

Agustín Carstens

Foro PODER de Filantropía: Repensando el Poder de Dar

Discurso

Miami, Florida, 12 de marzo de 2008

Emilio Azcárraga Jean, Presidente de Grupo Televisa,

Bill Emmott, Editor en Jefe de *The Economist*,

José Alberto Moreno, Presidente del Banco Interamericano de
Desarrollo,

Damas y caballeros,

Muchas gracias, es un honor encontrarme en Miami y haber sido invitado al Foro PODER de Filantropía y a la Entrega de los Premios Empresariales PODER-BCG, que son un reconocimiento a la excelencia en los negocios y al liderazgo regional. Muchas felicidades a los galardonados.

El tema que la *Revista PODER* y el Banco Interamericano de Desarrollo seleccionaron para este foro es de importancia crucial: la filantropía en el continente americano, la cual en el siglo XXI ha

estado creciendo significativamente con la aparición de nuevos donantes y nuevas tecnologías que achican fronteras y que muestran que los desafíos de pobreza y desigualdad aún persisten en nuestras sociedades. Junto con ello, se necesita adecuar las leyes para aprovechar los beneficios y enfrentar los retos de una filantropía creciente que tiende a globalizarse.

La filantropía, palabra griega que significa “amor a la humanidad”, se asocia en general hoy en día con donativos voluntarios de un individuo o grupo con el fin de promover el bien común y la calidad de vida. Es por ello que los individuos y organizaciones de la sociedad civil dedicados a labores filantrópicas pueden tener un gran potencial para ser agentes colectivos de desarrollo social y político de un país y, como referencia se puede citar el caso de EEUU, donde la labor filantrópica data casi desde la fundación del país y está extendida en casi toda la población —y no sólo en personas de alto ingreso, como uno podría pensar. La filantropía en EEUU refleja así dos de sus valores centrales: la generosidad y la libertad, y proviene en este sentido de la libertad de la expresión y la libertad de asociación. Desde el tiempo de Andrew Carnegie, la filantropía en este país expresa el compromiso de las personas más

ricas de buscar la circulación de la riqueza y mejorar de la vida de los menos afortunados. Como resultado de esta sociedad participativa, en EEUU se encuentran hoy en día las fundaciones filantrópicas más grandes del mundo, algunas de ellas con fondos y programas tan grandes —como la fundación Bill y Melinda Gates— que podrían competir con Organismos Financieros Internacionales tales como la Asociación Internacional de Fomento del Banco Mundial (IDA). En este aspecto, una característica importante de la filantropía de empresarios estadounidenses ha sido la exigencia de la medición de impacto para estimar el rendimiento de esta “inversión social”.

En contraste, el impacto del sector sin fines de lucro en México y América Latina ha sido limitado por diversas razones a través de su historia, entre las cuales destaca su desigualdad: un análisis de Merrill Lynch detectó en 2006 que el número de individuos con alto patrimonio en América Latina rebasó el crecimiento del promedio de sus pares globales, y los individuos de alto ingreso en la región incrementaron sus patrimonios en más de 20%. América Latina, de acuerdo con el Banco Mundial, es además la región más desigual

del mundo con grandes bolsas de pobreza, pese a haber presentado tasas de crecimiento positivo en los últimos años.

En este marco, las políticas y acciones de los gobiernos de América Latina para combatir pobreza y fomentar desarrollo humano podrían complementarse ampliamente con labores filantrópicas del sector privado. No obstante, en un estudio de la Universidad Johns Hopkins se estima que el donativo filantrópico promedio en la región es casi cinco veces menor al de EEUU o Reino Unido, lo cual pone en evidencia el retraso que tenemos en temas filantrópicos. De ahí la importancia de foros como éste, convocados por personas que están convencidas de que la inversión social puede ser una forma efectiva mediante la cual nuestros países pueden combatir los problemas de desarrollo humano que aquejan a nuestras sociedades y donde el sector privado puede y debe contribuir y compartir responsabilidades con el gobierno para que los recursos se destinen de manera estratégica y se repartan de forma progresiva.

Desde esta perspectiva, valdría la pena preguntarse entonces cual sería la mejor posición que pueden tomar los gobiernos en América

Latina con respecto a la filantropía y sociedad civil, a lo cual se podría responder que lo más importante es que los gobiernos privilegien las libertades de asociación y expresión, que mejoren el marco legal y fiscal para la realización de dichas actividades y el fortalecimiento del sector no lucrativo, y que promuevan los vínculos de este sector con la iniciativa privada y el propio gobierno, ya que ningún sector aislado podría tener el mismo impacto que colaborando.

