetivos de un Sistema Tributario	16
	2.3.1. La Generación de Recursos para el Estado	16
	2.3.2. La Eficiencia en la Asignación de Recursos	17
	2.3.2.1. La Equidad de un Tributo	17
	2.3.2.2. La Neutralidad de un Gravamen	18
	2.3.2.3. Las Asignaciones de la Recaudación del Impuesto	18

2.4.	La Tributación como Factor de Redistribución del Ingreso	19
2.5.	La Administración Tributaria, sus Mecanismos de Control y los Costos de Gestión	20
3.	La Situación Actual en República Dominicana en Relación a la Normativa Tributaria y el Apoyo a la Filantropía	22
3.1.	Exención a las Rentas Generadas por Entidades Civiles de Asistencia Social y Similares	22
3.2.	Tratamiento Tributario a las Donaciones Hechas en Favor de las Asociaciones Sin Fines de Lucro	24
3.3.	El Impuesto Sustitutivo sobre Retribuciones Complementarias	25
3.4.	El Tratamiento Preferencial en los Impuestos Indirectos de Carácter Interno	26
3.5.	Otros Impuestos de Carácter Interno	27
3.6.	La Imposición Externa	27
3.7.	Los Deberes Tributarios Formales de las ASFL	28
3.8.	El Control en Materia Tributaria a las ASFL	31
3.9.	Síntesis de la Normativa Dominicana en Referencia al Tratamiento Tributario de las ASFL, Limitaciones y Recomendaciones	31
3.10.	Las Asignaciones Presupuestarias para Financiar Programas de las ASFL	34
4.	Discusión sobre Algunos Tratamientos Preferenciales en América Latina, en Materia Tributaria, para las Asociaciones Sin Fines de Lucro o sus Benefactores	36
4.1.	Tratamientos Tributarios Preferenciales en favor de las ASFL	36

4.2.	Síntesis de los Tratamientos Preferenciales	40
5.	Propuestas para Modificar la Normativa Tributaria en República Dominicana a fin de Lograr un Mayor Estímulo a la Cultura de la Filantropía	41
5.1.	Propuestas Actualmente en Discusión	41
5.1.1.	La Deducción en la Base Imponible de las Donaciones Hechas a ASFL	41
5.1.2.	Otras Propuestas Referidas al Impuesto Sobre la Renta	42
5.1.3.	Propuestas Sobre la Imposición Indirecta Interna	43
5.1.4.	Proposiciones en Torno a los Aranceles	44
5.1.5.	Propuestas Sobre el Cumplimiento de los Deberes Formales	44
5.1.6.	La Formación de un Fondo de Desarrollo Social	45
5.1.7.	Proposiciones en Referencia al Control Sobre las ASFL	46
5.2.	Ideas Alternativas para Mejorar las Propuestas Existentes e Introducir Nuevos Elementos en el Debate	47
5.2.1.	El Fondo de Desarrollo Social	48
5.2.2.	Los Controles Sobre las ASFL	51
5.2.3.	La Exoneración Total del Impuesto Sobre la Renta a las ASFL	52
5.2.4.	El Tratamiento de las Donaciones a las ASFL	52
	Bibliografía	56

## Presentación

La República Dominicana se encuentra en un proceso de transición política desde una cultura tradicionalmente autoritaria, hacia el fortalecimiento de la Democracia. En ese proceso de redefinición del rol del Estado y sus relaciones, se han abierto mayores espacios para la iniciativa privada, y para una amplia participación de las organizaciones de la sociedad civil (OSCs), tanto en la formulación de políticas como en la provisión de servicios públicos. El mismo ha estado acompañado de múltiples esfuerzos para establecer las nuevas reglas del juego entre el mercado, el estado y la sociedad civil, en una dinámica de responsabilidades y acciones conjuntas, de cara a una gestión participativa de la vida nacional.

El proceso de reforma y modernización del Estado en marcha en la República Dominicana implica un proceso complementario y recíproco de fortalecimiento de la Sociedad Civil. Convencidos de que no hay estado eficiente con una sociedad civil débil, desde Octubre del 1998 el Instituto Tecnológico de Santo Domingo (INTEC), junto a un grupo plural y diverso de organizaciones, dio inicios al Programa de Fortalecimiento de las Organizaciones de la Sociedad Civil (PFOSC), con el objetivo general de apoyar el esfuerzo integrado de las OSCs dominicanas por fortalecer su interacción institucional, su relación con el Estado y sus niveles de participación.

Un promotor entusiasta y comprometido con el Programa ha sido el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), quien desde 1997 ha convocado la unión de esfuerzos y recursos en apoyo al objetivo precedentemente citado. En esa dirección, ha apoyado el Programa desde su formulación y ejecución, a través de las Cooperaciones Técnicas No Reembolsables ATN/SF-6142-DR (US\$300,000) y ATN/SF-7247-DR (US\$150,000). Nuestro especial agradecimiento y reconocimiento al BID, por las relaciones interinstitucionales sostenidas en la ejecución de las Cooperaciones Técnicas de referencia, caracterizadas por el compromiso y voluntad de auspiciar procesos participativos, creativos, flexibles y dinámicos.

En este esfuerzo, la participación activa de aproximadamente unas 450 organizaciones y, en especial, el compromiso del Equipo Núcleo, espacio fundador del Programa, el Consejo Supervisor del mismo, así como los Grupos Facilitadores Regionales, han sido pilares fundamentales de los logros alcanzados. A todas ellas, el INTEC les reconoce y agradece de manera especial. Las alianzas construidas en estos dos años, ha sido el principal resultado alcanzado. Son muchas las lecciones aprendidas; por igual, son muchos los nuevos retos y desafíos.

Otro coauspicio especial, lo constituyó el aporte de OXFAM, a través del Convenio DMR-611-A9/AO(US\$46,916.00). A esta entidad amiga, nuestro sincero agradecimiento, el cual permitió dar respuestas a las demandas de participación que nos hizo la realidad misma, permitiendo la implementación de la estrategia de participación regional y sectorial de las OSC, posibilitando la presencia del Programa en todo el ámbito nacional y apoyando la edición de las publicaciones.

En estos dos años, las acciones prioritarias que hemos estado impulsando son: la promoción de un marco jurídico que propicie la asociación y participación de los ciudadanos, tanto hombres como mujeres; la identificación de nuevas formas de entrega de servicios; la promoción de la



filantropía y el voluntariado; el establecimiento de mecanismos de apoyo financiero y técnico para la inserción económica de los sectores más vulnerables de la sociedad, en particular de las mujeres.

Desde esta experiencia, hemos reafirmado nuestra convicción de que el fortalecimiento democrático no es solo el crecimiento de la sociedad civil y sus organizaciones; además de su crecimiento, un elemento clave es la forma como se relacionan con la sociedad política, es decir el nivel de articulación que tienen con el estado y los mecanismos a través de los cuales se da dicha vinculación.

Otra limitación significativa en todos los esfuerzos desarrollados, es la ausencia de perspectiva de género que atraviesa la relación estado – OSC, la cual forma parte de la constitución y existencia misma de ambos sectores, pero cuya superación es fundamental para la construcción democrática y el desarrollo social.

En este tiempo, hemos identificado como prioritario que la nueva relación estado - OSC que se construya, legitime e institucionalice la participación ciudadana de Hombres y Mujeres en los espacios de decisión pública y que se puedan colocar las demandas específicas orientadas por la equidad de género. Impulsar la incorporación de la perspectiva de género en todas las acciones, y particularmente en las nuevas relaciones estado - OSC, es fundamental para facilitar, tanto en el ámbito político como programático y organizativo, los cambios que permitan una verdadera equidad social.

Desde el Programa se ha estado apoyando el proceso en marcha de búsqueda de nuevas reglas para las relaciones estado – sociedad civil que disminuyan la desconfianza mutua y hagan transparente dicha relación, de cara a la participación conjunta en el desarrollo nacional. Los roles tradicionales de oposición y desconfianza deben modificarse y redefinirse para lograr alianzas estratégicas en ese nuevo espacio.

Un resultado concreto de ese proceso ha sido la realización de importantes estudios e investigaciones que reflejan la realidad de las organizaciones de la sociedad civil dominicana.

Todo lo anterior nos mueve a ratificar nuestro compromiso contraído de apoyar al país en el proceso de consolidación de la democracia dominicana, de fortalecer las organizaciones de la Sociedad Civil y de establecer las bases para una nueva relación entre el Estado y la Sociedad, esfuerzos que deben mantenerse como una prioridad nacional.

Nuestro sincero reconocimiento a las organizaciones de la sociedad civil, entidades gubernamentales y consultores nacionales e internacionales que han aportado a la construcción de toda este acervo documental, un referente importante y posiblemente único en su género para toda la región.

Hoy, la publicación de la Colección Sociedad Civil representa una referencia importante de divulgación de los estudios e investigaciones que se realizaron y constituye un insumo esencial para continuar avanzando en la institucionalización de la sociedad civil dominicana a través de procesos de capacitación y articulación de alianzas estratégicas entre las organizaciones de la sociedad civil y el Estado.

*Rafael Toribio*  
INTEC

## Nota Preliminar

**E**l Programa de Fortalecimiento de Organizaciones de la Sociedad Civil en su Fase I, desarrollada en el período octubre 1998-enero 2001, identificó el "Estado del Arte" o sea el nivel de información que existía sobre el tema de las Organizaciones de la Sociedad Civil. Produjo, en ese esfuerzo, catorce (14) documentos en los que integró la información crítica existente en el país sobre aspectos clave de la realidad de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) dominicanas, tales como su entorno legal, los mecanismos actuales de participación, la contratación con el Estado, la articulación, la coordinación interinstitucional, el inventario y los mecanismos de vinculación existentes entre las OSC y el Estado.

Estos estudios fueron realizados por especialistas dominicanos que integraron y sintetizaron la información existente. Dichos estudios fueron complementados con los análisis y propuestas de cuatro (4) expertos internacionales de alto nivel sobre la materia, los que incorporaron al análisis las experiencias vividas por ellos en países similares a la luz de la realidad dominicana y, al mismo tiempo, hicieron recomendaciones viables y alcanzables, para que los Equipos Interinstitucionales y Grupos de Trabajo integrantes del Programa fortalecieran su base de información y conocimiento para la elaboración de la nueva normativa.

Igualmente, el Programa previó la contratación de una consultoría nacional especializada en la Incorporación de la Perspectiva de Género a Programas y Políticas Sociales, cuyas recomendaciones posibilitaran la incorporación de la perspectiva de género en la definición, implementación y productos previstos y alcanzados por el mismo.

Todo este proceso contó con la participación activa de 5 grupos de consulta, los cuales representaban geográficamente todo el territorio nacional (Distrito Nacional, Cibao, Este, Sur y Nordeste). Al mismo tiempo, permitió avanzar en la construcción de una propuesta de articulación de un Marco Legal Tributario y de Política Pública y la normatividad necesaria para impulsar la participación de la sociedad civil y la democratización de las relaciones entre ésta y el estado, buscando una mayor capacidad de control social y mejor nivel de gobernabilidad democrática.

La segunda fase del Programa, que se inició en febrero del 2001, busca ofrecer oportunidades de socialización del conocimiento producido y contribuir con la construcción de una nueva cultura institucional, así como el establecimiento de alianzas estratégicas entre el Estado y las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC).

Con esta finalidad se crea la Colección Sociedad Civil, la cual estará integrada por la Serie Documentos de trabajo y la Serie Capacitación.

La Colección Sociedad Civil contendrá los informes de consultorías nacionales e internacionales sobre las temáticas de clasificación, articulación de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), instrumentos, mecanismos y marcos legales para la participación, desarrollo interinstitucional, políticas públicas para el control social, tributación y fomento de la inversión social empresarial y relaciones Estado-OSC, los cuales se realizaron en el marco de la primera fase del Programa de Fortalecimiento de Organizaciones de la Sociedad Civil.



Será un instrumento de divulgación que contribuirá estratégicamente a fortalecer las capacidades de las OSC, las entidades públicas y el Sector Privado. Asimismo, facilitará la construcción de una cultura de la cooperación, desde una perspectiva de equidad social y de género, a fin de generar alianzas que conduzcan a la participación conjunta, informada y corresponsable en el desarrollo social, bajo reglas de juego democráticas.

A través de la Serie Documentos de Trabajo se divulgarán los estudios e investigaciones realizadas y se asegurará la difusión de la información, de forma tal que las OSC, el Estado y el Sector Privado se apropien de los conocimientos producidos por el Programa. Esto le permitirá constituirse en una herramienta fundamental en el proceso de relacionamiento mutuo, al tiempo que servirá de apoyo a la comprensión de la necesidad de establecer un nuevo marco regulatorio, y su negociación, y a la sostenibilidad del proceso en el largo plazo.

La Serie Documentos de Trabajo recogerá estudios e investigaciones realizados en torno a temáticas relevantes como:

- Las Organizaciones de la Sociedad Civil en República Dominicana
- Legislación y Sociedad Civil en la República Dominicana
- Las relaciones Estado- Organizaciones de la Sociedad Civil en República Dominicana
- Organizaciones de la Sociedad Civil: Diálogo y necesidades de capacitación
- Género y ciudadanía

La temática "**Legislación y Sociedad Civil en la República Dominicana**", recoge los resultados de seis estudios e investigaciones que se realizaron con el propósito de recopilar, integrar y sintetizar información existente dispersa y relacionada en el ámbito legislativo en torno a la contratación, control social de la gestión pública, regulación y legislación tributaria, así como la formulación de un nuevo marco legal para la participación social en la República Dominicana. Incluye también un trabajo sobre capacitación y transferencia de conocimientos en derecho tributario y promoción filantrópica.

Tal y como previó el Programa, desde su Primera Fase, ampliar la participación y fortalecer la relación Estado - Sociedad Civil es un proceso nuevo, tanto en República Dominicana como en los demás países de Latinoamérica y el Caribe. Los conceptos, reglas de juego y metodologías que apoyan estos procesos apenas están en construcción. Aún no existen manuales, guías académicas o rutas críticas que aseguren la implementación exitosa de este proceso.

Hemos aprendido que la construcción de procesos de esta naturaleza es lenta y puede llegar a tomar varios años. Sin embargo, hemos aprendido que si se utilizan metodologías apropiadas, que permitan transferir y adaptar las experiencias, documentación, propuestas y resultados vividos, se disminuyen las dificultades y se optimizan radicalmente recursos de tiempo y dinero.

No dudamos en afirmar que este esfuerzo representa un acervo documental de imperecedero valor, que permitirá realizar estudios e investigaciones y contribuirá a formular nuevas propuestas de espacios e institucionalización de la democracia dominicana. O, simplemente, su existencia y acceso

a todo tipo de público en las principales bibliotecas públicas y privadas y en los centros de documentación de instituciones públicas y sociales, contribuirá a la creación de una opinión pública crítica, documentada y fortalecida.

La Colección Sociedad Civil y la Serie Documentos de trabajo constituyen un paso de avance esencial en el proceso de fortalecimiento de las Organizaciones de la Sociedad Civil y de la institucionalidad democrática.

*Ana Selman*  
Coordinadora Técnica

*Guadalupe Valdez*  
Coordinadora Capacitación

## Introducción

La presente investigación internacional en Derecho Tributario y Promoción Filantrópica, se enmarca en los requerimientos del subcomponente de Capacitación y Transferencia de Conocimientos y Experiencia como parte del Programa de Fortalecimiento de Organizaciones de la Sociedad Civil, que en República Dominicana ejecuta el Instituto Tecnológico de Santo Domingo – INTEC, con apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo – BID.

Este informe se presenta bajo una estructura que es compatible con lo que puede ser el contenido del Módulo sobre Normatividad Tributaria y Cultura de la Filantropía: Instrumentos y Mecanismos, que posteriormente elaborará el INTEC.

Uno de los objetivos de este estudio ha sido el de aprovechar tanto como sea posible el trabajo realizado por los consultores nacionales y que consta tanto en los documentos remitidos por la Coordinación al consultor como en las entrevistas que este mantuvo con aquellos durante su primera misión a República Dominicana. En este sentido, cuando hay coincidencia con las ideas que desea expresar el consultor internacional, se ha preferido tomar párrafos textuales de los citados documentos, antes que elaborar redacciones propias.

Se supone que este informe será utilizado como base para la elaboración del Módulo que será utilizado como material didáctico en el Instituto Tecnológico de Santo Domingo. En consideración a ello se ha utilizado un método deductivo en la exposición, esto es, se partió de conceptos generales para posteriormente llegar a las particularidades de la normativa tributaria y el apoyo a la cultura de la filantropía.



## La Estructura para la Presentación de los Resultados del Trabajo sobre Normatividad Tributaria y la Cultura de la Filantropía

Combinando el esquema preliminar de contenido para este documento que consta en los términos de referencia del Subcomponente, con la propuesta de trabajo del consultor y con las observaciones formuladas por la Coordinación del Programa a lo largo de la consultoría, se ha diseñado la siguiente estructura de presentación del presente informe final:

1. Los conceptos relativos a la sociedad civil útiles para el tratamiento del problema.
2. La estructura, características y posibilidades de un sistema impositivo.
3. La situación actual en República Dominicana con relación a la normativa tributaria y el apoyo a la filantropía.
4. Discusión sobre algunos tratamientos preferenciales en América Latina, en materia tributaria, para las Asociaciones sin Fines de Lucro o sus benefactores.
5. Propuestas para modificar la normativa tributaria en República Dominicana a fin de lograr un mayor estímulo a la cultura de la filantropía.

Por último, es necesario indicar que las ideas fuerza, así como las principales definiciones, conclusiones y recomendaciones que se presentan como resultado de esta investigación en el presente informe, se destacan en el texto mediante el uso de **negritas**.

# 1. Los Conceptos Relativos a la Sociedad Civil Útiles para el Tratamiento del Problema

En el primer capítulo del presente informe se hace una revisión de los principales conceptos que atañen a la sociedad civil y a sus organizaciones, desde el punto de vista del tratamiento tributario que deben tener para lograr un mayor desarrollo y el mejor cumplimiento de sus fines.

Una definición, por ejemplo, de Sociedad Civil o de Organización de la Sociedad Civil, es una categoría no absoluta, obedece a un acuerdo o convenio entre quienes van a utilizarla, el cual debe ser útil para un fin determinado. Desde este punto de vista las definiciones que a continuación se presentan deben ser consideradas como aproximaciones válidas que deben orientarse al caso que nos ocupa, la normativa tributaria y el fomento de la filantropía. Al final, la especificidad del tema obliga a proponer una definición propia, la misma que se presenta al final del presente numeral.

## 1.1. Aproximación al Concepto de Sociedad Civil

Según los expertos Jorge Cela, s.j. e Isabel Pedrazuela<sup>1</sup>, antes de hacer cualquier análisis sobre las organizaciones de la sociedad civil, es “necesario aproximarnos al concepto de sociedad civil, para intentar definir aquello que vamos a clasificar. Sin embargo, no resulta fácil definir a la sociedad civil.”

A continuación los autores del informe citado, apoyándose a su vez en citas de otros expertos, presentan una discusión amplia sobre el tema. De este ejercicio se pueden destacar los siguientes aportes:

*“El propio devenir histórico del concepto sociedad civil, referido a los significados expresados por Hobbes, Locke, Hegel, Marx, Gramsci..., refleja el carácter cambiante del concepto. Encontrar hoy en día una definición de sociedad civil universalmente admitida resulta imposible en cuanto su significación se ajusta a paradigmas ideológicos distintos, realidades nacionales diferentes, intereses particulares, ...”*

En República Dominicana se habla mucho de la sociedad civil, entre otras cosas por ser un vocablo puesto de moda incorporado al lenguaje sin un conocimiento preciso y, obviamente, no todos lo utilizan con el mismo significado.