Después de este panorama general de la filantropía en EEUU y América Latina, centraré mis comentarios en torno a la normatividad existente en México en materia fiscal en relación con los donativos individuales y corporativos y los demás estímulos existentes para esta actividad, así como su importancia dentro del marco macroeconómico.

En México, la actividad filantrópica se lleva a cabo principalmente a través de fundaciones u organizaciones de la sociedad civil sin fines de lucro, dentro de las cuales se pueden distinguir tres grupos de instituciones: las donatarias autorizadas por la SHCP, las organizaciones con personalidad jurídica que no son donatarias, y

las organizaciones de la sociedad civil informales (esto es, las que por alguna razón no formalizan su situación jurídica con su inscripción en el Registro Público).

El marco regulatorio de las primeras dos se encuentra en la *Constitución Mexicana* (Artículo 9, libertad de asociación), los *Códigos Civiles* de las entidades federativas (que estipula las figuras jurídicas de asociación, por ejemplo una Asociación Civil o una Institución de Asistencia Privada), la *Ley General para el Desarrollo Social* (que detalla mandatos, actividades y funcionamiento de las organizaciones), la *Ley de Asistencia Social* (con la que se reconoce por primera vez a las organizaciones de asistencia privada como de interés público) y la *Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil* (mediante la cual se modificó su carácter mercantil y se consideró de interés público sus actividades).

Pasando al marco fiscal, y dadas sus características particulares, las organizaciones de la sociedad civil dedicadas a labores filantrópicas están sujetas a un régimen muy específico: el régimen de personas morales con fines no lucrativos, establecido en la *Ley*

del Impuesto Sobre la Renta (ISR), Título III, la cual las exime del pago de dicho impuesto. Es decir, de acuerdo con los Artículos 93, 95, 96 y 97 de dicha ley, estas organizaciones se clasifican en dos grupos: personas morales con fines no lucrativos (PMFNL) y personas morales con fines no lucrativos autorizadas para recibir donativos deducibles (donatarias autorizadas).

Ambos tipos de organizaciones comparten la ventaja de estar exentas del ISR. Las donatarias autorizadas, adicionalmente, tienen la prerrogativa de poder emitir recibos deducibles de impuestos para las donaciones que reciban (Artículos 31 y 176 de la *Ley del ISR*), lo cual las ubica en una situación privilegiada dentro del sistema fiscal a cambio de una vigilancia y control mayor por parte del Servicio de Administración Tributaria (SAT).

Para poder ser donataria autorizada, las Personas Morales con Fines No Lucrativos deben cumplir una serie de requisitos por ley, entre los que destacan que una parte sustancial de sus ingresos provenga de fondos federales, estatales, municipales o de donativos; que no intervengan en campañas políticas; que cumplan su objeto social y no repartan remanentes distribuibles entre socios;

que pongan a disposición del público información de consulta y transparencia sobre la recepción y uso de donativos; y que a su liquidación destinen la totalidad de su patrimonio a otras donatarias autorizadas. Deben presentar ante la Administración Local de Asistencia al Contribuyente su solicitud de autorización con una copia de su carta constitutiva, manifestar su RFC, acreditar sus actividades filantrópicas a través de una constancia y deben cumplir con obligaciones ante la SHCP tales como la realización de una declaración anual, avisos, informes y un dictamen fiscal.

Vale la pena mencionar aquí que la *Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única* (IETU) de octubre de 2007 —uno de los resultados de la *Reforma Integral de la Hacienda Pública*— fue diseñada de manera moderna siguiendo mejores prácticas internacionales para que las donatarias autorizadas tengan exenciones y deducciones en la misma proporción y términos de la *Ley del ISR*. En específico, el artículo 4° de la *Ley del IETU* establece que las donatarias autorizadas están exentas de este gravamen, mientras que el 5° permite la deducción de donativos que no excedan 7% de la utilidad fiscal obtenida por personas morales o del ingreso acumulable de personas físicas en el ejercicio inmediato anterior.

De este análisis del marco legal y fiscal en los que operan las organizaciones de la sociedad civil en México dedicadas a labores filantrópicas, se desprende que la categoría de donataria autorizada es la que ofrece los mayores beneficios e incentivos fiscales y, por lo tanto, puede convertirse en un motor de la filantropía en el país. Es por ello que una de las tareas de la Secretaría y del Servicio de Administración Tributaria es ver cómo se puede apoyar a este tipo de organizaciones para facilitarles la obtención de la categoría de donataria autorizada y el cumplimiento de los requisitos y obligaciones que dicho estatus conlleva.