<sup>1</sup> CELA, Jorge S. J. y PEDRAZUELA, Isabel: "Clasificación Actual y Agrupación de las Organizaciones de la Sociedad Civil Dominicana (OSC): Descripción de sus Características". Informe parte del Programa Fortalecimiento de las Organizaciones de la Sociedad Civil en República Dominicana, INTEC - BID. Santo Domingo, 1999, páginas 5 y ss.



Una manera sencilla de definir la sociedad civil, según Ramonina Brea, sería cuando hablamos de “la ciudadanía que se agrupa en organizaciones para la persecución de intereses (no referidos a intereses de lucro como las compañías por accionistas, sino a intereses de carácter ciudadano o comunitario). Estas organizaciones no incluyen a los partidos políticos.”<sup>2</sup>

Esta definición coincide mayoritariamente con las definiciones expresadas por las personas entrevistadas y por los documentos consultados, sin embargo, no quedaría fuera de controversia.

- A). Se trataría de discutir si la sociedad civil la constituyen solamente los grupos organizados o si también la forma la ciudadanía no organizada. Esta disyuntiva ha sido planteada en los medios de comunicación dominicanos y hacemos referencia a la replica que hizo Mu-Kien Adriana Sang a Eduardo Latorre.

Eduardo Latorre planteó en el Listín Diario (5 de agosto de 1996) cómo la sociedad civil son las asociaciones de ciudadanos pero no los individuos. Mu-Kien Adriana Sang rebatió dicha opinión en Rumbo (agosto 96) afirmando "que no sólo las organizaciones sociales constituyen la sociedad civil... estos organismos por muy numerosos y representativos que puedan ser, constituyen solo una representación minoritaria de la sociedad civil". Para ella, “la sociedad civil está compuesta por los ciudadanos y ciudadanas, sujetos individuales, y de los grupos de ciudadanos, sujetos sociales, de una sociedad determinada, que han asumido un nuevo rol: el de la participación. Las organizaciones sociales forman parte de la sociedad civil, pero no constituyen su universo.”<sup>3</sup>

- B) Partiendo igualmente de la definición de sociedad civil indicada por Ramonina Brea, se trataría de confirmar la inclusión o no de los partidos políticos como parte de la sociedad civil.

Usualmente, en República Dominicana, el concepto de sociedad civil se define no de forma propositiva, por lo que es, sino de forma negativa (por lo que no es). Son mayoría quienes entienden sociedad civil como lo que no es sociedad política (considerando sociedad política al Estado y a los partidos políticos).

Sin embargo, en nuestra consulta bibliográfica, hemos encontrado tanto autores extranjeros como autores dominicanos, quienes citan a los partidos políticos al nombrar las organizaciones que componen la sociedad civil.

(Autores extranjeros: Jan Aart Scholte, John Burstein, Charles A. Reilly e Isabel Rauber. Autores nacionales: Leopoldo Artiles Gil y Ramón Morrison).

Por su parte, Fabio Abreu afirma que la sociedad civil “es diferente al Estado y de los partidos políticos, pues estos tienden a concentrar su aspiración en la conquista del poder del Estado para realizar la transformación de la sociedad. En cambio la sociedad civil no pretende alcanzar

---

<sup>2</sup> BREA, Ramonina: "Entrevista consultoría", Base de Datos Oral.

<sup>3</sup> SANG BEN, Mu-Kien Adriana: "Esa llamada Sociedad Civil" en Rumbo, N° 134, Santo Domingo, agosto 1996.

el poder del Estado.”<sup>4</sup> Podría entenderse a la sociedad política como la que ejerce el gobierno y/o tiene vocación de gobernar y a la sociedad civil como la que tiene vocación de ser bien gobernada.

La dicotomía Estado/Sociedad civil no es defendida por todos los autores, argumentando una identidad propia de la sociedad civil.

- C) Otro elemento de discusión de la definición de Ramonina Brea, se referiría al carácter no lucrativo de las organizaciones que la componen.

Cooperativas, asociaciones de agricultores, universidades y medios de comunicación son algunas de las organizaciones que son citadas como parte de la sociedad civil, sin embargo, en ellas podemos encontrar fines lucrativos.

-D) Otro aspecto controvertido de la sociedad civil vendría determinado por los fines que persigue.

Hay quienes admiten cualquier manifestación humana (intereses territoriales, de género, generacionales, étnicos, culturales, religiosos...), mientras hay quienes ven la sociedad civil más ligada al desarrollo social. Ésta última visión circunscribe la sociedad civil a aquellas organizaciones relacionadas con la población en pobreza, ya sean organizaciones que trabajan con esta población, ya sean organizaciones constituidas por esta población. De esta manera, encontramos quienes utilizan el término sociedad civil de una forma restrictiva, como sinónimo de organización no gubernamental, incluyendo también, a veces, a las organizaciones comunitarias.

En ocasiones, sin embargo, se usa Organizaciones No Gubernamentales con el mismo significado que sociedad civil, entendida ésta en toda su amplitud. Miriam Díaz Santana escribe “las ONGs incluyen todas las organizaciones sociales, no estatales, ni partidistas, ni militares, legalmente incorporadas bajo la ley 520 de organizaciones sin fines lucrativos. Dentro de éstas las hay de tipo profesional, gremial, patronal, clubes, cooperativas y otras”<sup>5</sup>.

Otra expresión utilizada como sinónimo de sociedad civil es la de Tercer Sector. Por ejemplo, Alianza ONG define en sus documentos como equiparables los términos ONGs, organizaciones civiles sin fines de lucro y tercer sector (incluyendo una diversidad de organizaciones).

-E) Habría que señalar, por último, una divergencia más en la interpretación del concepto de sociedad civil. Parece innegable la relación que existe actualmente entre consolidación del modelo neoliberal y consolidación de la sociedad civil, lo que no resulta simple es explicar el porqué la emergencia de la sociedad civil transcurre paralela a la instalación del modelo neoliberal.

<sup>4</sup> ABREU, Fabio: Democracia y Sociedad Civil, Centro de Estudios Sociales P. Juan Montalvo, Santo Domingo, junio 1996, p. 21.

<sup>5</sup> DÍAZ SANTANA, Miriam: Las Organizaciones No Gubernamentales y su rol en las áreas: menores en dificultad, generación de empleo y pobreza crítica, Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra, Santo Domingo, 1997, p. 57.



Mientras, para unos, la sociedad civil surge y se fortalece haciendo frente a las desigualdades que este modelo genera y como reivindicación participativa de los sectores excluidos; para otros, la sociedad civil tan sólo hace el juego al modelo neoliberal, asumiendo junto al mercado, segundo sector, las competencias de un Estado que, poco a poco, está siendo succionado.

José Oviedo defiende como “una noción democrática de sociedad civil no sólo se opone al centralismo estatista, también contrabalancea las desigualdades sociales y la tendencia a desmantelar los programas sociales para dar primacía exclusiva a las leyes del mercado”<sup>6</sup>.

Diferentes percepciones explican el comentario de Wilson Spencer, para quien la sociedad civil “no es lo que tienen en mente los intelectuales neoliberales; cuando hablan desde el poder o las academias, se refieren a una sociedad civil -desclasada- y -despolitizada- constituida sobre todo por los “nuevos movimientos sociales” no preocupados por la toma del poder como los “viejos” movimientos. La de ellos, es una sociedad civil de ONGs y grupos de autoayuda, segmentada, enquistada en la cotidianidad, inmersa en una competencia “sana”, constitucional que “fortalece la democracia” y en la que todos tenemos, ante las leyes, las mismas posibilidades de salir victoriosos. En nuestro país, ese es el discurso de la sociedad civil que se maneja desde el Estado. Es un discurso engañoso, que lejos de abordar los problemas esenciales que impiden el fortalecimiento y democratización de la sociedad civil, lo que hace es esconderlos”<sup>7</sup>.

José Sánchez Parga<sup>8</sup>, en un Grupo de Trabajo sobre Democracia que organizó el Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales en Quito, elaboró algo más en esta línea: El afirma que, “Las sensibles transformaciones de la sociedad moderna, su complejidad estructural, las metamorfosis de la misma ciudad como espacio privilegiado de “lo público” (en cuanto lugar de conjugación de las diferencias individuales y de los proyectos colectivos, comunes y compartidos, de la convivencia en cuanto “concordia cívica”), la ampliación y desarrollo de nuevos campos, sistemas y medios de comunicación, todo ello obliga a repensar “lo público” en lugar de considerarlo abolido, y a refundar nuevas prácticas públicas.

Lo público como categoría socio política se contrae, se desplaza y desterritorializa, sustituido por otras categorizaciones, tales como “sociedad civil” ....”

A continuación el mismo autor agrega “Procedente del campo filosófico, la noción de “sociedad civil” se ha convertido en categoría política, y adoptado una acepción opuesta a la de sociedad política, encubre una concepción precisa pero no siempre explicitada de la política y de la sociedad, que el actual proyecto neoliberal traduce en una limitación del poder estatal y la autonomía de la sociedad civil como un proyecto autogestionario. Este mismo planteamiento comporta una separación del ciudadano de todo proyecto público y colectivo. Ya que la propuesta autogestionaria de la sociedad civil supone que en su programa de “laissez-faire” el Estado se inhiba de coordinar y unificar un proyecto colectivo societal, dejando a las fuerzas sociales la prosecución de sus intereses y objetivos privados”.

---

6 OVIEDO, José: Guía Práctica para la Acción Ciudadana, Fundación Nacional para el Desarrollo de la Juventud Rural (FUDEJUR), p. 6.

7 SPENCER, Wilson: "Apuntes sobre la Sociedad Civil y la Democracia" en Hoy-Areito, Santo Domingo, 7 de marzo de 1999.

8 SANCHEZ PARGA, José: "Lo Público y la Ciudadanía en la Construcción de la Democracia". Quito, 1995. Páginas 17 a 19.

Una realidad innegable no solo en los países de América Latina sino casi sin excepción en todo el Tercer Mundo, está dada por la agudización de la inequidad en la distribución de los ingresos y de la riqueza y por el aumento de la brecha respecto a los países desarrollados. Efectivamente, en las últimas dos décadas se observa un sistemático crecimiento de la pobreza, una deficiente utilización de los recursos naturales que en algunos casos los acercan a su agotamiento, una subutilización y una decreciente formación de los recursos humanos y un paulatino deterioro del medio ambiente. Frente a esta realidad, los pueblos han comenzado a reaccionar, lo que hace inevitable una reforma social y política profunda.

En los países de América Latina, África y Asia, así como en Europa y en los organismos de cooperación internacional que apoyan al Tercer Mundo, prácticamente existe un consenso acerca de la urgencia y la inevitabilidad de una reforma social y política que modernice la economía, los Estados y en general todas las instituciones y estamentos de las sociedades tercermundistas.

Esto, entre otros efectos, ha obligado a los miembros de la sociedad a organizarse en una forma independiente del Estado. De una posición pasiva en que se esperaba que “el gobierno” diera soluciones a todos los problemas de sus gobernados, se ha pasado a una posición más “proactiva”, en que diferentes segmentos de la sociedad, los pobres, aquellos que creen y practican la filantropía y los organismos multilaterales de cooperación técnica entre ellos, se organicen en forma independiente al Estado, básicamente para diseñar y aplicar iniciativas, proyectos, programas y planes para aliviar la pobreza. Así, a partir de los años 80 se ha desarrollado la mayoría de las OSCs, ONGs y ASFL, para trabajar en temas tan diversos como la capacitación, la prestación de servicios básicos de educación, salud o salubridad, la defensa gremial, el apoyo a segmentos débiles específicos de la población (mujeres, niños y jóvenes, discapacitados, minorías étnicas, etc.), la construcción de viviendas, el ahorro y el crédito populares, la generación de empleo o la ejecución de proyectos productivos.

En estas circunstancias, según la Fundación Esquel de Ecuador, “junto con el Estado y con el mercado, ha surgido una fuerza potencialmente poderosa para promover el desarrollo económico equitativo, en especial en el seno de los sectores pobres”<sup>9</sup>.

Aquí Esquel se refiere a la sociedad civil y a sus organizaciones, con cuya asistencia los sectores populares pueden desarrollar sus propias estrategias de supervivencia y fortalecer sus organizaciones, dentro de un concepto integral u holístico de desarrollo, el ahora llamado Desarrollo Humano, hasta lograr ser un factor fundamental y cada vez más influyente, en el escenario de nuestros países.

Como ya se ha visto en la discusión previa, el debate acerca de la caracterización y definición de sociedad civil no se ha resuelto; a manera de conclusión de este acápite se pueden señalar algunas aproximaciones extras.

Según Norberto Bobbio, “El significado comúnmente aceptado, (de sociedad civil), por la sociología política la contrapone con el Estado, definiéndola como “la esfera de las relaciones entre individuos,

---

<sup>9</sup> FUNDACION ESQUEL: "Sociedad Civil, Estado y Mercado: una Asociación Incipiente en Procura de un Desarrollo Equitativo." Washington, 1998. Página 111.



entre grupos y entre clases sociales que se desarrollan fuera de las relaciones de poder que caracterizan a las instituciones estatales”<sup>10</sup>.

Adicionalmente, de acuerdo con Bobbio, “Es, también, el terreno del que parten las demandas respecto de las cuales el sistema político está obligado a dar soluciones, pero además constituye el campo de las varias formas de movilización, de asociación y de organización de las fuerzas sociales con intereses políticos, en el más amplio sentido del término”.

Por último, se puede señalar la definición de la Fundación Esquel<sup>11</sup>, quien señala que: “Tomando la distinción weberiana entre poder de hecho y poder legítimo, la Sociedad Civil es el ámbito de las relaciones de poder de hecho, en tanto que el Estado es la sede de las relaciones de poder legítimo. Así entendido, Sociedad Civil y Estado, no son dos entes sin relaciones entre sí, sino que entre uno y otro existe una interrelación permanente”.

## **1.2. Aproximación a una Definición de Organización de la Sociedad Civil, Util para Efectos Tributarios**

En este numeral inicialmente se presenta un recuento de diversas aproximaciones a los conceptos de Asociación, Organización de la Sociedad Civil, Organización no Gubernamental, Asociación sin Fines de Lucro, Lucro y demás términos relacionados con el objetivo que se pretende en este trabajo. Posteriormente, a partir de las definiciones generales, se deduce y propone un criterio propio que se considera útil para la revisión de la normativa tributaria y sus posibles relaciones con el apoyo a la cultura de la filantropía.

Los doctores Rhina y Guillermo Quiñones<sup>12</sup>, consultores nacionales del Programa de Fortalecimiento de Organizaciones de la Sociedad Civil, abordan esta discusión en los siguientes términos:

Según Henry Capitant<sup>13</sup> el término asociación “deriva de *associer*, del latín *associare*, reunir (compuesto de *socius*, compañero), y se define como: “Agrupación permanente de personas que ponen en común sus conocimientos, actividad y recursos, con una finalidad que no es exclusiva o principalmente patrimonial. Con este sentido la asociación se opone a la sociedad”.

En República Dominicana, al igual que en la mayoría de los países de América Latina, los términos Organización de la Sociedad Civil (OSC), Organización no Gubernamental (ONG), Asociación sin

---

<sup>10</sup> BOBBIO, Norberto: "Sociedad Civil", en BOBBIO, Norberto y MATENCCI, Nicola, Diccionario De Política, México 1992. Página 1.575. citado en FUNDACIÓN ESQUEL, Op. Cit. Página 2.

<sup>11</sup> FUNDACION ESQUEL: Op. Cit. Página 3.

<sup>12</sup> QUIÑONES ROSADO, Rhina: "Legislación para Regulación de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC)", Informe parte del Programa Fortalecimiento de las Organizaciones de la Sociedad Civil en República Dominicana, INTEC - BID. Santo Domingo, 1999 y QUIÑONES HERNÁNDEZ, Guillermo, "Legislación Tributaria de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), Mecanismos e Instrumentos sobre Filantropía y Control Social". Informe parte del Programa Fortalecimiento de las Organizaciones de la Sociedad Civil en República Dominicana, INTEC - BID. Santo Domingo, 1999.

<sup>13</sup> CAPITANT, Henry: "Vocabulario Jurídico", página 63, citado por QUIÑONES ROSADO, Rhina: Op. Cit. Página 5.

Fines de Lucro (ASFL) y, más recientemente, Tercer Sector, se usan indistintamente como categorías genéricas para designar a aquellas asociaciones independientes del estado, que no persiguen ánimo de lucro y que trabajan por fines altruistas de beneficencia, filantropía o caridad y más modernamente, de apoyo al desarrollo humano en favor de los grupos más vulnerables de una sociedad. En el caso de República Dominicana estos términos se aplican a aquellas organizaciones incluidas en la Ley 520 del 26 de julio de 1920.

R. y G Quiñones<sup>14</sup>, en sus informes presentan una recopilación interesante de las definiciones de varios autores que han intentado aproximarse a estos conceptos. Entre ellos citan al “Lic. Florencio Lorenzo Silva el cual consideraba que las ONGs (Organizaciones no Gubernamentales): "son todas aquellas instituciones independientes de los gobiernos, tales como asociaciones, institutos, alianzas, federaciones, academias, ligas, y cuyo fin no sea el lucro sino el bien común<sup>15</sup>".

A continuación R. Quiñones cita al Banco Mundial<sup>16</sup>, quien considera sobre las ONGs que: “La diversidad de ONGs sobrepasa cualquier definición simple. Ellas incluyen muchos grupos e instituciones que son completamente o en gran parte independientes del gobierno y que tienen objetivos principalmente humanitarios o de cooperación en vez de comerciales”. Agrega que: “Las agencias denominadas ONGs incluyen asociaciones caritativas y religiosas que movilizan fondos privados para apoyar el desarrollo, distribuyen alimentos y servicios de planificación familiar y promueven la organización comunitaria”. Dentro de otras definiciones de ONG considera que es: “Una organización sin fines de lucro, voluntaria, orientada al servicio y al desarrollo, sea para el beneficio de sus miembros (organización de base) o de otros miembros de la población (una agencia)”.

R. Quiñones<sup>17</sup>, refiriéndose al caso específico de República Dominicana, opina que: “Los términos ONGs (organizaciones no gubernamentales) y OSCs (Organizaciones de la Sociedad Civil) carecen de definición legal, y tampoco gozan de una definición de hecho, ya que existen marcadas contradicciones y diferencias sobre el contenido y alcance de cada uno de estos términos.

Enfocándolos desde un punto de vista técnico y literal, el término genérico de ONGs (organizaciones no gubernamentales), que tan comúnmente se utiliza como sinónimo de Asociaciones sin Fines de Lucro, está incorrectamente utilizado, debido a que el hecho de que una organización sea no gubernamental, esto es, que no pertenezca al tren gubernamental, no implica necesariamente que carezca de fines lucrativos. En efecto, podemos ver como, por ejemplo, cualquier compañía por acciones u otras organizaciones de negocios, cuyo objeto es esencialmente lucrativo, son organizaciones no gubernamentales.

Otros, utilizan el término de ONG como sinónimo de Asociaciones sin Fines de Lucro de Servicio a Terceros ..., pero dicho uso también es confuso y no refleja claramente su contenido”.

<sup>14</sup> QUIÑONES ROSADO, Rhina: Op. Cit. Página 7. y QUIÑONES HERNÁNDEZ, Guillermo, Op. Cit. Página 5.

<sup>15</sup> LORENZO SILVA, Florencio: Secretario de Estado, Director General del Impuesto sobre la Renta. Ponencia sobre Las Empresas y las ONGs. Pág.3.

<sup>16</sup> BANCO MUNDIAL: Definición de ONG del Banco Mundial y de otras Agencias. Pág.6.

<sup>17</sup> QUIÑONES ROSADO, Rhina: Op. Cit. Páginas 7 y 8.



Se considera que no es correcto utilizar indistintamente los anteriores términos. Por otra parte, al analizar la composición de las expresiones, se observa una clara contradicción entre lo que señalan estas y el significado que comúnmente se les da. En esta apreciación coincidimos con R. Quiñónez. Así, verbigracia, por oposición una Organización de la Sociedad Civil o una Organización no Gubernamental es toda aquella que no pertenece al sector público, independientemente de si persigue o no fines de lucro, lo cual no coincide con la expresión Asociación sin Fines de Lucro, que excluye expresamente a quienes persiguen utilidades pero no trata el tema de su pertenencia al sector público o al sector privado. A su vez, en ambos casos, su ámbito de cobertura no coincide con el uso común que excluye de su ámbito tanto a los entes del gobierno como a las empresas mercantiles que generan utilidades para sus socios.

Consideramos que no se debe profundizar más en estas definiciones. En términos más pragmáticos se puede aceptar la posición de la Fundación Esquel<sup>18</sup>, quien afirma que “el llamado Tercer Sector está conformado por las organizaciones sin fines de lucro, que en buena medida nacen desde hace aproximadamente 30 años como respuesta creativa de las sociedades a la crisis global.... y que operan con distintos mimbretes jurídicos (fundaciones, asociaciones, hogares, etc.) y que en Ecuador, según parece, se desarrollan en su mayoría a partir de la década del 70, al amparo de las políticas sociales del Estado moderno”.

Como ya se indicó, estas definiciones son fruto de un convenio y deben ser útiles para un fin determinado. Se estima que, para efectos de la normativa tributaria, lo más conveniente es utilizar el concepto de Asociaciones sin Fines de Lucro; en esto también hay una coincidencia con los consultores Quiñones<sup>19</sup>, quienes afirman que: “En tal virtud, recomendamos la utilización de la terminología legal de Asociaciones sin Fines de Lucro que describe más fehacientemente y con mayor claridad a las Asociaciones que se incorporan bajo las disposiciones de la Ley No.520, y que abarcan a las fundaciones como, simplemente, uno de los tipos de organizaciones que se encuentran incluidas dentro de las regulaciones de la Ley No.520 y no como una categoría legal diferente”.

Con relación a este tema, R. Quiñones hace un muy interesante análisis acerca de las principales características o “rasgos” y del tipo de beneficios que pueden obtener las Asociaciones sin Fines de Lucro<sup>20</sup>. Inicialmente la autora, citando a Alvaro Tafur Galvis, señala que: “Las asociaciones sin fines de lucro pueden adoptar diferentes formas institucionales, pero en sentido general son consideradas como organizaciones a través de las cuales se busca, por un grupo de personas que ponen en común su voluntad y esfuerzo, por un fundador o fundadores, que destinan bienes y rentas, a la obtención de un beneficio no económico, para el grupo participante o para un número indeterminado de personas<sup>21</sup>”.

Posteriormente, R. Quiñones afirma que: “Las Asociaciones sin Fines de Lucro tienen características distintas a las empresas comerciales e industriales, así como a las instituciones gubernamentales.

---

<sup>18</sup> FUNDACIÓN ESQUEL: “Responsabilidad Social: Una Empresa de Todos”. Quito, 1998. Páginas 15 y 23.

<sup>19</sup> QUIÑONES ROSADO, Rhina: Op. Cit. Página 8 y QUIÑONES HERNÁNDEZ, Guillermo: Op. Cit. Página 5.

<sup>20</sup> QUIÑONES ROSADO, Rhina: Op. Cit. Páginas 8 a 11.

<sup>21</sup> TAFUR GALVIS, Galvis, Álvaro. Personas Jurídicas Privadas sin Animo de Lucro, Pág.7.

En efecto, para que una institución sea considerada sin fines de lucro deben existir las siguientes condiciones:

- 1) Que el objeto de su creación no sea la obtención de beneficios, sino por el contrario, prestar un servicio a sus miembros o a la comunidad;
- 2) Que los beneficios que obtenga, por cualquier medio, no se repartan entre los miembros, sino que sean destinados al fin para el cual fue creada dicha sociedad”.

A continuación, la autora presenta la parte más interesante de su análisis, especialmente desde la óptica del tratamiento tributario, cuando expresa su posición acerca de la posibilidad de que una Asociación sin Fines de Lucro obtenga beneficios. Así, frente a las dos condiciones señaladas para que una institución sea considerada sin fines de lucro, R. Quiñones afirma que, “En este sentido, consideramos oportuno realizar ciertas aclaraciones, planteadas a continuación.

La primera aclaración es que la ausencia de finalidad lucrativa, esencial en este tipo de institución para ser considerada como tal, no es impedimento para que éstas realicen actividades lucrativas “per se” y comerciales, siempre y cuando las ganancias se destinen al logro de las finalidades altruistas que constituyen la razón de ser de la institución.

Así también, Mariano A. Mella expresa que “existe la errónea creencia de que una institución, por el hecho de estar constituida como entidad no lucrativa, no obtiene beneficios. Sí los obtiene, e incluso es deseable y muchas veces imprescindible que los obtenga para poder continuar existiendo. Sin embargo, estos beneficios no son repartidos entre los miembros de la sociedad, sino que se destinan al fin para el cual fue creada dicha entidad<sup>22</sup>” .

En tal virtud, consideramos que el control interno aplicado en una Asociación sin Fines de Lucro no debe variar del utilizado por una empresa lucrativa, así como también, en la medida de lo posible, en materia de organización, métodos administrativos de división del trabajo y de dirección. La naturaleza y variedad de las actividades desarrolladas por cada institución, así como el nivel de recursos disponibles, determinará la estructura administrativa necesaria para que le permita operar con una eficiencia razonable”.

Posteriormente y en referencia al caso dominicano, la autora señala que: “En nuestro país, no existen limitaciones legales en cuanto al tipo de actividades que puedan realizar las Asociaciones sin Fines de Lucro, por tanto se les permiten la realización de actividades comerciales, bajo el principio constitucional de que lo que no está prohibido está permitido (artículo 8, numeral 5 de la Constitución). En la práctica, éstas realizan distintos tipos de ventas de productos y servicios como mecanismo de recaudación de fondos...”.

En algunos países, Ecuador entre ellos, se hacen diferenciaciones entre las definiciones de renta, excedente y utilidad. Para efectos impositivos, la normativa ecuatoriana define renta<sup>23</sup>, como la

<sup>22</sup> MELLA, Mariano A. Ob cit, supra nota núm. 3. Pág.19.

<sup>23</sup> Ver Ley de Régimen Tributario Interno. Artículo 2.



diferencia entre los ingresos y los egresos que se obtiene, a título gratuito u oneroso, de fuente interna o del exterior, provenientes del trabajo, del capital o de ambas fuentes, consistentes en dinero, especies o servicios.

En la anterior definición no interesa el origen ni el destino de los ingresos. Sin embargo, entre las ONGs, (el concepto más generalizado en el país), Asociaciones sin Fines de Lucro y entes similares de la sociedad civil, se hace una diferenciación entre “excedente”, concepto que se asimila al de renta, y “utilidad” entendido como aquella parte de los excedentes que son susceptibles de reparto, (independientemente de si este efectivamente se produce o no), entre el, (o los) dueño (s) de un negocio.

Esta diferenciación busca, por una parte, lograr la plena aceptación jurídica de la capacidad de las organizaciones de la sociedad civil que no persiguen ánimo de lucro, de generar excedentes, (no utilidades), que permitan garantizar su sostenibilidad y financiar a futuro las actividades propias de su misión, (en los términos expuestos por R. Quiñones) y, por la otra, limitando el ámbito del Impuesto a la Renta al concepto de utilidad, independizar sus actividades de la tributación directa, (en la actualidad, como se señala más adelante, las rentas de las organizaciones de la sociedad civil están exentas del gravamen).

De adoptarse en la normativa tributaria dominicana una diferenciación, por ejemplo que afecte con el Impuesto a la Renta a las “utilidades” y no a los “excedentes”, se resolvería, por lo menos en el área que nos interesa, el problema de las definiciones para efectos de promover la filantropía a través de tratamientos impositivos especiales.

Se estima que un importante paso para lograr algo similar a lo anterior se ha dado ya en la normativa dominicana, en efecto, la antigua Ley 520 de 1920, en su primer artículo señalaba que los objetivos de las asociaciones incluidas en ella debían ser “fines lícitos que no incluyan el de obtener beneficios pecuniarios o apreciables en dinero” y posteriormente la Ley 666 de 1982 modificó el citado enunciado, con el siguiente texto: “fines lícitos que no incluyan el obtener beneficios pecuniarios o apreciables en dinero para repartir entre ellos”. El agregado en negrilla, reconoce legalmente que, como afirma R. Quiñones<sup>24</sup>, “...la carencia de finalidad lucrativa de las Asociaciones sin Fines de Lucro no implica que estas entidades no obtengan beneficios apreciables pecuniariamente, sino que estos beneficios no pueden ser repartidos entre los miembros de la Asociación, sino que se destinen a los fines para los cuales fue creada”.

---

<sup>24</sup> QUIÑONES ROSADO, Rhina: Op. Cit. Página 16.

## 2. La Estructura y Características de un Sistema Tributario

En este capítulo se presenta, a través de un examen de la clasificación teórica que se hace de los gravámenes y de los objetivos que persiguen en América Latina la mayoría de las legislaciones impositivas, una caracterización de la estructura y de las características que debe mantener un sistema tributario.

Para los siguientes acápites de este trabajo, principalmente para el análisis de las actuales normas tributarias que fomentan la filantropía en República Dominicana y para la proposición de alternativas o reformas que las mejoren, es de especial importancia este capítulo. Se debe recordar siempre que una propuesta debe ser viable y “negociable” y desde el punto de vista del Estado, esto será así en la medida en que la alternativa mejore, o por lo menos no afecte significativamente, la estructura y los objetivos que él, como máximo responsable de la tributación dominicana, se propone con el sistema vigente.

### 2.1. Clasificación de los Tributos

**La teoría tributaria clasifica a los gravámenes que afectan a los ciudadanos de un país en tres grandes categorías: Impuestos, tasas y contribuciones.** La característica común a ellos es la de constituir exacciones económicas que deben ser aportadas por las personas (naturales o jurídicas), que habitan (principio de territorialidad) o que ejercen actividades económicas (principio de la fuente) en un país y que por tal motivo se denominan sujetos pasivos del tributo, y cuya recaudación beneficia al estado (gobierno nacional, gobiernos locales o entes estatales), quienes por esa razón se llaman sujetos activos del tributo.

**Los impuestos son gravámenes que el estado impone a los sujetos pasivos a fin de obtener recursos para financiar su presupuesto, sin que por ello deba entregarles una contraprestación en forma directa. Los impuestos se clasifican en directos e indirectos, según su afectación. Los primeros, según su nombre lo indica, gravan en forma directa al sujeto pasivo, por ejemplo, a través de afectar a su renta o ingreso disponible, o su patrimonio, sin que pueda trasladarlo a terceros. Los impuestos indirectos son gravámenes que afectan al sujeto pasivo pero que este puede trasladarlos a otros contribuyentes:** A pesar de que el diseño de los impuestos prevé que este sea asumido por los consumidores finales, los sujetos pasivos de ellos son los comerciantes u otras personas que transfieren bienes o prestan servicios afectados. Para obviar esta situación la ley permite expresamente que los sujetos pasivos puedan transferir el gravamen a sus clientes.

Los impuestos indirectos pueden ser de naturaleza interna, cuando se causan dentro del territorio nacional, (el ITBIS y el ISC son buenos ejemplos de ellos) o de naturaleza externa, originados fuera del territorio nacional y que en América Latina y el Caribe básicamente se refieren a los aranceles a la importación de bienes.



**Los impuestos directos, (por ejemplo el Impuesto a la Renta en República Dominicana),** ofrecen una gran ventaja a los planificadores y a quienes toman decisiones en materia de política fiscal, frente a la tributación indirecta: al tomar como base para el cálculo del gravamen el ingreso neto del contribuyente, (ingresos brutos menos gastos requeridos para su obtención), se pueden incorporar elementos redistributivos al determinar tarifas diferenciales, menores para quienes ganan menos, y tarifas mayores para quienes obtienen más.

Esta característica redistributiva de un impuesto se llama progresividad del gravamen. De hecho las constituciones políticas y leyes de la mayoría de los países latinoamericanos señalan no solo que el Estado, sino específicamente la normativa tributaria<sup>25</sup>, deben procurar una justa distribución de las rentas y de la riqueza entre todos los habitantes del país.

Tradicionalmente se ha considerado que la imposición indirecta no es progresiva, que afecta por igual a todos los contribuyentes, independientemente del nivel de ingresos que estos tengan. El argumento es que, al existir tarifas únicas (por ejemplo, 12% para el ITBIS en República Dominicana), un mismo valor deberá ser cancelado, como un sobreprecio que generalmente define el llamado precio de venta al público, por todos los que adquieran los bienes o contraten los servicios afectados por el impuesto, independientemente de su grado de pobreza o de riqueza comparativa.

En el caso ecuatoriano en la actualidad se da una discusión interesante sobre este tema. Dentro del proceso de análisis de una reciente reforma tributaria que fundamentalmente perseguía generar más ingresos al fisco, el Ejecutivo propuso un incremento a la tarifa del Impuesto al Valor Agregado (IVA, similar al ITBIS dominicano), frente a las críticas de que se trataba de una medida inequitativa por el carácter indirecto y, por tanto, regresivo del gravamen, se hizo un análisis de la estructura del mismo (en el Ecuador los productos de consumo básico, alimentos, medicinas, servicios de salud, educación y similares, están exentos), se comparó la composición de las canastas de consumo de los ciudadanos, según sus niveles de ingreso y, como era de esperarse, se descubrió que entre los pobres, en promedio, el 90% o más de sus gastos no generaba IVA, mientras que entre los contribuyentes de mayores recursos económicos este porcentaje se reducía a menos del 30%, lo cual implica una progresividad del impuesto.

De todas maneras esta conclusión, que puede ser válida para el caso específico ecuatoriano, no es generalizable. En la medida de que la cobertura de un impuesto indirecto es mayor (por ejemplo en Chile en donde el IVA prácticamente no tiene exenciones), la característica de regresividad de la tributación interna se mantiene.

**Las tasas son pagos que los sujetos pasivos hacen a favor del estado como contraprestación de un servicio que este les ofrece.** Esta es su característica fundamental - en alguna manera, las tasas constituyen el precio de los servicios – En estos casos el monto que debe pagar un sujeto pasivo depende de la voluntad de cada uno de ellos, quienes deciden con cuanto aportan, en función de su mayor o menor demanda de los servicios objeto de tasas.

---

<sup>25</sup> En el caso ecuatoriano esta disposición consta en el artículo 256 de la Constitución Política de la República.

**Las tasas municipales por basuras, agua potable y alcantarillado, o sus similares de las empresas de energía eléctrica y teléfonos, son los ejemplos más representativas de este tipo de gravámenes.**

Las tasas también permiten introducir elementos de progresividad en su diseño. En países como Ecuador las tasas por prestación de estos servicios presentan valores diferenciados en los cuales son comunes los subsidios cruzados: se subsidia a quienes menos consumen y se cobra los costos reales, o aún valores superiores, a los consumidores mayores.

**Por último, las contribuciones son cobros que hace un gobierno, nacional o local, a todos los ciudadanos que se benefician de una obra de interés común.** En América Latina y el Caribe este mecanismo es utilizado principalmente en el ámbito municipal, es común realizar obras de vialidad o de dotación de servicios básicos, entre otras, financiándolas con contribuciones que se imponen a los dueños de los predios ubicados en su área de influencia.

En estos casos la contribución es compulsoria y generalmente se calcula en función de los costos de la obra que se va a financiar y de la valorización que cada inmueble va a obtener como consecuencia de la construcción de la nueva vía o dotación del nuevo servicio.

En la medida en que el sujeto activo de la contribución puede diseñar libremente un sistema diferenciado de las contribuciones que asigna a cada sujeto pasivo, se pueden incorporar elementos de progresividad. Generalmente se utilizan los catastros o avalúos prediales para el cálculo de estos gravámenes; consecuentemente, en una forma sencilla se puede trasladar al patrón de contribuciones todos los elementos redistributivos que se hallen incluidos en los primeros.

## 2.2. Síntesis de la Clasificación de los Tributos Vigentes en República Dominicana

De acuerdo con la división de los tributos que se indicó en el numeral precedente, los gravámenes dominicanos se clasifican de la siguiente manera:

TIPO DE GRAVAMEN		TRIBUTO DOMINICANO
Impuestos Internos	Directos	Impuesto a la Renta
	Indirectos	ITBIS
		ISC
Impuestos Externos	Indirectos	Aranceles
Tasas		Gravámenes por Agua potable, alcantarillo, teléfonos, electricidad, recolección de basuras y similares.
Contribuciones		Tributos específicos para financiar la construcción de obras públicas, que se cobran a sus beneficiarios.



## 2.3. Objetivos de un Sistema Tributario

Si bien cada Estado a través de su sistema de gravámenes puede proponerse objetivos propios muy específicos, en líneas generales los principales son comunes en la mayoría de las normativas tributarias y se pueden sintetizar en cuatro grandes categorías, así:

- Generar recursos para el Estado, en sus niveles nacional y local, que le permitan financiar sus presupuestos de gastos.
- Lograr la eficiencia en la asignación de recursos.
- Ser un factor de redistribución del ingreso.
- Dotar a la administración tributaria de mecanismos eficientes de control y minimizar sus costos de gestión.

Es importante destacar que los cuatro objetivos señalados no son independientes entre sí. Por ejemplo, la generación de un nivel suficiente de recursos para el Estado requiere, entre otras cosas, de mecanismos modernos y ágiles de control. Una distribución más justa de la riqueza en el largo plazo tiene una incidencia positiva sobre la eficiencia en la asignación de recursos.

Por otra parte algunos de los objetivos, o de las políticas y normas tributarias que se apliquen para el cumplimiento de ellos, pueden contraponerse. Así, por ejemplo, una política que persiga un objetivo redistributivo podría recomendar un tratamiento tributario preferencial a ciertos sectores menos favorecidos de la población, o una estructura compleja de deducciones y exenciones que considere el mayor número de casos específicos de los sujetos pasivos, lo cual con seguridad atentará contra la equidad y la neutralidad de un gravamen, base de su eficiencia como asignador de recursos, contra la sencillez y eficiencia de los sistemas de control y, posiblemente, contra la tasa efectiva de recaudación, a su vez indicador del nivel de recursos que se generen.

Todo lo anterior es un reflejo de la complejidad del problema. En las siguientes partes de este trabajo, especialmente cuando se hace referencia a la situación dominicana actual y a la viabilidad de las propuestas que se formulan para apoyar la cultura de la filantropía a través del sistema tributario, se da especial importancia a este tema.

### 2.3.1. La Generación de Recursos para el Estado

Todo Estado, según G. Quiñónez<sup>26</sup>, para el cumplimiento de sus fines, como son satisfacer las necesidades públicas y conservar su patrimonio (a su vez propiedad de toda la comunidad), requiere realizar gastos. A su vez, para poder realizarlos requiere de ingresos que puede obtenerlos de varias fuentes, una de ellas es la aplicación de gravámenes o tributos a los miembros de la sociedad.

---

<sup>26</sup>QUIÑONES HERNANDEZ, Guillermo: Op. Cit. Páginas 6 y ss.

Retomando las palabras de Quiñones, un sistema tributario es “el conjunto de mecanismos legales, reglamentarios y administrativos aplicados y gestiones que realiza el Estado a los fines de captar u obtener parte de la riqueza generada por el sector privado, trasladarlos al sector público y gastarlos en la preservación de la existencia del Estado, en la conservación de sus bienes y del orden público y en la satisfacción de las necesidades públicas.”

Ahora bien, las necesidades públicas en los países latinoamericanos son crecientes, especialmente en la época actual en que una crisis generalizada y una pobreza creciente caracterizan a la mayoría de sus sociedades, de donde la exigencia de captar más recursos para el Estado se vuelve prioritaria.

La anterior conclusión reafirma el hecho de que **la generación de recursos suficientes para el Estado, el mantenimiento de las tasas efectivas de recaudación, el control de la evasión y la elusión tributarias y de la corrupción que puede desviar recursos públicos hacia otros fines, son objetivos fundamentales de un sistema tributario.**

### 2.3.2. La Eficiencia en la Asignación de Recursos

Este objetivo, el cual implica ser un instrumento de apoyo al desarrollo del país mediante una eficiente asignación de los recursos económicos disponibles, generalmente se logra mediante la adopción de un **esquema tributario equitativo y neutral y a través de la minimización de las asignaciones fijas del producto de su recaudación.**

#### 2.3.2.1. La Equidad de un Tributo

**La equidad de un gravamen implica que bases gravables iguales deben ser afectadas por el impuesto de manera igual,** evitando al máximo discriminaciones en esta materia.

Generalmente, las mayores inequidades de un tributo están constituidas por las exenciones y otros tratamientos impositivos preferenciales; por ejemplo, aquellos que hasta los años ochenta se concedían en la mayoría de los países de Latinoamérica para el fomento de determinados sectores considerados prioritarios y que progresivamente han sido eliminadas por las reformas tributarias que se han adoptado en la década pasada, o el tratamiento discriminatorio para ingresos que tienen un mismo origen, tales como los impuestos a la renta con tarifa fija a los rendimientos financieros, comunes en varios países de la región, entre ellos Ecuador, que hace que no se incluya estos ingresos en la renta global, tal como se hace con otras utilidades generadas por el capital.

Otras formas de inequidad se presentan cuando en el diseño de un tributo no existe una única base imponible o un sistema tarifario uniforme, como las antiguas separaciones de las rentas y diferenciación de las tarifas según aquellas hayan sido obtenidas con el concurso del trabajo o del capital, o la diferenciación de tarifas en los impuestos a las ventas según el carácter de artesano o empresario moderno del productor de un determinado bien u oferente de un servicio gravado.

En este punto de la discusión es importante anotar que no todos los objetivos de un sistema tributario pueden (y deben) ser conseguidos a ultranza, muchas veces estos son opuestos y en ese caso el proponente que diseña el sistema y el legislador que lo aprueba, deben buscar el equilibrio que más



convenga a la sociedad. A manera de ejemplo, y continuando con el caso señalado al final del párrafo precedente, si bien desde el punto de vista de la equidad de un gravamen una mercancía afectada por el IVA debería pagar la misma tarifa, independientemente de que la produzca un artesano o un empresario moderno, en procura del objetivo de redistribución del ingreso podría ser conveniente reducir la tarifa, o aún exonerar del impuesto, al primero y mantenerla en un mayor valor para el segundo.

### 2.3.2.2. La Neutralidad de un Gravamen

Esta característica, íntimamente relacionada con la anterior, implica que **el tratamiento tributario debe ser exactamente igual para todo contribuyente, independientemente de la actividad económica que desarrolle, el tipo de financiamiento que escoja o la clase de consumidor que sea.** Un sistema tributario no neutral podría hacer que las decisiones de los contribuyentes acerca del destino de sus recursos se orienten hacia el logro de ventajas tributarias y no hacia la óptima localización de los mismos.

A manera de ejemplo, antes de la reforma de 1989 el Impuesto a la Renta en Ecuador gravaba con impuestos diferentes a los ingresos de las personas naturales según los obtuvieran en forma directa o a través de sociedades; inclusive dentro de las personas jurídicas, se afectaba con tarifas diferenciadas a las sociedades de personas – limitadas, y a las sociedades de capitales – anónimas. Igual cosa ocurría con las sociedades extranjeras y nacionales.

En otros países se grava con tarifas menores a sujetos pasivos que se financian con pasivos, frente a aquellos que utilizan sus propios recursos de capital. Entre las exenciones del impuesto a las ventas muchas veces se encuentran bienes que son afectados en forma diferente según el adquirente final: por ejemplo, en Ecuador, los tractores si se destinan a usos agrícolas están exentos, si se usan en cualquier otra actividad están afectados.

Todo ello hace que los actores económicos definieran su forma de organización, sus escogencias como consumidores o sus esquemas de financiamiento, en función de las posibles ventajas fiscales y no en consideración a otros parámetros más relevantes para una decisión racional que asegure la óptima localización de los recursos de la economía.

### 2.3.2.3. Las Asignaciones de la Recaudación del Impuesto

La teoría y la práctica de **una administración pública eficiente indican que en lo posible todos los ingresos del fisco deben ir a una caja única y que luego, de acuerdo con las prioridades de gasto que tenga el gobierno para cada ejercicio, se presupueste su destino con total autonomía y libertad.** Este principio, que en América Latina fue acogido desde hace varias décadas cuando se instituyeron las Cajas o Cuentas Unicas del Tesoro, tiene sus opositores entre quienes desean recursos de la hacienda pública, asignados en forma permanente y automática, para determinados fines.

Independientemente de los móviles que tienen quienes buscan recursos preasignados del fisco, esta práctica, común en América Latina y el Caribe, resta grados de libertad a los planificadores del desarrollo de un país, pues limitan los recursos disponibles para financiar los planes y estrategias de

desarrollo que se consideran más convenientes y obliga a localizar determinados recursos en destinos que no necesariamente constituyen la mejor opción en el ámbito nacional. Cuando un sistema económico como el ecuatoriano mantiene largos períodos de crisis fiscal y está sujeto a fuertes cambios coyunturales como son los recientemente derivados de la caída del precio del petróleo, de las consecuencias del fenómeno de El Niño o de los efectos de la crisis asiática, esta situación de rigidez en el diseño de la política fiscal se vuelve más restrictiva e impide en mayor grado el logro de una eficiente localización de los recursos.

En República Dominicana existe una porción significativa del presupuesto que se maneja cada año en forma discrecional por parte del Ejecutivo. Esta práctica, si bien en una forma estricta no se inscribe dentro de las partidas preasignadas que se están discutiendo, generan también rigideces, pues las asignaciones así realizadas muchas veces se constituyen en “derechos adquiridos” de los beneficiarios o, en otros casos, las organizaciones receptoras de las asignaciones crean dependencias tales de estas que no podrían sobrevivir si en algún ejercicio fiscal estas se eliminan.

Lo anterior se analiza a mayor profundidad más adelante en este informe. Así mismo se propone una alternativa gradual para corregir esta situación.

## 2.4. La Tributación como Factor de Redistribución del Ingreso

Como ya se dijo, **el Impuesto a la Renta, el más utilizado de los impuestos directos, es el gravamen que ofrece una mayor ventaja, frente a la tributación indirecta, para lograr resultados redistributivos:** al tomar como base para el cálculo del gravamen la utilidad neta obtenida por el contribuyente - ingresos brutos menos gastos requeridos para su obtención - se pueden incorporar elementos redistributivos del ingreso – o de progresividad del tributo - mediante la fijación de tarifas diferenciales, menores para quienes ganan menos y mayores para quienes obtienen más. Similares consideraciones se pueden hacer para los impuestos patrimoniales, de herencias, legados y donaciones, así como a aquellos gravámenes de carácter predial.

**La moderna teoría de hacienda cada vez da una mayor importancia a los impuestos directos y a la asignación del gasto público, como instrumentos de redistribución de la riqueza y de procura de una mayor equidad social<sup>27</sup>.**

En América Latina y en referencia a las personas naturales, las modernas estructuras tarifarias del Impuesto a la Renta se hacen según tramos de ingreso, según un mecanismo que incluye una alta dosis de progresividad, pues exonera del gravamen, sin distingo alguno, a todos los contribuyentes, a una base de ingresos que se considera la mínima necesaria para satisfacer las necesidades básicas de una familia tipo y luego afecta, con tarifas crecientes, a los réditos que sobrepasaban esa base.

<sup>27</sup>Sobre el tema es interesante el aporte de José Sevilla Segura en Diez Lecciones sobre Financiación Pública y Diseño Tributario. Estudios de Hacienda Pública de España, 1997.



Hasta la década de los setenta, la mayoría de los sistemas de imposición a la renta mantenían estructuras más o menos complicadas de deducciones por estado civil, número de hijos o dependientes, gastos en salud y educación y aún por tipo de vivienda, capacidad o incapacidad física de los contribuyentes. Desafortunadamente esta estructura, útil para los fines que se plantea y vigente en Estados Unidos y varios países de Europa, por los abusos que se cometieron y la dificultad de su control, fue sustituida por una más simple de exoneración de una base uniforme para todos los contribuyentes y una progresividad en las tarifas para los ingresos que superen dicha base. La República Dominicana es un ejemplo de aplicación de este último esquema.

## **2.5. La Administración Tributaria, sus Mecanismos de Control y los Costos de Gestión**

El último de los objetivos generales de un sistema tributario se refiere a la necesidad que tiene una sociedad de dotar a su administración tributaria, a costos razonables (tanto a la encargada de los impuestos internos como a aquella responsable de los aranceles), de mecanismos ágiles, oportunos, eficaces y eficientes de control, a fin de hacer que la normativa se cumpla por parte de todos los miembros de la sociedad, minimizar la evasión y la elusión tributarias, reducir la corrupción y evitar posibles desvíos de recursos hacia fines diferentes de aquellos previamente establecidos.

Los sistemas de control no son necesarios únicamente para mantener el nivel de ingresos requerido por la hacienda pública, tal como a veces y en forma errónea se aplican. En la medida en que los sistemas de control son diseñados y utilizados en una forma más eficiente, también los objetivos de lograr una mayor eficiencia en la asignación de recursos y de ser un factor determinante en la redistribución de la riqueza y los ingresos, se pueden lograr en mejor forma.

Varios son los esfuerzos y los cambios que en esta materia se han introducido en los países de América Latina durante los últimos años; entre las principales vale la pena mencionar los siguientes:

Se ha reducido el número de declaraciones a aquellas que realmente implican ingresos significativos para el fisco, eliminando el viejo concepto de que la declaración de impuestos es un deber cívico que debe ser cumplido por la mayor cantidad posible de ciudadanos. En Ecuador, por ejemplo, país que en 1988 contaba con menos de 11 millones de habitantes, se receptaron ese año 1.500.000 declaraciones del Impuesto a la Renta; aún los estudiantes para poder obtener la cédula tributaria, a su vez requisito para matricularse en los establecimientos educativos, debían presentar declaraciones con valores iguales a cero en la parte correspondiente a ingresos e impuestos causados. Al año siguiente el número de estas declaraciones se redujo a menos de 200.000 y la tasa de recaudación se incrementó en un 55%.

Se han eliminado las llamadas cédulas tributarias o certificados de no adeudar al fisco.

Se ha delegado al sistema bancario la recaudación de los tributos y se han descongestionado las oficinas de recaudación de los Ministerios de Finanzas o Hacienda.

Se han creado sistemas eficientes de cobro anticipado de tributos, especialmente del impuesto sobre la renta, sobre la base de la generalización de los mecanismos de retención en la fuente.

Se han modernizado las administraciones mediante la incorporación de computadores y programas que permiten sistematizar todas las declaraciones, en la mayoría de los casos a partir de información grabada en medio magnético en los bancos que reciben las declaraciones. En el caso de las aduanas se ha automatizado el manejo de los aranceles.

Se han diseñado y adoptado programas para hacer en forma sencilla y eficiente los cruces de información básica para una verificación inicial de consistencia en la información de los contribuyentes y para posteriormente realizar fiscalizaciones sobre problemas puntuales, eliminando aquellas intervenciones indiscriminadas sobre la totalidad de los documentos contables de los contribuyentes. En una forma paralela, se han eliminado los requisitos de presentar a la administración de impuestos información que no sea necesaria y factible de ser utilizada en las labores normales de control.

Se han creado cuentas corrientes para cada sujeto pasivo, a través de las cuales se lleva un balance integral de los créditos y débitos de cada contribuyente para todos los gravámenes que le afectan, sustituyendo la antigua independencia de obligaciones fiscales.

Se han incrementado significativamente las remuneraciones promedio de los empleados de las administraciones tributarias, se ha valorizado su trabajo, se han incorporado recursos humanos más calificados, se han implantado ambiciosos programas de capacitación y se ha reducido la corrupción de los funcionarios.

Se han simplificado los trámites y se han modernizado los sistemas y procedimientos burocráticos.

Por último, en la misma normativa tributaria se han hecho reformas que facilitan los controles y el trabajo de la administración pública. Un buen ejemplo de ello es la ya citada eliminación del complejo sistema de deducciones, según las características propias de cada contribuyente, del impuesto a la renta y su sustitución por un esquema de deducción única. Otro ejemplo ampliamente aplicado en América Latina es la simplificación de las partidas arancelarias y la reducción de su dispersión mediante la unificación de tarifas en uno o pocos niveles. La reducción de deducciones, exenciones y otros tratamientos tributarios preferenciales también abonan a favor de este propósito.



### 3. La Situación Actual en República Dominicana con Relación a la Normativa Tributaria y la Asignación del Gasto Público para el Apoyo a la Filantropía

Inicialmente en este capítulo, de acuerdo al alcance previsto en los términos de referencia de la consultoría, se hizo un recuento de la normativa tributaria vigente en República Dominicana, que respalda la acción de las organizaciones de la sociedad civil que se dedican a la filantropía. Luego de la primera visita del consultor internacional a la República Dominicana, se decidió incorporar un nuevo acápite que trata acerca de las asignaciones del presupuesto del estado que se hacen en favor de organizaciones sin fines de lucro.

De acuerdo con la propuesta inicial de este trabajo de utilizar, tanto como sea posible, los estudios nacionales elaborados durante la primera fase del Programa de Fortalecimiento de Organizaciones de la Sociedad Civil, se utilizan los textos de los consultores R. y G. Quiñones, quienes trabajaron en el tema.

Como ya se indicó, el marco jurídico general de las Asociaciones sin Fines de Lucro en República Dominicana consta en la Ley 520 de 1920. En este cuerpo legal no se trata el tema tributario, consecuentemente para su análisis hay que remitirse a otras leyes, principalmente a tres: El Código Tributario para los impuestos internos, la Ley General de Exoneraciones para el tratamiento de este tema específico y el Arancel de Aduanas para los impuestos al comercio exterior, según se detalla adelante.

#### 3.1. Exención a las Rentas Generadas por Entidades Civiles de Asistencia Social y Similares

**En República Dominicana el Impuesto sobre la Renta no afecta a las Asociaciones sin Fines de Lucro - en adelante ASFL. Esto está normado en el literal d) del artículo 299 del Código Tributario**, el cual define una exención a: “Las rentas que obtengan las entidades civiles del país de asistencia social, caridad, beneficencia, y los centros sociales, literarios, artísticos, políticos, gremiales y científicos, siempre que tales rentas y el patrimonio social se destinen a los fines de su creación y en ningún caso se distribuyan directa o indirectamente entre los asociados. Cuando estas entidades generen rentas provenientes de actividades de naturaleza distinta a los propósitos para los cuales fueron creadas, dichas rentas estarán sujetas a este impuesto. Quedan excluidas de esta exención aquellas entidades organizadas jurídicamente como compañías por acciones u otra forma comercial, así como aquellas que obtienen sus recursos, en todo o en parte, de la explotación de espectáculos públicos, juegos de azar, carreras de caballos y actividades similares”.

En el literal c) del mismo artículo 299 se establece una exención adicional sobre: “Las rentas de las instituciones religiosas, cuando se obtengan por razón directa del culto”.

Por último, el literal e) del citado artículo define una nueva exención, esta vez a favor de: “Las rentas de las asociaciones deportivas, y de los inmuebles de su propiedad en que funcionan sus campos de deportes e instalaciones inherentes a sus propósitos, siempre que tales asociaciones no persigan fines de lucro o exploten o autoricen juegos de azar”.

Como expresa G. Quiñones<sup>28</sup>, **“la exención a las rentas obtenidas por las Asociaciones sin Fines de Lucro otorgada por el Código Tributario no es total, ya que está concedida con ciertas limitaciones en relación con el origen de sus rentas y el destino de las mismas. Estos casos son:**

- 1) Cuando las rentas obtenidas del patrimonio social, en todo o en parte, sean distribuidas entre los asociados.**
- 2) Cuando estas entidades generen rentas provenientes de actividades de naturaleza distinta a los propósitos para los cuales fueron creadas.**
- 3) Cuando obtengan sus recursos, en todo o en parte, de la explotación de espectáculos públicos, juegos de azar, carreras de caballos y actividades similares.”**

**En un sentido estricto, las tres limitaciones atentan contra la equidad y la neutralidad del Impuesto al establecer tratamientos discriminatorios según tipos de renta y tipos de contribuyente. Sin embargo, es claro que el objetivo de redistribución de la riqueza, vía el apoyo a la filantropía, prima sobre el primero y justifica la inclusión de la exención.**

A criterio del autor, hay un aspecto fundamental que se debe considerar para analizar las limitaciones a la exención: **La primera y la tercera limitaciones se refieren al origen de las rentas** (no se aplica a aquellas generadas por actividades distintas a los propósitos de las ASFL y tampoco a aquellas obtenidas en actividades específicas tales como espectáculos públicos, juegos de azar y similares). **Por el contrario, la segunda limitación se refiere al destino de las rentas** (no se aplica a aquella porción que se repartan entre los asociados).

**Se considera que un solo criterio, el de destino, es suficiente para validar la exención.** Consecuentemente, se podrían eliminar aquellas restricciones al origen de las rentas y aceptar que una ASFL puede generar “excedentes”, según se propuso en el numeral 1.2. de este informe, sin que sea afectada impositivamente por ello, pagando gravamen, solamente, si convierte dichos “excedentes” en “utilidad” (repartible).

**Para un análisis del tema a mayor profundidad, se debería medir, en términos cuantitativos, la importancia real de las restricciones. En lo posible se deberían obtener cifras que permitan determinar la importancia de los ingresos de las ASFL que se reparten, el monto de estos que**

<sup>29</sup> QUIÑONES HERNANDEZ, Guillermo: Op. Cit. Páginas 12 y 13.



**proviene de actividades distintas a las de sus objetivos y el valor del impuesto que pagan y aquellas rentas que se originan en espectáculos y azar.** Durante el desarrollo de esta consultoría se realizaron varios intentos para conseguir esta información, desafortunadamente no fue posible obtenerla. En forma verbal las autoridades de la Dirección General de Impuestos Internos manifestaron que no se llevan registros de las rentas de las ASFL y que ninguna declara y paga impuestos al fisco; también se reconoció la debilidad de los sistemas de la Secretaría de Finanzas para controlar las actividades de este tipo de potenciales contribuyentes.

### **3.2. Tratamiento Tributario a las Donaciones Hechas en Favor de las Asociaciones sin Fines de Lucro**

Según explica G. Quiñones<sup>29</sup>, antes de 1992, cuando aún no regía el actual Código Tributario: “En la legislación dominicana, la ley 5911, establecía la exención de las donaciones efectuadas por las empresas y personas físicas, sin limitación alguna en materia de impuesto sobre la renta”.

El Código Tributario de la República Dominicana, Ley No.11-92 de fecha 16 de mayo de 1992, excluyó de las deducciones admitidas para la determinación del Impuesto sobre la Renta de las personas físicas las donaciones o aportes realizados a las Asociaciones sin Fines de Lucro, a los fines de contribuir con la realización de sus objetivos. Asimismo limitó a sólo un 5% el porcentaje anual de las utilidades imponibles que podía ser donado a las asociaciones sin fines de lucro por las empresas, y deducido del monto imponible para fines del cálculo de impuesto.”

**El texto legal vigente consta en el literal i) del artículo 287 del citado Código Tributario, el cual dice: “Donaciones a Instituciones de Bien Público. Las donaciones efectuadas a instituciones de bien público, que estén dedicadas a obras de bien social de naturaleza caritativa, religiosa, literaria, artística, educacional o científica, hasta un cinco por ciento (5%) de la renta neta imponible del ejercicio, después de efectuada la compensación de las pérdidas provenientes de ejercicios anteriores, cuando corresponda. Las donaciones o regalos serán tratados como deducción únicamente si se determina en la forma requerida por los Reglamentos”.**

**Este hecho ha originado una controversia entre los empresarios y las ASFL por un lado y la Dirección de Impuestos Internos por el otro<sup>30</sup>: Mientras los primeros aseguran que la restricción impuesta en 1992 ha limitado el monto de las donaciones a favor de quienes se dedican a la filantropía, la segunda afirma que el monto donado es muy inferior al que potencialmente se podría hacer, aún manteniendo la restricción citada. Al respecto y para aclarar esto sería interesante medir la importancia del cambio en la normativa tributaria, por un lado consiguiendo cifras de recaudación y de donaciones antes y después de la expedición del actual Código Tributario y, por el otro, corrigiendo el análisis de la administración tributaria, para medir la importancia de las donaciones en función de los ingresos totales de las ASFL y de la base gravable de los donantes; no del universo de contribuyentes como actualmente se**

---

<sup>29</sup> QUIÑONES HERNANDEZ, Guillermo: Op. Cit. Páginas 13 y ss.

<sup>30</sup> Un mayor detalle sobre esta discusión se presenta en el capítulo 5 de este Informe.

**hace.** Durante la ejecución de esta consultoría también se trató de obtener esta información en la Dirección General de Impuestos Internos, desafortunadamente tampoco fue posible lograrla.

**Sobre este tema se puede señalar que la norma rompe el principio de neutralidad del sistema al dar un tratamiento diferenciado a aquellos agentes económicos que se organizan bajo la figura de una persona jurídica, frente a aquellos que actúan a título personal, lo cual podría inducir a que determinados contribuyentes constituyan sociedades no por consideraciones de tipo económico sino exclusivamente para evitar un tratamiento tributario discriminatorio.**

**La Ley de Educación No. 66-97, a través de su artículo 199, afectó una vez más la neutralidad del sistema tributario. En efecto, este cuerpo legal creó un tratamiento preferencial, esta vez aplicado en función de la naturaleza de los beneficiarios de las donaciones. La inequidad se produjo cuando se incrementó en un 5% adicional el monto de la renta neta imponible que puede ser deducida para el cálculo del Impuesto sobre la Renta, cuando se hace una donación a ASFL, que se dedican a actividades educativas, a la investigación o al fomento de la innovación tecnológica.**

**Aquí el tratamiento discriminatorio se produce en contra de las ASFL que se dedican a actividades distintas a las tres incluidas en la disposición legal.** Una organización de la sociedad civil podría decidir dedicarse a la educación, la investigación o la innovación tecnológica solamente para captar mayores donaciones y no porque esto obedezca a su misión institucional, por las características y destrezas de sus recursos humanos, las necesidades prioritarias de su población objetivo u otra razón similar de mayor trascendencia. Por otra parte, con el antecedente de la Ley de Educación otros sectores de la filantropía, tales como la salud o la salubridad, tendrían derecho a reclamar un tratamiento similar.

### **3.3. El Impuesto Sustitutivo sobre Retribuciones Complementarias**

En el estudio de G. Quiñones<sup>31</sup> se señala, aparentemente como un caso de tratamiento discriminatorio para las ASFL, el hecho de que estas, por el hecho de estar exentas del Impuesto sobre la Renta, no deben pagar el Impuesto Sustitutivo sobre Retribuciones Complementarias en especie pagadas a sus trabajadores en relación de dependencia y deben incluir, en la base de retención que hacen sobre las remuneraciones a sus empleados, el monto de las remuneraciones complementarias.

Al respecto parece que la exoneración del Impuesto Sustitutivo sobre Retribuciones Complementarias (de la cual son sujetos pasivos los contribuyentes afectados por el Impuesto sobre la Renta), también se extiende a quienes están exentos del Impuesto sobre la Renta (entre estos las ASFL), si no compensan a sus trabajadores por el exceso de retención que les hacen. En este caso los perjudicados son los beneficiarios de las retribuciones en especie, quienes verán reducidos sus ingresos en dinero por culpa de la mayor retención.

<sup>31</sup>QUIÑONES HERNANDEZ, Guillermo: Op. Cit. Páginas 16 y 17.



Si acaso las ASFL compensan a los trabajadores con un mayor pago en efectivo a fin de que no se disminuya su ingreso disponible y si las tarifas son similares, se estaría ante un caso de afectación neutra. La ASFL tendría un sobrecosto por remuneración a sus trabajadores en relación de dependencia, igual al impuesto que pagaría otro contribuyente no exento del Impuesto a la Renta, en cuyo caso no habría lugar a trato preferencial, y el trabajador vería aumentado su remuneración bruta en un monto igual al de su mayor retención, sin afectación de su ingreso disponible.

### **3.4. El Tratamiento Preferencial en los Impuestos Indirectos de Carácter Interno**

**El tratamiento tributario a las ASFL en el caso de los dos principales impuestos indirectos que operan en República Dominicana, el ITBIS y el ISC, es similar; en ambos casos existe una exoneración parcial a las importaciones. Adicionalmente, para el primero se establece un tratamiento preferencial para la transferencia de materiales educativos y bienes similares.**

Según detalla G. Quiñones<sup>32</sup>, el numeral 13 del artículo 344 del Código Tributario crea una exención del ITBIS a las importaciones definitivas efectuadas con franquicias en materia de derechos de importación, entre otros por "instituciones religiosas, educativas, culturales, de asistencia social y similares." Por su parte el literal b) del artículo 366 del mismo cuerpo legal, con una redacción muy similar establece una exención para el pago del ISC a los mismos sujetos pasivos.

Este tratamiento preferencial contradice la moderna tendencia en América Latina que busca eliminar las exenciones por tipo de sujeto pasivo y mantiene aquellas por tipo de bien o servicio transferido. Los problemas de control y las perforaciones a la equidad del tributo son los principales argumentos para justificar esta actitud.

Por otra parte, el hecho de que el tratamiento de exención se otorgue solamente a las importaciones y no a las adquisiciones locales genera otro tipo de distorsión. Podría presentarse una competencia calificada de desleal entre importadores y proveedores nacionales, en desmedro de estos últimos, en el mercado dominicano. Incluso algunos tratados de libre comercio exterior, tales como los de la OMC y la Comunidad Andina de Naciones prohíben este tipo de diferenciaciones.

La Ley de Educación No. 66-97 estableció una exención adicional para el ITBIS. En efecto, su artículo 199 señala que: "Queda exonerada de todo tipo de arancel de aduana así como el Impuesto a la Transferencia de Bienes Industrializados y Servicios (ITBIS) la importación y venta de los materiales y equipos educativos, textos e implementos necesarios para las actividades educativas y docentes de los niveles pre-universitarios".

---

<sup>32</sup>QUIÑONES HERNANDEZ, Guillermo: Op. Cit. Páginas 17 y ss.

**Esta exención, si bien se enmarca dentro del tipo de exoneraciones comúnmente aceptadas en las recientes reformas tributarias de América Latina, crea un tratamiento diferenciado y cabe la pregunta ¿con los mismos derechos no debería liberarse de cargas impositivas a los materiales y equipos destinados a la salud, la salubridad o a la construcción de vivienda social?**

### **3.5. Otros Impuestos de Carácter Interno**

De acuerdo con G. Quiñones<sup>33</sup>, en República Dominicana **el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones y el gravamen sobre Vivienda Suntuaria y Solares Urbanos no Edificados, no afectan a las ASFL.**

### **3.6. La Imposición Externa**

**La Ley 14-93 que aprobó el Arancel de Aduanas vigente en República Dominicana, no establece tratamiento preferencial alguno a favor de las ASFL. Inclusive, en su artículo 8 establece que: “A partir de la fecha de la promulgación de la presente ley no se concertarán contratos con personas físicas o jurídicas que establezcan concesiones de exoneración de gravámenes arancelarios, sin la aprobación del Congreso Nacional”.**

Las concesiones ya concedidas a través de contratos con el Estado, ratificados o no por el Congreso Nacional, tendrán vigencia únicamente hasta la fecha que sea más corta entre las que se indican a continuación:

- a) El vencimiento especificado en el acuerdo o contrato, o
- b) El período de tres (3) años a contar desde el 12 de septiembre de 1990, fecha en que se introdujo el proyecto de reforma arancelaria ante el Congreso Nacional”.

En opinión de G. Quiñones<sup>34</sup>, "esta disposición de la Ley No.14-93 es inconstitucional, en virtud de que viola el artículo 110 y el principio de la irretroactividad de la ley consagrado en el artículo 47 de nuestra Constitución.

Anteriormente, las exoneraciones de las Asociaciones sin Fines de Lucro sobre derechos arancelarios y para otros casos específicos, se tramitaban a través de la ley No.4027 sobre Exoneraciones de Impuestos, Contribuciones o Derechos Fiscales o Municipales, del 14 de enero de 1955 que, en el párrafo II, del artículo 1, establecía lo siguiente:

“Las exoneraciones que tengan como justificación una finalidad desinteresada o de utilidad pública no prevista expresamente, sólo podrán ser otorgadas por el Poder Ejecutivo, con las condiciones

<sup>33</sup> QUIÑONES HERNANDEZ, Guillermo: Op. Cit. Páginas 20 y 21.

<sup>34</sup> QUIÑONES HERNANDEZ, Guillermo: Op. Cit. Páginas 21 y ss.



que se declaren o prescriban en cada caso, sin cuyo cumplimiento podrá ordenarse el cobro de los impuestos correspondientes”. La finalidad desinteresada es la propia de las asociaciones sin fines de lucro.

Sin embargo, la Ley No.14-93, anteriormente citada, que aprobó el Arancel de Aduanas de la República Dominicana, en su artículo 20 deroga, en lo relativo a la concesión de exoneraciones de impuestos aduaneros: “El párrafo II del artículo 1 de la ley No.4027, de fecha 14 de enero de 1955, sobre exoneraciones de impuestos, contribuciones o derechos fiscales o municipales”.

Es decir, que las Asociaciones sin Fines de Lucro, luego de la puesta en vigencia en 1993 del nuevo Arancel de Aduanas, quedaron sin el estatuto legal a través del cual se le otorgaban las exoneraciones de impuestos aduanales.”

El artículo 110 de la Constitución, citado por G. Quiñones, dice lo siguiente: “No se reconocerá ninguna exención, ni se otorgará ninguna exoneración, reducción o limitación de impuestos, contribuciones o derechos fiscales o municipales, en beneficio de particulares, sino por virtud de la ley. Sin embargo, los particulares pueden adquirir, mediante concesiones que autorice la ley, o mediante contratos que apruebe el Congreso Nacional, el derecho irrevocable de beneficiarse por todo el tiempo que estipule la concesión o el contrato, y cumpliendo con las obligaciones que la una y el otro les imponga, de exenciones, exoneraciones, reducciones o limitaciones de impuestos, contribuciones o derechos fiscales o municipales incidentes en determinadas obras o empresas hacia las que convenga atraer, para el fomento de la economía nacional, o para cualquier otro objeto de interés social, la inversión de nuevos capitales”.

De acuerdo con el texto anterior, aparentemente la opinión de inconstitucionalidad de G. Quiñones es válida solamente para los contratos ratificados por el Congreso Nacional, más no para aquellos que no la tienen.

Por último, como se indicó ya en los últimos acápites del numeral precedente, en **la Ley de Educación existe una exoneración expresa de derechos arancelarios, en favor de las importaciones y ventas de materiales, equipos, textos e implementos utilizados en la educación no universitaria. Al igual que en el caso del ITBIS, se enfrenta un caso, aunque generalmente aceptado, de tratamiento preferencial hacia solo uno de los sectores sociales básicos.**

### **3.7. Los Deberes Tributarios Formales de las ASFL**

De acuerdo con el párrafo I del artículo 7 del Código Tributario, en República Dominicana la exención, total o parcial de tributos, no elimina la obligación de los contribuyentes de cumplir con los demás deberes formales que le corresponden.

Adicionalmente, en su calidad de agentes de retención del Impuesto sobre la Renta (y de sujetos pasivos del ITBIS, independientemente de que puedan transferirlo a sus clientes, en caso de que vendan bienes o presten servicios gravados), las ASFL son responsables del pago de algunas obligaciones tributarias.

**Los deberes formales de los Responsables y Terceros, se determinan en el artículo 50 del Código Tributario;** G. Quiñones<sup>35</sup> hace una síntesis de estos, así:

- a) **Llevar los registros y los libros obligatorios de contabilidad y los adicionales o especiales que se les requiera.**

Las anotaciones en los libros de contabilidad deberán hacerse generalmente a medida que se desarrollen las operaciones. Estos libros deben ser llenados en lengua castellana.

- b) **Ajustar sus sistemas de contabilidad y de confección y evaluación de inventarios a prácticas contables establecidas en las leyes,** Reglamentos y normas generales dictadas al efecto, y reflejarán clara y verazmente el real movimiento y resultado de las operaciones y el valor de los bienes inventariados.

Los métodos de contabilidad y de valuación serán los establecidos por las leyes tributarias. Estos métodos no podrán ser cambiados sin la expresa autorización de la Administración Tributaria la cual, excepcionalmente y por solicitud motivada, cuando el solicitante demuestre que el método establecido por la ley no sea idóneo para la empresa de que se trata, podrá autorizar por escrito el nuevo método siempre y cuando no distorsione la base imponible de los tributos y no ofrezca dificultades para la fiscalización. La autorización deberá precisar la fecha a partir de la cual puede aplicarse el nuevo método.

- c) **Inscribirse en el Registro Nacional de Contribuyentes y los registros especiales pertinentes,** a los que aportarán los datos necesarios y comunicarán oportunamente sus modificaciones, debiendo acreditar esta inscripción para la realización de todos los actos señalados por la ley, Reglamentos o normas administrativas.

- d) **Solicitar a la Administración Tributaria, sin perjuicio de acudir también a otras autoridades competentes, permisos previos de instalación o de habilitación de locales e informar a aquella de la iniciación de actividades susceptibles de generar obligaciones tributarias.**

Esta información deberá hacerse dentro de los dos meses siguientes a la iniciación de sus actividades y de contener todas las informaciones requeridas para la inscripción en el Registro Nacional de Contribuyentes y en todos los demás en que deba inscribirse el informante.

- e) **Comunicar los cambios de domicilio, así como cualquier cambio de situación que pueda dar lugar a la alteración de la responsabilidad tributaria,** dentro de los diez (10) días posteriores a la fecha en que se realicen estos gastos.

El contribuyente que decida poner fin a su negocio por venta, liquidación, permuta o cualquier otra causa deberá comunicarlo a la Administración Tributaria en un plazo de sesenta (60) días para lograr la autorización pertinente al efecto.

<sup>35</sup>QUIÑONES HERNANDEZ, Guillermo: Op. Cit. Páginas 24 y ss.



Las empresas en liquidación, mientras no efectúen la liquidación final y el pago del impuesto causado si lo hubiese, estarán sujetas a las disposiciones de este Código, a las leyes tributarias correspondientes y a los Reglamentos para su aplicación.

- f) **Presentar las declaraciones que correspondan, para la determinación de los tributos, conjuntamente con los documentos e informes que exijan las normas respectivas y en la forma y condiciones que ellas indiquen.** En los casos en que la declaración deba efectuarse mediante formularios, la falta de éstos no exime de la obligación de presentarla.

La Administración Tributaria podrá discrecionalmente, a petición de un contribuyente o responsable, ampliar hasta por sesenta (60) días el plazo para la presentación de declaraciones, siempre que existan razones fundadas para ello. La negativa de la Administración a conceder prórroga no es susceptible de recurso alguno.

En los casos de impuestos de declaración y pago simultáneo, la prórroga para declarar y pagar deberá regirse por las disposiciones del Artículo 27 de este Código.

- g) **Concurrir a las oficinas de la Administración Tributaria cuando su presencia sea requerida,** bajo los apercibimientos que correspondan.
- h) **Conservar en forma ordenada, por un período de diez (10) años: los libros de contabilidad, libros y registros especiales, antecedentes, recibos o comprobantes de pago, o cualquier documento referido a las operaciones y actividades del contribuyente.**
- i) **Facilitar a los funcionarios fiscalizadores, las inspecciones y verificaciones en cualquier lugar,** establecimientos comerciales o industriales, oficinas, depósitos, depósitos fiscales, puertos, aeropuertos, naves, aeronaves, furgones o contenedores, vehículos y otros medios de transporte.
- j) **Presentar o exhibir a la Administración Tributaria, las declaraciones, informes, documentos, formularios, facturas, comprobantes de legítima procedencia de mercancías, recibos, listas de precios, etc., relacionados con hechos generadores de obligaciones, y en general, dar las aclaraciones que les fueren solicitadas.**
- k) **Los industriales, importadores, distribuidores y comerciantes mayoristas deberán emitir facturas por las transferencias que efectúen.** Previo a su uso, los talonarios de facturas deben ser controlados por la Administración Tributaria de acuerdo con las normas que ella imparta.
- l) **Los agentes de retención deberán presentar anualmente a la Administración Tributaria, en la forma y fecha que ésta disponga, una declaración jurada de las retenciones operadas.**
- m) **Las personas que giren o acrediten dinero a acreedores del exterior deberán informar respecto de dichas sumas.**

### **3.8. El Control en Materia Tributaria a las ASFL**

**Tres controles de tipo tributario se detectaron en el actual sistema tributario dominicano. Uno de ellos no se dirige directamente a las ASFL sino a las empresas que realizan donaciones a aquellas.** Según G. Quiñones<sup>36</sup>, estos controles se realizan “para verificar si las donaciones deducidas por las empresas, han sido realmente donaciones y si es correcta la cantidad señalada como donación de la empresa que la deduce, para evitar hasta cierto punto, que estas donaciones puedan ser usadas como mecanismos de evasión.”

Según el mismo autor, **estos controles “se refieren a la verificación de las sumas donadas y gastadas, y si lo fueron en la forma prevista, y si los gastos están respaldados con sus justificantes.”**

**Otro mecanismo de control, esta vez sí dirigido a las ASFL, se encuentra en el artículo 2 de la ley 130 de 1942 y se refiere a las competencias de la Cámara de Cuentas. Esta norma señala que dicho organismo debe conocer, revisar y aprobar todas las cuentas generales y particulares del Estado, de otros entes del sector público y de las instituciones que reciban subsidios de dichos organismos. De la lectura de esta disposición se colige que el control tiene una cobertura limitada, no afecta al universo de las ASFL sino solamente a aquellas que reciben fondos públicos y exclusivamente sobre la porción de sus ingresos financiada por el Estado.**

**Por último, la tercera norma de control se encuentra en el Reglamento 139-98 para la Aplicación del Impuesto sobre la Renta. Esta disposición hace que las ASFL, para poder gozar de las exenciones señaladas en los literales d) y e) del artículo 299 del Código Tributario, deban acreditarse en un Registro de Instituciones sin Fines de Lucro.**

**De la revisión de estos mecanismos de control se puede concluir que todos ellos se dirigen exclusivamente a los estados financieros y contables de donantes y ASFL. Ninguno de ellos apunta a una verificación del cumplimiento de la misión de las organizaciones, al resultado obtenido por sus programas y proyectos específicos ni a la eficiencia con que se manejan los fondos, lo cual podría ser ejecutado aún desde un enfoque estrictamente fiscal.**

**En adición a lo anterior es importante resaltar el hecho de que, de acuerdo con información verbal recopilada por el consultor en su visita a República Dominicana, en la realidad no se efectúan estos controles ni se verifica siquiera el cumplimiento de los deberes formales de las ASFL.**

### **3.9. Síntesis de la Normativa Dominicana en Referencia al Tratamiento Tributario de las ASFL, Limitaciones y Recomendaciones**

De una lectura de los acápites precedentes, en relación al tratamiento fiscal que tienen las ASFL en República Dominicana, de sus mayores limitaciones y de las principales recomendaciones que en este trabajo se formulan, se puede hacer la síntesis que se presenta en las siguientes páginas:

<sup>36</sup> QUIÑONES HERNANDEZ, Guillermo: Op. Cit. Página 8.



TEMA	BASE LEGAL	NORMA	LIMITACIONES	RECOMENDACIONES
Impuesto a la Renta de las ASFL.	Literal d), Artículo 299 del Código Tributario, Ley 11-92.	Define una exoneración parcial del Impuesto a favor de las ASFL.	No incluye las rentas distribuidas, aquellas originadas por actividades diferentes a las de su misión y las obtenidas de espectáculos públicos y similares.	Mantener solamente el criterio de destino para limitar la exención, así solo las rentas distribuidas estarían gravadas.
Donaciones a favor de las ASFL en general. Normativa general.	Literal c), Artículo 287 del Código Tributario.	Otorga una deducción de la base gravable con el Impuesto a la Renta de quienes hacen donaciones.	Limita la deducción al 5% de la base gravable y excluye a las personas naturales.	Generalizar la deducción incluyendo a las personas naturales y cuantificar el porcentaje que, de la base gravable de quienes sí donan, representa el valor donado a las ASFL, a fin de determinar el impacto esperado de una posible ampliación del máximo deducible.
Deducción adicional a donaciones en favor del sector educativo.	Artículo 199 de la Ley de Educación 66-97.	Concede un 5% adicional deducible, cuando las donaciones se hacen a ASFL dedicadas a actividades educativas, a investigación o al fomento de innovaciones tecnológicas.	Es inequitativo con otros sectores sociales diferentes a los beneficiarios de la norma.	Eliminar el tratamiento preferencial en favor de un sector específico.
ITBIS para las ASFL. Normativa general.	Numeral 13, Artículo 344 del Código Tributario.	Exonera del tributo a las importaciones hechas por las ASFL.	Cubre solamente a las importaciones, no a las compras locales, lo que genera una competencia desleal entre proveedores foráneos y locales, en perjuicio de los últimos. Además contraría a los acuerdos internacionales de integración.	Eliminar las exoneraciones según el tipo de sujeto pasivo y el tratamiento discriminatorio en contra de la producción nacional.

Exención adicional del ITBIS para el sector educativo.	Artículo 199 de la Ley de Educación.	Amplía la exención a las compras locales de materiales y equipos educativos, textos e implementos necesarios para actividades educativas y docentes en niveles pre-universitarios.	Es inequitativo con otros sectores sociales diferentes a los beneficiarios de la norma.	Eliminar el tratamiento preferencial en favor de un sector específico.
ISC para las ASFL.	Literal b), Artículo 366 del Código Tributario.	Exonera del tributo a las importaciones hechas por las ASFL.	Cubre solamente a las importaciones, no a las compras locales, lo que genera una competencia desleal entre proveedores foráneos y locales, en perjuicio de los últimos. Además contraría a los acuerdos internacionales de integración.	Eliminar las exoneraciones según el tipo de sujeto pasivo y el tratamiento discriminatorio en contra de la producción nacional.
Otros tributos de carácter interno.		No existen exoneraciones ni tratamientos preferenciales en favor de las ASFL.	Ninguna.	Ninguna.
Impuestos externos a las importaciones de las ASFL. Normativa general.	Artículo 8 del Arancel de Aduanas, Ley 14-93.	No existen exoneraciones ni tratamientos preferenciales de tipo general, en favor de las ASFL.	Ninguna.	Ninguna
Exención especial para las importaciones del sector educativo.	Artículo 199 de la Ley de Educación.	Exonera de aranceles a las importaciones de materiales y equipos educativos, textos e implementos necesarios para actividades educativas y docentes en niveles pre-universitarios.	Es inequitativo con otros sectores sociales diferentes a los beneficiarios de la norma.	Eliminar el tratamiento preferencial en favor de un sector específico.



Deberes tributarios formales de las ASFL.	Párrafo I del Artículo 7 y Artículo 50 del Código Tributario.	Establece que las ASFL deben cumplir los deberes formales tributarios y los define.	Ninguna.	Ninguna.
Controles en materia tributaria a las ASFL.	Artículo 2, Ley 130 de 1942.	Se definen las competencias de la Cámara de Cuentas y se establece la obligación de inscripción en el Registro de Instituciones sin Fines de Lucro.	La cobertura de los controles es limitada, solo afecta a aquellas ASFL que reciben fondos públicos. Existen varios organismos gubernamentales con ingerencia en las actividades de las ASFL. En la realidad los controles no se aplican.	Generalizar la normativa para que incluya a todas las ASFL. Crear un ente único de control con participación de representantes de las ASFL.

### 3.10. Las asignaciones presupuestarias para financiar programas de las ASFL

Como se indicó al inicio de este capítulo, dada la importancia del tema y luego de la primera visita a Santo Domingo, se decidió incorporar en este trabajo un acápite adicional a fin de revisar un hecho propio del país: **la asignación de una parte significativa del presupuesto del Estado al financiamiento de las actividades de organizaciones sin fines de lucro de diversa índole.**

En la codificación de conceptos de gasto del Presupuesto de Gastos del Gobierno Central Dominicano existen dos partidas que constituyen transferencias a instituciones privadas sin fines de lucro, la 074 denominada Aportes a Instituciones Privadas sin Fines de Lucro y la 081, Aportes de Capital a Instituciones Privadas sin Fines de Lucro. En el último quinquenio, de acuerdo con las cifras proporcionadas por la Oficina Nacional de Presupuesto, estas partidas han alcanzado los montos que se observan en el siguiente cuadro:

#### PRESUPUESTO DEL GOBIERNO CENTRAL DE REPUBLICA DOMINICANA RDS MILLONES

AÑO	PRESUPUESTO TOTAL	PARTIDA 074	PARTIDA 081	SUMA 074 + 081	PARTICIPACION EN TOTAL
1995	22.837.7	237.4	15.9	253.3	1.11%
1996	26.398.9	266.8	13.3	280.1	1.06%
1997	34.540.1	327.6	51.4	379.0	1.10%
1998	39.120.0	651.8	12.9	664.7	1.70%
1999	40.500.0	668.9	21.0	689.9	1.70%
2000 <sup>37</sup>	46.634.0	813.4	25.0	838.4	1.80%

<sup>37</sup> Presidencia de la República, Proyecto de Ley de Gastos Públicos para el año 2000

**El dinero fruto de estas transferencias, de acuerdo con la proforma presupuestaria del 2000 y según expresiones verbales de funcionarios de la Oficina Nacional de Presupuesto y de la Cámara de Cuentas de la República, se distribuyen con criterios muy discrecionales y sin mayor control entre algo más de 2.300 ASFL.** Entre estas agencias se encuentran albergues, asilos, asociaciones, centros, círculos, clubes, comités, confraternidades, congregaciones, consejos, escuelas, federaciones, fundaciones, iglesias, ligas deportivas, logias, misiones, movimientos, noviciados, patronatos, seminarios, sociedades, templos, uniones y otras denominaciones de organizaciones de la sociedad civil.

**A juicio de los funcionarios de la Oficina Nacional de Presupuesto, Dirección General de Impuestos Internos y de la Cámara de Cuentas, entrevistados durante la visita a Santo Domingo, en la República Dominicana no existen criterios ni mecanismos técnicos de asignación y control de subsidios a las OSC y estas se hacen en función de las mayores o menores presiones que el sistema permite ejercer a los potenciales beneficiarios de estos recursos.**

**Lo anterior, unido a una casi total ausencia de controles por parte del Estado, hace que exista un gran desorden en la asignación de los recursos públicos a las ASFL y un casi absoluto desconocimiento acerca del uso que estas hacen de los fondos recibidos del presupuesto del gobierno central. Cuando se observa la magnitud de estas transferencias y su tendencia creciente a lo largo de los últimos años, hasta aproximarse al 2% del presupuesto total del gasto del gobierno central, la situación es preocupante.**



## 4. Discusión sobre Algunos Tratamientos Preferenciales en América Latina, en Materia Tributaria, para las Asociaciones Sin Fines de Lucro o sus Benefactores

En este capítulo, con fines estrictamente de referencia, se presenta una reseña de los tratamientos preferenciales que, en materia tributaria, tienen las ASFL en tres países latinoamericanos escogidos.

Inicialmente, se hace un análisis de los tratamientos especiales que tienen las ASFL en Argentina, Bolivia y Ecuador y, posteriormente, se hace una recopilación de los mismos, agrupándolos según el tipo de impuesto en que se conceden las preferencias.

### 4.1. Tratamientos Tributarios Preferenciales en Favor de las ASFL

G. y R Quiñones hicieron una síntesis de la normativa tributaria que afecta a las ASFL en Argentina y Bolivia<sup>38</sup>. Entre las disposiciones reseñadas vale la pena destacar las siguientes:

**En Argentina las entidades sin ánimo de lucro están exentas del pago del Impuesto a las Ganancias (equivalente al Impuesto sobre la Renta en República Dominicana),** “en la medida en que ellas y su patrimonio social se destinen a los objetivos y finalidades de su creación, en ningún caso distribuyan utilidades, directa o indirectamente, entre sus miembros. De lo contrario se le anularía la exención.” También se anula la exención cuando pagan a sus directivos, fiscalizadores internos o miembros de su Consejo de Administración, remuneraciones superiores a un tope predeterminado, o cuando lo hacen en cualquier monto estando vedado el pago en sus estatutos.

**En este punto es importante observar que, a diferencia de la normativa de República Dominicana, existe solamente la consideración del destino de las ganancias de las ASFL para acceder a la exención;** no se incluyen consideraciones acerca de la relación entre la naturaleza de las actividades que originan la renta y los propósitos para los cuales fueron creadas las ASFL que las obtienen (ver numeral 3.1. de este informe), excepto, en una forma similar a la dominicana, aquellas rentas derivadas de espectáculos públicos, juegos de azar, carreras de caballos y actividades similares, las cuales sí están afectadas por el tributo.

<sup>38</sup> QUIÑONES ROSADO, Rhina: Op. Cit. Páginas 11 a 14 y QUIÑONES HERNÁNDEZ, Guillermo: Op. Cit. Páginas 28 a 31.

**En referencia al Impuesto al Valor Agregado - IVA, (similar al ITBIS dominicano), en la República Argentina existen tres categorías de bienes o servicios exentos, que favorecen a las ASFL, así:**

- 1. Los servicios prestados por las ASFL cuando estos se relacionan en forma directa con sus fines específicos.**
- 2. Las prestaciones inherentes a los cargos de Miembros de la Comisión Directiva de las asociaciones civiles.**
- 3. Las importaciones definitivas de mercaderías que tienen franquicias arancelarias, cuando se destinen a obras médicas o a la investigación científica y tecnológica.**

Las dos primeras exenciones no tienen tratamientos similares en República Dominicana. En ambos casos, aunque puedan ser aceptables por criterios redistributivos, las exenciones argentinas rompen los principios de equidad y neutralidad del tributo.

La tercera exención es similar a aquella que tiene República Dominicana, aunque más restringida. Beneficia únicamente a dos áreas de acción de las ASFL, (medicina e investigación), mientras que en el caso dominicano es amplia para todas las importaciones.

Esta exención tiene el problema de que crea una diferenciación entre productos similares según su origen (domésticos o importados); adicionalmente, su restricción la asimila a la exención adicional que tienen los materiales y equipos educativos en República Dominicana, lo cual conduce a la pregunta ya formulada anteriormente: ¿Por qué se da un tratamiento preferencial, en este caso a los sectores salud e investigación en ciencia y tecnología, y no se extiende a otros tales como la salubridad o la educación?

**En Bolivia rige un impuesto aplicable a las Utilidades de las Empresas, el cual se asimila al Impuesto sobre la Renta dominicano. Dentro de la normativa de este tributo se señala que están exentas del impuesto “las utilidades obtenidas por las asociaciones, fundaciones o instituciones no lucrativas autorizadas legalmente, tales como: religiosas, de caridad, beneficencia, asistencia social, educativas, culturales, científicas, ecológicas, artísticas, literarias, deportivas, políticas, profesionales, sindicales o gremiales.”**

También la normativa del Impuesto a las Utilidades de las Empresas señala que: “Esta exención procederá siempre que, por disposición expresa de sus estatutos, la totalidad de los ingresos y el patrimonio de las mencionadas instituciones se destinen exclusivamente a los fines enumerados, que en ningún caso se distribuyan directa o indirectamente entre sus asociados, y que, en caso de liquidación, su patrimonio se distribuya entre entidades de igual objeto o se done a instituciones públicas.

Como condición para el goce de esta exención, las entidades benéficas deberán solicitar su reconocimiento como entidades exentas ante la Administración Tributaria.”

**Se observa que en Bolivia la exoneración es similar a la de Argentina. Esta obedece únicamente a consideraciones sobre el destino de las utilidades y no sobre su origen. Se señalan,**



adicionalmente, dos condiciones: una sobre el destino de su patrimonio en caso de disolución y otra que requiere un reconocimiento de la administración tributaria, lo cual se asimila a lo que dispone en República Dominicana el Reglamento 139-98 para la Aplicación del Impuesto sobre la Renta.

**En Bolivia, el Impuesto al Valor Agregado - IVA, (similar al ITBIS dominicano), no contempla tratamiento preferencial alguno para las ASFL,** lo cual lo caracteriza como un tributo más equitativo y neutral que el de otros países, aunque no se ha utilizado como un factor redistributivo del ingreso, por ejemplo, a través del apoyo a las ASFL, tal como se propone en República Dominicana o Argentina.

**En Ecuador el tratamiento preferencial en materia tributaria para las ASFL es mucho más restringido.** En el país existen tres leyes principales que norman los tributos: el Código Tributario que es una Ley marco de carácter general, la Ley de Régimen Tributario Interno que trata de los gravámenes de carácter interno y la Ley Orgánica de Aduanas que hace lo propio con los aranceles.

**En el Código Tributario se norma una exención general para "las instituciones y asociaciones de carácter privado, de beneficencia o de educación, constituidas legalmente, siempre que sus bienes o ingresos se destinen a los mencionados fines y solamente en la parte que se invierta directamente en ellos"<sup>39</sup>.**

Por costumbre, las exenciones del Código Tributario, de carácter general, requieren de disposiciones complementarias en leyes específicas. Entre estas, las principales se encuentran en la Ley de Régimen Tributario Interno el cual, en la parte referente al Impuesto sobre la Renta, señala que están exentos del gravamen los ingresos “las instituciones de carácter privado sin fines de lucro legalmente constituidas: de culto religioso, beneficencia, cultura, arte, educación, investigación, salud, deportivas, profesionales, gremiales, clasistas y de los partidos políticos, siempre que sus bienes e ingresos se destinen a sus fines específicos y solamente en la parte que se invierta en ellos<sup>40</sup>.”

Dentro de la misma disposición se aclara que: “Para que las fundaciones y corporaciones creadas al amparo del Código Civil puedan beneficiarse de esta exoneración, es requisito indispensable que estas instituciones se encuentren inscritas en el Registro Único de Contribuyentes, lleven contabilidad y cumplan con los demás deberes formales contemplados en el Código Tributario y esta Ley.”

Entre los numerales del artículo que se refiere a las exenciones del impuesto sobre la Renta, aparece otro que amplía los tratamientos preferenciales a favor de un grupo especial de contribuyentes, este dice así: "Están exentos del Impuesto sobre la Renta los ingresos percibidos por las comunas, cooperativas, uniones, federaciones y confederaciones de cooperativas y demás asociaciones de campesinos y pequeños agricultores, en la parte que no sean distribuidos<sup>41</sup>.

La diferencia de estas dos disposiciones radica en que mientras en el primer caso, los ingresos deben ser reinvertidos para gozar de la exención, en el segundo basta con que no sean distribuidos para acogerse al tratamiento preferencial.

---

<sup>39</sup> Código Tributario. Artículo 34, numeral 4.

<sup>40</sup> Ley de Régimen Tributario Interno. Artículo 9, numeral 5.

<sup>41</sup> Ley de Régimen Tributario Interno. Artículo 9, numeral 12.

**En estas exenciones se observa un tratamiento similar al de Argentina y Bolivia, la única consideración para gozar de ellas se refieren al destino de los ingresos** (a sus fines específicos en el primer caso y en la parte que no sean distribuidos en el segundo), sin importar el origen de los mismos.

**En referencia a las donaciones que efectúen los contribuyentes en beneficio de las ASFL, en Ecuador se permite deducir de la base gravable del Impuesto sobre la Renta:** “Las asignaciones, donaciones y subvenciones que otorguen las empresas y personas naturales a las instituciones sin fines de lucro legalmente constituidas, dedicadas exclusivamente a la beneficencia, cultura, educación, investigación, salud, deporte y medio ambiente. **Esta deducción se aplicará hasta un máximo del 10% de la base imponible del ejercicio inmediato anterior. Sin embargo, las donaciones hechas a Universidades y Escuelas Politécnicas Estatales y a las Universidades Católicas del Ecuador, serán deducibles hasta el 50% de la base imponible del ejercicio anterior** <sup>42</sup>.”

En Ecuador, si bien la norma tiene un propósito similar al de la legislación dominicana, tiene dos diferencias fundamentales: Primero, el porcentaje deducible de la base gravable duplica al máximo autorizado en República Dominicana y, segundo, se aplica por igual a todos los contribuyentes, personas naturales o empresas, con lo cual no se causa una de las dos afectaciones a la equidad del tributo que se encontró en el caso dominicano.

Al existir un porcentaje autorizado mayor para las deducciones que se canalizan hacia determinados tipos de beneficiarios de las donaciones (las universidades), en Ecuador se afecta, en forma similar al dominicano, el principio de equidad. Sin embargo, al ser en el primer caso el diferencial mayor y aceptarse que las donaciones se dirijan a entes que sí pueden tener ánimo de lucro, la afectación al tributo se considera mayor.

**En el Impuesto al Valor Agregado - IVA, (similar al ITBIS dominicano), en Ecuador no existe tratamiento preferencial alguno a favor de las ASFL.**

Por último, en la imposición externa se encuentra una exención: **La Ley Orgánica de Aduanas señala que: “Están exentas del pago de impuestos aduaneros las donaciones provenientes del exterior a favor de instituciones privadas sin fines de lucro,** destinadas a cubrir servicios de salubridad, alimentación, asistencia técnica, beneficencia, asistencia médica, educación, investigación científica y cultura. No están comprendidas las donaciones de vehículos, a menos que se trate de los acondicionados para usos especiales, tales como ambulancias, vehículos clínicos o radiológicos, coches biblioteca, camiones de bomberos y otros semejantes <sup>43</sup>.”

Como puede verse, **esta es una exoneración muy limitada, solamente cubre a aquellos bienes que ingresan como donación para las ASFL, por lo tanto no existe la afectación anotada para el caso dominicano con relación a las importaciones y ventas de bienes dedicados a la educación preuniversitaria.**

<sup>42</sup> Ley de Régimen Tributario Interno. Artículo 16, numeral 3.

<sup>43</sup> Ley Orgánica de Aduanas. Artículo 23.



**De una revisión de las normativas tributarias de otros países de América Latina, se deduce que los tratamientos tributarios especiales que conceden sus legislaciones en favor de las ASFL son similares a la de los tres países ya revisados. Por tanto se concluye que no es necesario abundar más en este análisis comparativo.**

De todas maneras, es importante señalar a quien esté interesado en investigar más acerca de legislaciones tributarias comparativas, que puede encontrar una excelente fuente en los trabajos que realiza el Centro Interamericano de Administradores Tributarios - CIAT, con sede en Panamá, organización que incluye a las administraciones tributarias de casi toda América Latina, Estados Unidos y algunos países de Europa y Asia.

#### 4.2. Síntesis de los Tratamientos Preferenciales

Las observaciones hechas en el numeral previo de este capítulo se pueden resumir y clasificar según el tipo de impuesto en que se conceden los tratamientos especiales a las ASFL, de la siguiente manera:

TIPO DE IMPUESTO	ARGENTINA	BOLIVIA	ECUADOR
Impuesto sobre la Renta.	Las restricciones a la exoneración de las rentas de las ASFL solo considera el destino de estas, no su origen.	Las restricciones a la exoneración de las rentas de las ASFL solo considera el destino de estas, no su origen.	Las restricciones a la exoneración de las rentas de las ASFL solo considera el destino de estas, no su origen.
Impuestos indirectos de carácter interno.	Solo se conceden exenciones sobre el IVA, (similar al ITBIS), e incluyen servicios y algunas importaciones de las ASFL, así como las prestaciones de sus directores.	No existen tratamientos preferenciales.	No existen tratamientos preferenciales.
Impuestos de carácter externo.	No existen tratamientos preferenciales.	No existen tratamientos preferenciales.	Se exonera de aranceles a las donaciones en favor de las ASFL.

## 5. Propuestas para Modificar la Normativa Tributaria en República Dominicana a fin de Lograr un Mayor Estímulo a la Cultura de la Filantropía

En el capítulo final de este informe de consultoría sobre Normatividad Tributaria y Cultura de la Filantropía, se hace una revisión crítica de las principales propuestas que pueden modificar la legislación tributaria de República Dominicana, a fin de lograr un mayor apoyo a la cultura de la filantropía. Este capítulo se divide en dos partes; en la primera se hace una revisión de las propuestas que actualmente se discuten en el país y, en la segunda, se presentan algunas ideas alternativas que podrían mejorar las propuestas existentes o introducir nuevos elementos en el debate.

### 5.1. Propuestas Actualmente en Discusión

Para la elaboración de este acápite se tomó la información consignada en los estudios nacionales previamente hechos por el Programa. Específicamente se trabajó con los informes ya citados de G. y R. Quiñones, quienes analizaron en forma específica este tema.

#### 5.1.1. La Deducción en la Base Imponible de las Donaciones Hechas a ASFL

La primera propuesta se relaciona con el porcentaje que de la renta imponible pueden deducir las empresas para el cálculo del Impuesto sobre la Renta, cuando hacen donaciones a ASFL. G. Quiñones<sup>44</sup>, al respecto, señala que: **“En cuanto a la limitación adoptada por el Código Tributario a un cinco por ciento (5%) de la renta neta imponible del ejercicio, el monto de las donaciones que pueden ser reconocidas como deducibles, las opiniones se encuentran divididas.**

**Por un lado, se considera que el Código Tributario ha limitado la capacidad de ayuda del sector empresarial a instituciones sin fines de lucro,** y este hecho ha generado, como es natural, una legítima preocupación de las entidades benéficas que se sustentan de aportes económicos de empresas. En este sentido, se ha llegado a afirmar que las disposiciones del Código Tributario “se han convertido en el principal escollo para que las instituciones de servicios puedan recibir los recursos necesarios que le permitan desarrollar los programas previstos en beneficio del amplio núcleo de dominicanos que así lo demandan”.

<sup>44</sup> Ver QUIÑONES HERNANDEZ, Guillermo: Op. Cit. Página 15.



Asimismo, se ha sostenido que: “Existía en las autoridades, fundada o infundadamente, la creencia de que algunas de las asociaciones, fundaciones etc. estaban siendo utilizadas para evadir el pago de los tributos, y que algunas no estaban llenando ningún cometido. Nuestra convicción personal es que siempre se ha tratado de un problema de falta de controles y de fiscalización de estas donaciones, por lo cual para resolver en parte el problema, se ha limitado el monto de las donaciones posibles deducibles de impuesto, con lo cual, por un lado se le dio una excelente excusa a los empresarios para no donar, o para reducir los montos donados anteriormente y, por otro lado, se han puesto a pagar las consecuencias a justos y pecadores.

Sin embargo, **de acuerdo a las autoridades fiscales, las cifras revelan que en la práctica las empresas que cumplen sus obligaciones fiscales, no donan ni remotamente el monto total a que tendrían derecho a deducir por concepto de donaciones.**” A continuación el autor expone un amplio cálculo que ha hecho la administración tributaria para justificar su afirmación.

Como corolario del análisis precedente se deduce que **el planteamiento alternativo es el de aumentar el porcentaje deducible.** La propuesta anterior ha sido presentada al Diálogo Nacional por la Alianza ONG, en ella también se integra un sistema de exenciones para los donantes en función del monto donado.

Durante la investigación se constató que en República Dominicana, para sustentar la propuesta, **no se han incorporado a ella algunos elementos que se consideran importantes, entre los cuales se destacan los siguientes:**

- 1. No se han hecho proyecciones que permitan medir el incremento de las donaciones en caso de lograrse un aumento del porcentaje deducible.**
- 2. No se ha incluido en la discusión la posibilidad de ampliar esta deducción a las personas naturales, ni se ha medido el impacto que esto produciría.**
- 3. Aparentemente, el verdadero motivo para la restricción en el monto máximo de las donaciones deducibles está relacionado con la incapacidad de la autoridad tributaria para ejercer un adecuado control sobre ellas y, en consecuencia, no hay una disposición favorable para aceptar su liberalización.** Frente a ello, no se han propuesto mecanismos de fiscalización alternativos que limiten el temido incremento de la evasión por este concepto.

### **5.1.2. Otras Propuestas Referidas al Impuesto sobre la Renta**

**Con relación al Impuesto sobre la Renta, en los documentos consultados no se encuentran propuestas adicionales a la señalada en el numeral precedente. Extraña no encontrar un planteamiento sobre la exoneración de las rentas que actualmente son, o potencialmente son, gravadas, especialmente aquellas que se originan en actividades de naturaleza distinta a aquellas de la misión de las ASFL.** Las posibles razones de esta ausencia se pueden encontrar en la escasa importancia de este tipo de rentas y en los mínimos controles que la administración tributaria ejerce sobre las OSC. Como se observa en el numeral 4 de este informe, en las legislaciones de otros países estos ingresos están exentos.

### 5.1.3. Propuestas sobre la Imposición Indirecta Interna

En los documentos de los estudios nacionales se encuentra una sola propuesta referida tanto al ITBIS como al ISC. Con relación al tratamiento preferencial frente a estos tributos, G. Quiñones señala que “la exención otorgada por el Código Tributario a las Asociaciones sin Fines de Lucro tiene aplicación solamente en materia de importaciones, lo cual implica que si alguna asociación realizare la transferencia de bienes gravados o prestación de servicios gravados, deberá presentar una declaración jurada mensual y pagar el impuesto selectivo al consumo, dentro de los primeros veinte (20) días de cada mes.

Sin embargo, en relación con el ITBIS y este impuesto, existen algunas producciones artesanales, que si bien no tienen la categoría de industrias, por su poca producción, podrían estar gravadas con estos impuestos ya que en ellas se cumple el hecho imponible, tales como un taller de producción de zapatos especiales para personas discapacitadas.”

A continuación el autor expone su posición: **“Creemos que la aplicación de este y otros gravámenes sería injusto para estas instituciones.** Nuestra intención es señalar que el régimen fiscal aplicable a las Asociaciones, es muy frágil, no tiene apoyo legal suficiente, y el mismo está disperso en diferentes leyes, las cuales podrían ser objeto de modificaciones y más aún de derogación de estas exenciones, sin que el legislador tuviera la intención profunda de gravar estas instituciones, pero podría suceder por carambola, dada la debilidad del régimen jurídico que las establece y debería proteger.”

**Sobre este tema se considera que no debe trabajarse en una propuesta basada en un tratamiento preferencial a las ASFL, sobre bienes que también producen, o sobre servicios que también prestan otros sujetos pasivos que podrían tener similares derechos. Adicionalmente, este tipo de exoneraciones afectan la equidad y la universalidad del gravamen, lo cual puede constituir una ventana para la evasión. La experiencia latinoamericana hace que las reformas tributarias modernas restrinjan al máximo este tipo de exenciones.**

Opcionalmente, podría trabajarse en una propuesta alternativa basada en plantear exenciones sobre productos específicos, considerados de consumo básico para la población, o de producción mayoritaria por parte de segmentos frágiles de la sociedad.

Sobre este tema vale la pena mencionar un tratamiento preferencial que tienen los artesanos en Ecuador. El universo de los bienes y servicios no exentos del IVA, cuando son producidos o prestados por un artesano o un taller artesanal, están exentos de su pago, en las demás condiciones está gravado. Esta norma ha generado un procedimiento engorroso y de difícil control, para calificar a los contribuyentes que sí son artesanos y pueden acceder a este beneficio. Los abusos, la evasión y la competencia desleal por este hecho son muy altos y la oposición de la administración tributaria a su mantenimiento es cada vez mayor.



#### 5.1.4. Propositiones en Torno a los Aranceles

Tal como se indicó en el numeral 3.6., en materia arancelaria existe un problema de aparente inconstitucionalidad causado por una disposición de la Ley 14-93, la cual eliminó los efectos de acuerdos que pudieren haber suscrito las ASFL para beneficiarse de exenciones de derechos sobre las importaciones.

La propuesta obvia sería la de eliminar la supuesta norma inconstitucional y restablecer la posibilidad de las ASFL de obtener exenciones arancelarias, tal como lo permitía la antigua ley 4027.

Se considera que en esta materia las probabilidades de éxito son muy escasas. Al igual que lo señalado para los impuestos indirectos, las administraciones de hacienda son muy celosas en mantener la universalidad de los aranceles, pues consideran que exenciones en este tributo son una ventana abierta para la evasión. También en este caso la experiencia latinoamericana muestra que las reformas arancelarias modernas restringen al máximo las exenciones. Quizás, por la naturaleza no comercial de la transferencia de dominio, se pueda proponer una exención para las donaciones hechas a las ASFL, tal como ocurre en Ecuador.

#### 5.1.5. Propuestas sobre el Cumplimiento de los Deberes Formales

De acuerdo con estudios nacionales de G. y R. Quiñones, no existe oposición al cumplimiento de los deberes formales que la actual legislación dominicana exige a las ASFL. Solamente se detectan vacíos en la reglamentación de ciertas normas; por ejemplo, cuando señala G. Quiñones<sup>45</sup>, al referirse al artículo 257 del Código Tributario, el cual se refiere a las multas que deben pagar quienes incumplen sus deberes formales.

**La propuesta se traduce en la necesidad de completar la reglamentación y se complementa en las conclusiones del trabajo de G. Quiñones, cuando este autor opina que<sup>46</sup>: “Es preciso modernizar la legislación referente a las Asociaciones, orientada al establecimiento de un Régimen Jurídico común en el cual se agrupen previo el estudio correspondiente, los aspectos comunes a todas las asociaciones cualquiera que fuere el objeto de su creación, tales como, número mínimo de socios, requisitos de constitución, autorizaciones requeridas, establecimiento de controles internos, libros de contabilidad y otros requeridos para su funcionamiento. Régimen fiscal o tributario etc. con dos propósitos, establecer un régimen único para todas, las cuales deben estar incluidas en una sola legislación para su mejor comprensión.**

II.a. En dicha legislación debe incluirse una estipulación expresa que indique que esta ley Orgánica de Asociaciones, no podrá ser modificada tácitamente, sino en forma expresa, indicando los artículos de ella que son modificados o derogados por la nueva legislación, de suerte

---

<sup>45</sup> QUIÑONES HERNANDEZ, Guillermo: Op. Cit. Página 27.

<sup>46</sup> QUIÑONES HERNANDEZ, Guillermo: Op. Cit. Páginas 31 y 32.

que este régimen no sea modificado por casualidad. Por disposiciones tales como “la presente ley deroga toda legislación que le sea contraria” lo cual constituye un ripio jurídico y un pésimo hábito de nuestros legisladores, causado por la holgazanería legislativa, y que tiende a confundir y a crear problemas de interpretación, en ocasiones graves, sin necesidad, en esta época de las computadoras y los software.

- II.b. Una vez establecido este régimen general, se aprobarían los reglamentos específicos para cada una de las asociaciones que tengan un objetivo común. Y aprobar tantos reglamentos como actividades distintas puedan realizarse a través de estas valiosas instituciones del sector privado.”

Una propuesta formal sobre este tema ha sido presentada por Alianza ONG al Diálogo Nacional y se encuentra explicada en dos documentos: Modernización del Marco Legal que rige las Asociaciones Civiles sin Fines de Lucro y Propuesta de Anteproyecto de Ley de Asociaciones Civiles sin Animo de Lucro de Servicios a Terceros.

**En principio se considera adecuada la propuesta de G. Quiñones. Es necesario especificar, y en lo posible subsumir en un solo cuerpo legal, la actualmente dispersa normativa que afecta a las ASFL. Sin embargo, se formulan dos divergencias: Es el Régimen Tributario de un país el que debe ser consignado en una sola ley, tal y como lo ha hecho República Dominicana a través de su Código Tributario. Por otro lado, en las normativas propias de los distintos sectores de la sociedad, por ejemplo aquellas que regulan a las ASFL, se pueden hacer menciones a artículos específicos del Código Tributario que se deseen destacar, inclusive, en el extremo y, si se considera necesario, se podrían reproducir las disposiciones pertinentes, a fin de lograr el objetivo buscado.**

Adicionalmente, no se considera adecuado emitir reglamentos propios para cada una de las asociaciones que tengan un objetivo común. Esto podría llevar a una profusión de reglamentos y normas, que podrían generar mayor confusión de la actualmente existente. Algunas ASFL operan con más de un objetivo y en varias áreas de trabajo, otras pueden tener objetivos no fácilmente clasificables, lo que aumentaría la confusión. La sencillez de la normativa es muy importante para asegurar su precisión y su eficiencia, por lo que se propone, alternativamente, un solo reglamento que incluya disposiciones generales y, si es necesario, capítulos dedicados a áreas específicas de acción.

#### **5.1.6. La Formación de un Fondo de Desarrollo Social**

**Una de las propuestas más interesantes que se discuten en República Dominicana es la que impulsa Alianza ONG y que presentó al Diálogo Nacional en 1998. Esta propuesta es comentada por G. Quiñones<sup>47</sup>, quien señala que: “Dentro del sector se ha considerado la posibilidad de**

<sup>47</sup> QUIÑONES HERNANDEZ, Guillermo: Op. Cit. Páginas 7 y 8.



**establecer mediante una ley un porcentaje de carácter obligatorio que las empresas deberán pagar, a los fines de que dichos recursos sean destinados a la ejecución de los programas de las Asociaciones sin Fines de Lucro.”**

Al respecto el autor, a renglón seguido, opina lo siguiente: “Consideramos que esta propuesta es improcedente y que desvirtuaría el carácter liberal de las donaciones, ya que la Filantropía se caracteriza por ser voluntaria y movida por un espíritu de solidaridad y colaboración para la satisfacción de necesidades sociales insatisfechas.

No puede haber Filantropía obligatoria. En este caso estaríamos frente a una legislación que establece un sistema obligatorio de captación de recursos de carácter especial, por los cuales competirían las diferentes entidades sin fines de lucro.

Son las propias Asociaciones sin Fines de Lucro las llamadas a incentivar la Filantropía a través de la concientización y la difusión de sus programas y los resultados de la ejecución de los mismos, a los fines de mantener informada a la ciudadanía y motivarla, incentivarla a contribuir con la labor social que éstas desempeñan dentro de la sociedad”.

**Se estima que, en términos de apoyo efectivo a la cultura de la filantropía, esta propuesta es la más significativa de las que se debaten en República Dominicana. Si bien tiene razón G. Quiñones cuando afirma que la filantropía no puede ser obligatoria y que son las ASFL las llamadas a fomentarla a través de la concientización y la difusión de sus programas y resultados, la idea puede trabajarse desde otro ángulo, combinando varios elementos acerca del carácter de la filantropía y la necesidad de luchar contra la pobreza, que permita su incorporación a la normativa dominicana y su aceptación por parte de la sociedad.** En el siguiente numeral de este informe se amplía el análisis sobre este tema.

#### **5.1.7. Propositiones en Referencia al Control sobre las ASFL**

En los estudios nacionales realizados en forma previa dentro del Programa, no se encuentran propuestas sobre el control de las ASFL en materia tributaria. Solamente se señalan algunas inquietudes por parte de G. Quiñones quien, en referencia a la obligación de solicitar un certificado de exención por parte de las ASFL a fin de lograr su reconocimiento (artículo 45 del Reglamento 139-98), indica que: “En base a esta disposición reglamentaria, la Dirección General de Impuestos Internos, ha creado un Registro de instituciones sin fines de lucro, y para ser registrada, exige actualmente a las Asociaciones, la entrega de alguna documentación tal como la siguiente: Estatutos, decreto de incorporación, nombres y direcciones de los principales directivos, domicilio social y otras.

En otro orden de ideas, podemos ver que la Administración Tributaria, a través de la exigencia del cumplimiento de estos deberes formales, puede ejercer algún control sobre la procedencia de los ingresos y las demás rentas de las Asociaciones sin Fines de Lucro.

Ahora bien, **quedan vacíos en cuanto a la supervisión y control real del funcionamiento y de las inversiones efectuadas por las Asociaciones sin Fines de Lucro.** Tales vacíos son:

- 1) Cuál sería el organismo encargado de velar por el cumplimiento de los deberes establecidos en la Ley No.520, puestos a cargo de las Asociaciones sin Fines de Lucro; y
- 2) Qué organismo supervigilará que las inversiones y desembolsos que efectúen las Asociaciones sin Fines de Lucro guarden relación con los propósitos y objetivos de su creación.”

De esta cita surgen varias interrogantes: Según lo expuesto en el numeral 3.8.de esta investigación, los controles a los donantes de recursos a las ASFL y a estas asociaciones en cuanto al destino real de estas donaciones, aunque débiles, existen ya en República Dominicana. Si esto es así, ¿por qué recién hay que definir los organismos que se deben encargar de este trabajo?

**Adicionalmente, como ya se señaló antes, los controles se refieren al control formal de estados financieros, no se toca el tema de los controles sobre el cumplimiento de la misión de las ASFL y la eficiencia de sus programas. Para sostener propuestas como las de creación del Fondo de Desarrollo Social, se debe trabajar en este aspecto y aceptar un control integral sobre la acción de las ASFL.**

## **5.2. Ideas Alternativas para Mejorar las Propuestas Existentes e Introducir Nuevos Elementos en el Debate**

En este acápite se hacen propuestas adicionales que pueden enriquecer las opciones reseñadas en el numeral precedente a fin de lograr mejores resultados en el objetivo de apoyar a la cultura de la filantropía a través de reformas al sistema tributario dominicano.

Como punto de partida, se considera que, **para lograr una mayor eficacia en el logro del objetivo, el planteamiento que se haga por parte de las ASFL y demás estamentos de la sociedad interesados en el fomento de la filantropía a través de cambios en el sistema tributario, debe ser sencillo, claro y bien sustentado.**

**La sencillez del planteamiento debe pasar por reducir los temas a un mínimo, a manera de “ideas fuerza”, que deben presentarse al país como una sola propuesta integral de las ASFL, que logre el mayor resultado posible en términos de generación de recursos adicionales para las ASFL y que sea viable de obtenerse en un lapso de tiempo razonable.**

Como síntesis y conclusión fundamental, luego de haber revisado los informes nacionales remitidos por la Coordinación del Programa, así como otra bibliografía nacional e internacional relativa al tema, de haber obtenido información adicional de fuentes primarias durante una visita al país y de comparar el caso dominicano con los de otros países latinoamericanos, se puede afirmar lo siguiente: **Antes que generar recursos adicionales para apoyar la filantropía, la mayor necesidad de las ASFL es la de racionalizar el uso de los recursos públicos ya disponibles por el sector, los cuales alcanzarán en el presente año un valor superior a RD\$ 800 millones, es decir, cerca de un 2% del Presupuesto de Gastos del Gobierno Central Dominicano.**



Desde este punto de vista, las “ideas fuerza” que se proponen priorizar se reducen a dos, a saber:

- 1. La Constitución del Fondo de Desarrollo Social.**
- 2. Los Controles sobre las ASFL.**

En caso de que se insista en la búsqueda de recursos adicionales para las ASFL a través de la legislación tributaria, se deberían impulsar dos “ideas fuerza” adicionales, a saber:

- 3. La exoneración total del Impuesto sobre la Renta a las ASFL.**
- 4. La ampliación del límite deducible de la base gravable con el Impuesto sobre la Renta por donaciones a ASFL y la generalización de este mecanismo mediante la inclusión en el tratamiento preferencial de las personas naturales.**

#### **5.2.1. El Fondo de Desarrollo Social**

Se considera que esta alternativa, la cual implica la creación de un fondo financiero para racionalizar y optimizar el uso de los recursos ya disponibles por las OSC, es la que ofrece mayores posibilidades para incrementar, en una forma significativa, la acción de las organizaciones privadas que trabajan en filantropía. A partir de la iniciativa de Alianza ONG, se puede reformular la propuesta a fin de no luchar por un incremento del monto de los recursos que actualmente ya se destinan a las OSC, sino por canalizar, en una forma gradual y creciente, las transferencias presupuestarias que actualmente se distribuyen de una manera discrecional, hacia un Fondo que opere con criterios y sistemas de asignación eficientes y transparentes.

Del conocimiento logrado por el consultor de la sociedad dominicana se concluye que esta ha comprendido ya, en un nivel muy superior al del promedio de los países latinoamericanos, la importancia de las OSC como uno de los agentes más idóneos para ejecutar programas y proyectos de desarrollo social. El gran número de ASFL existentes en el país y el hecho de que se destine una porción tan alta del presupuesto del estado a su financiamiento (independientemente de la forma en que esto se haga), son hechos positivos que deben rescatarse y aprovecharse.

Desde el principio de este trabajo se insistió en la necesidad de que la propuesta que, como fruto de esta investigación se formule, debería ser viable. Si acaso la posición de las OSC no es la de incrementar impuestos ni la de aumentar la participación de aquellas en el gasto público (lo cual necesariamente significa disminuir la participación de alguien más), sino simplemente la de mantener el actual nivel de asignaciones, optimizando su utilización, seguramente se logrará un nivel de aceptación mayor.

**Esta propuesta debe impulsarse, primero a través de una acción concientizadora al interior de las propias ASFL y, luego, mediante una difusión hacia el resto de la sociedad, de la labor y de los logros de aquellas.**

**En términos del monto de recursos financieros, vale la pena hacer una comparación: El impuesto sobre la renta pagado por las empresas durante 1998, fue de RD\$ 2.550.6<sup>48</sup>; el 1/25 de este valor, recursos adicionales que se hubiera canalizado a favor de las OSC si hubiera estado vigente la propuesta original de Alianza ONG en dicho año, es de RD\$ 25.5 millones, apenas el 3.8% de los casi RD\$ 670 millones que gastó el Presupuesto del Gobierno Central de ese año en las organizaciones de la sociedad civil. Una negociación y posible aceptación del Estado a otorgar una participación del impuesto sobre la renta de las empresas a las OSC podría estar condicionada a una limitación más severa de las asignaciones presupuestarias, lo que a todas luces sería negativo.**

**De todas maneras, alguien puede verse perjudicado con esta iniciativa. Con seguridad aquellas organizaciones actualmente beneficiarias de transferencias públicas y que, por distintas razones que en este informe no cabe analizar, podrían perder parte o la totalidad de estas de hacerse una asignación sobre la base de reglas de juego técnicamente diseñadas y claramente preestablecidas.**

**A pesar de que estas organizaciones pudieran constituirse en el principal obstáculo a superar, se debe enfatizar en el hecho de que el bien general debe primar sobre los intereses particulares y que la tarea debe ser acometida. Aquí la unión de las organizaciones de la sociedad civil que están realmente comprometidas con el desarrollo integral de la República Dominicana debe manifestarse en un frente común que aglutine a la sociedad y exija al Gobierno una acción decidida al respecto.**

**Adicionalmente, es lógico pensar que muchas ASFL que actualmente se benefician de las asignaciones presupuestarias, no pueden verse privadas de estos ingresos en forma inmediata. Inclusive la mayoría de ellas han creado una dependencia total de estas asignaciones y su supervivencia misma se vería seriamente comprometida de perder los recursos que actualmente reciben del fisco. Por estas razones es que se propone que los fondos públicos presupuestados para las ASFL se trasladen al Fondo en una forma gradual y creciente, en una forma que permita a estas organizaciones adaptarse al cambio y generar las medidas necesarias para garantizar su sostenibilidad financiera en el mediano plazo.**

Entre las obligaciones principales del Estado están la atención a la población de menores recursos económicos a fin de satisfacer sus necesidades básicas, y la lucha contra la pobreza. En otras palabras, el Estado tiene que trabajar en procura del desarrollo social, o mejor del desarrollo humano del país, y para cumplir con este objetivo requiere desplegar una serie de actividades que van desde la donación directa de servicios y bienes a los segmentos más pobres de la sociedad, hasta la capacitación y generación de fuentes de empleo e ingresos a fin de lograr la sostenibilidad de las acciones que

<sup>48</sup> Boletín Estadístico. Secretaría de Estado de Finanzas, Dirección General de Impuestos Internos, Año 2, número 1. Abril de 1999.



empresa y la dignificación de quienes en la actualidad no tienen capacidad de generar sus propios medios de subsistencia.

Para el cumplimiento de estas tareas, el Estado necesita, por una parte, recursos financieros y, por la otra, apoyo de las organizaciones de la sociedad civil que puedan potencializar su acción.

Ante una prioridad preestablecida, el Estado tiene la capacidad de asignar recursos y buscar su mejor utilización para el logro de un objetivo predeterminado, lo que, de hecho, ha venido haciendo con una parte sustantiva de su Presupuesto de Gasto.

Bajo estas premisas, es válido pensar en una declaración por parte del Estado, que ratifique como una prioridad nacional el desarrollo de programas y proyectos en favor del desarrollo humano dominicano; que valide su estrategia para lograr este propósito, mediante el apoyo y transferencia de responsabilidades y recursos, en una parte significativa de su Presupuesto de Gasto, a las organizaciones de la sociedad civil (la cual en las actuales circunstancias puede ser cuestionable), y que manifieste su intención de racionalizar y optimizar su utilización mediante la creación de un Fondo de Desarrollo Social, al cual podrán acceder todas las OSC, bajo reglas y criterios de asignación eficientes y transparentes.

Bajo este planteamiento se reafirma la decisión del Estado de trabajar, prioritaria y activamente, en la lucha contra la pobreza y a favor del desarrollo humano de República Dominicana, y se establece un mecanismo válido de financiamiento de esta acción que sustituya a la actual asignación discrecional de partidas presupuestarias.

**Las experiencias recientes de creación y operación de fondos para racionalizar el financiamiento de proyectos sociales son abundantes en América Latina. El diseño de las reglas para acceder a ellos tiene varios elementos comunes que necesariamente se deben incluir en la propuesta que se hace para República Dominicana, los cuales se pueden sintetizar en los siguientes:**

- **El Fondo debe financiar proyectos específicos que presenten OSC dentro de parámetros de rentabilidad social e impacto en la población, con objetivos que previamente se definan.**
- **Los montos mínimo y máximo que se dedicarán a un proyecto, o a una ASFL, los plazos, criterios de evaluación de propuestas, condiciones contractuales, posibles aportes de contraparte y demás reglas operativas del Fondo, deben ser clara y debidamente conocidas por los posibles participantes de él.**
- **El Fondo debe ser concursable y debe garantizar iguales condiciones de acceso a cualquier OSC que demuestre su existencia legal y su capacidad para ejecutar proyectos de desarrollo social.**
- **Las convocatorias a los concursos deben ser públicas y con plazos predeterminados.**
- **En la administración del Fondo deben estar representados todos los actores sociales que trabajan por el desarrollo social dominicano. Principalmente el Estado, las OSC y la población beneficiaria.**

### 5.2.2. Los Controles sobre las ASFL

**Uno de los requisitos más importantes que se debe satisfacer para lograr la aceptación de la propuesta anterior por parte del Estado y de la sociedad en general, es el de asegurar un mecanismo idóneo y confiable para garantizar el correcto uso de los dineros públicos, de los contribuyentes, que se canalizarán hacia las ASFL, a través del Fondo de Desarrollo Social.**

**Los políticos, representados en el poder legislativo, en caso de requerirse una reforma legal para implantar el Fondo, así como las principales autoridades del Ejecutivo, estarán más interesadas en apoyar y comprometerse con la idea, en la medida en que las ASFL no solo acepten sino que tomen la iniciativa y propongan la creación de un organismo controlador único. Este organismo deberá subsumir en un solo ente las competencias que actualmente tienen varias dependencias del Estado<sup>49</sup>, y deberá garantizar no solamente el respeto a las normas para la asignación de recursos públicos a las ASFL, y su correcto manejo, sino que también verificará el uso eficiente que se haga de ellos, contrastando los resultados obtenidos por cada beneficiario, contra unas metas mínimas que se deben fijar periódicamente, antes de solicitar dineros del Fondo.**

Si bien para algunas ASFL puede resultar engorroso el aceptar la presencia de este órgano de control, esto no debería ser visto como un problema si por una parte se definen desde un principio y en forma clara sus competencias y por la otra si se hace un manejo idóneo y transparente de los recursos públicos que se reciben.

En síntesis, se considera que estratégicamente puede ser un factor determinante para lograr el objetivo propuesto, el que las ASFL propongan y acepten el control de un ente externo, a cambio de la posibilidad cierta de acceder a recursos del Presupuesto Público, bajo reglas claras, técnicamente elaboradas y a través de un trámite moderno y transparente.

No hay que olvidar que la actual normativa dominicana faculta al Estado para ejercer acciones de control sobre los fondos públicos que asigna a ASFL. Si bien hasta la fecha estas atribuciones no se han utilizado en una forma significativa, en meses recientes varias oficinas públicas, muchas veces superponiendo sus funciones, están tratando de implementar mecanismos de fiscalización, la mayoría de ellos engorrosos, antitécnicamente diseñados y sin participación alguna de las ASFL. Por el contrario, **el ente de control aquí propuesto sería único y sí participarían en él los controlados, de manera que puedan hacer oír su voz al momento de definir las reglas de juego o de afrontar alguna divergencia en el tratamiento de un problema específico durante la gestión.**

**Por parte del Estado se considera que deben estar representadas en el ente de control las autoridades tributarias o las de la Oficina Nacional de Presupuesto y las del ente de planificación. También podrían estar representados los contribuyentes, los beneficiarios de la acción de las ASFL y la administración del Fondo de Desarrollo Social.**

<sup>49</sup> Entre estas la Dirección General de Impuestos Internos, La Cámara de Cuentas y la Contraloría del Estado.



**Es importante que el control que efectúe el ente aquí propuesto sea integral, no solo referido a los estados financieros y al cumplimiento de las obligaciones formales de las ASFL, sino directamente vinculados con la medición de los impactos logrados por estas en la ejecución de sus proyectos, a través del cumplimiento de los objetivos y metas específicas, determinado mediante indicadores cuantificables que previamente se definan.**

**La presentación de informes con auditoría externa y la realización de evaluaciones externas sobre la base de indicadores de impacto, son los mecanismos más modernos y eficientes que existen al momento y los que en la actualidad exigen la mayoría de los organismos internacionales de cooperación. Estos deben ser estudiados y adaptados para diseñar las competencias y los mecanismos de control que adoptará el ente aquí propuesto.**

### **5.2.3. La Exoneración Total del Impuesto sobre la Renta a las ASFL**

Esta idea fuerza, que podría ser complementaria a las dos primeras, se relaciona con **la eliminación de la consideración de origen de la renta en la exoneración que ahora tienen las ASFL. Como ya se indicó, se recomienda mantener este planteamiento solamente si es positivo el análisis acerca de la significancia de los ingresos que ahora, y en el futuro previsible, generan las ASFL por actividades no relacionadas con su misión.**

Con esta propuesta se buscaría dejar en libertad a las ASFL para que busquen recursos para financiar sus actividades específicas, de acuerdo con su misión y objetivos institucionales, en cualquier actividad económica.

La argumentación principal que se propone utilizar en este tema debe concentrarse, por una parte, en la necesidad de que las ASFL tengan amplias posibilidades de generar recursos propios para asegurar su sostenibilidad financiera, especialmente en los tiempos actuales en que las prioridades de los organismos internacionales de cooperación se han desviado de América Latina. Además, de que los recursos disponibles son cada vez más escasos y de que los demandantes de estos recursos, por la agudización de las condiciones de pobreza en el tercer mundo, son cada vez más numerosos.

La propuesta debe presentarse como exoneración total. Esto no excluye la consideración de destino de las rentas, la cual es totalmente pertinente. Simplemente debe aceptarse que, si mediante cualquier mecanismo o bajo cualquier razón, a pesar de que no persigue generar lucro una ASFL reparte utilidades, pierde el derecho a la exención sobre la parte de la renta distribuida.

Por último, si las condiciones y la posición de la sociedad dominicana es que no se deben conceder exenciones sobre rentas generadas por espectáculos públicos y juegos de azar, debe aceptarse esta limitación a la exención de las rentas de las ASFL.

### **5.2.4. El Tratamiento de las Donaciones a las ASFL**

Esta última propuesta se refiere en una forma muy directa al fomento de la conciencia de la filantropía a través del sistema impositivo. Se refiere a los **estímulos adicionales que la normativa tributaria**

**ofrecería a los contribuyentes que desean apoyar a ASFL mediante donaciones, y a la parte del costo que de esas donaciones el Estado asume, mediante la ampliación del mecanismo de deducciones de la base gravable con el Impuesto sobre la Renta.**

**En primer, lugar se insiste en que esta propuesta debe mantenerse solamente si el análisis de las posibilidades de incrementar el volumen de las donaciones al aumentar el máximo deducible y al incorporar a las personas naturales en el mecanismo, resulta significativo.**

Los argumentos que deben sostener esta posición deben relacionarse, por una parte, con la necesidad de que el Estado ofrezca un mecanismo eficiente de apoyo a la cultura de la filantropía mediante un cofinanciamiento de las donaciones, en el cual el fisco asume una proporción de ellas equivalente a la tarifa del tributo y, por la otra, con la conveniencia de eliminar distorsiones del sistema tributario, generalizando y ofreciendo un tratamiento equitativo a todos los contribuyentes, independientemente de si estos operan en forma individual u organizados en empresas jurídicas.

Quito, mayo de 2000





## Bibliografía

CELA, Jorge, s.j. y PEDRAZUELA, Isabel:

Clasificación Actual y Agrupación de las Organizaciones de la Sociedad Civil Dominicana (OSC): Descripción de sus Características. Programa de Fortalecimiento de Organizaciones de la Sociedad Civil. Instituto Tecnológico de Santo Domingo, INTEC - BID. Santo Domingo, 1999.

CENTRO INTERAMERICANO DE ADMINISTRADORES TRIBUTARIOS - CIAT:

Estructura y Administración de los Impuestos sobre la Renta y Ventas en los Países del Pacto Andino. Panamá, 1995.

CENTRO INTERAMERICANO DE ADMINISTRADORES TRIBUTARIOS - CIAT:

The Tax Reforms. En Revista de Administración Tributaria. Panamá, 1989.

ECUADOR, República del:

Código Tributario. Publicación del Ministerio de Finanzas y Crédito Público. Quito, 1995.

ECUADOR, República del:

Constitución Política del Estado. Imprenta Nacional. Quito, 1998.

ECUADOR, República del:

Ley de Régimen Tributario Interno. Publicación del Ministerio de Finanzas y Crédito Público. Quito, 1997.

ECUADOR, República del:

Ley Orgánica de Aduanas Publicación del Ministerio de Finanzas y Crédito Público. Quito, 1998.

FUNDACION ESQUEL:

Responsabilidad Social: Una Empresa de Todos. Quito, 1998.

FUNDACION ESQUEL: Sociedad Civil, Estado y Mercado:

Una Asociación Incipiente en Procura de un Desarrollo Equitativo. Quito, 1998.

OLIVEIRA, Anna Cynthia - Editora:

Marco Regulador de las Organizaciones de la Sociedad Civil en Sudamérica. Banco Interamericano de Desarrollo - PNUD. Washington, 1997.

MINISTERIO DE FINANZAS - ECUADOR, Varios Autores:

Reforma Estructural del Sistema Tributario Ecuatoriano. Propuesta para Discusión Nacional. Quito, 1989.

PATIÑO, Rodrigo y POZO, Teodoro:

Léxico Jurídico Tributario. Corporación Latinoamericana para el Desarrollo. Quito, 1996.

QUIÑONES, Guillermo:

Legislación Tributaria de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), Mecanismos e Instrumentos sobre Filantropía y Control Social. Estudio Nacional del Programa de Fortalecimiento de Organizaciones de la Sociedad Civil. Instituto Tecnológico de Santo Domingo, INTEC - BID. Santo Domingo, 1999.

QUIÑONES, Rhina:

Legislación para Regulación de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC). Estudio Nacional del Programa de Fortalecimiento de Organizaciones de la Sociedad Civil. Instituto Tecnológico de Santo Domingo, INTEC - BID. Santo Domingo, 1999.

SANCHEZ PARGA, José:

Lo Público y la Ciudadanía en la Construcción de la Democracia. Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales. Quito, 1995.

SANDOVAL, Carlos:

Evaluación Inicial de los Últimos Cambios en la Tributación Interna Ecuatoriana. Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales. Quito, 1999.

SEVILLA, José:

Diez Lecciones sobre Financiación Pública y Diseño Tributario. Instituto de Estudios Fiscales, Ministerio de Economía y Hacienda. Madrid, 1997.

WRAY, Alberto:

Aspectos Legales Atinentes a las Organizaciones de la Sociedad Civil en el Ecuador. Universidad Católica del Ecuador. Quito, 1999.

WRAY, Alberto:

Legislación Vigente para el Sector Privado y sin Fines de Lucro en el Ecuador. Impreso distribuido en la Conferencia Sudamericana sobre el Marco Legal, Regulatorio y Fiscal de la Sociedad Civil. Buenos Aires, 1995.