Finalmente, y regresando al contexto de globalización de la filantropía al que hice referencia al principio, vale la pena considerar la dimensión transfronteriza: en 1994 entró en vigor el *Convenio de Doble Tributación* firmado por México y EEUU. Este convenio busca favorecer las actividades de instituciones filantrópicas de fundaciones de ambos lados de la frontera mediante la autorización para recibir donativos deducibles a organizaciones benéficas mexicanas. Para ello, el tratado estableció la equivalencia entre las organizaciones clasificadas bajo el Artículo 70-B de la *Ley del ISR*

de México y los Artículos 509(a)(1) y (2) del *Código de Rentas* de EEUU para así poder ser incluidas en la *Publicación 78* del *Internal Revenue Service* (la lista oficial de organizaciones benéficas equivalentes). Este artículo fue reenumerado y actualizado en 2002 como Artículo 97 de la *Ley del ISR* y, si bien es equivalente, en la práctica pocas organizaciones benéficas mexicanas, así como sus donantes extranjeros, se han beneficiado con el uso del Convenio.

Si bien el marco aquí expuesto muestra que México cuenta con herramientas legales y fiscales para fomentar las labores filantrópicas de organizaciones de la sociedad civil, las cifras muestran que aún falta mucho por hacer para poder compararnos con economías más desarrolladas: de acuerdo con cifras del Centro Mexicano para la Filantropía (CEMEFI), en todo el país hay alrededor de 20,000 organizaciones sociales (las cuales no necesariamente son todas formales), pero menos de 6 mil tienen autorizaciones del gobierno para recibir donativos deducibles. De estas, menos de 300 son fundaciones que realizan donaciones.

Sin embargo, los mexicanos son solidarios: ante la ocurrencia de un desastre, un huracán, un terremoto, responden de inmediato y con

generosidad. En contraste, en términos del apoyo a las organizaciones de la sociedad civil, México ocupa el último lugar a nivel mundial, donando sólo .04% de su PIB, según los datos de la Universidad Johns Hopkins. De acuerdo con Michael Layton, catedrático del ITAM, esto se debe a que en México todavía existe una cultura de poca confianza y participación ciudadana, lo que ha hecho que la generosidad mexicana se lleve a cabo más por vías informales que institucionales.

¿A qué se debe que, contando con marcos legales y fiscales que fomentan las actividades filantrópicas, las organizaciones de la sociedad civil no hagan uso de ellos? Probablemente se deba a que todavía queda mucho trabajo por hacer para simplificar leyes y procesos administrativos para la sociedad civil por un lado, sin descuidar los objetivos de recaudación y transparencia que la autoridad requiere por el otro. Quizá también esté detrás de esto una serie de discrepancias entre las visiones de la autoridad y de las de los representantes de las organizaciones de la sociedad civil sobre el tratamiento legal y fiscal al sector que a veces influye en el ánimo de la negociación.

En este aspecto vale la pena mencionar que el Gobierno Federal tiene el compromiso de favorecer la filantropía, y por ello existe un grupo de trabajo consultivo en el que participan organizaciones líderes de la sociedad civil, la oficina del Secretario de Hacienda y Crédito Público, el Servicio de Administración Tributaria, y académicos del ITAM que buscan mediante el diálogo y el consenso llegar a acuerdos para mejorar el marco operativo de las organizaciones de la sociedad civil que se dedican a labores filantrópicas en México. De hecho, uno de los productos de este grupo consultivo es el *Portal de Transparencia del SAT para Donatarias Autorizadas*, el cual pretende contribuir de manera decisiva a generar confianza en el tema tanto entre la población como en el Congreso.

Precisamente la semana pasada este grupo de trabajo se reunió en Washington DC para identificar con mayor claridad problemas comunes que afectan a organizaciones de la sociedad civil y donantes de ambos lados de la frontera, y llegó a acuerdos que contemplan posibles alternativas que pueden ayudar a resolver las razones por las cuales las organizaciones donantes (estadunidenses y mexicanas) se encuentran aparentemente

impedidas para hacer uso del *Convenio de Doble Tributación* vigente para realizar sus actividades sin tener que depender de modificación alguna de ese instrumento, ni de las disposiciones fiscales internas (ya sea de México o EEUU). Durante este encuentro, los funcionarios de la Secretaría de Hacienda y el SAT también pudieron asistir a reuniones con fundaciones estadounidenses, con sus asesores legales y con funcionarios del *Internal Revenue Service* para conocer mejores prácticas en el tema.

Aún queda mucho por hacer, pero estoy convencido de que el gobierno, la sociedad civil y el sector privado están dando pasos decisivos para que la filantropía avance en México. Por ello me gustaría finalizar citando a Ariel Fiszbein, un investigador del Banco Mundial que afirma que

“actualmente está emergiendo una pauta por la cual la responsabilidad por la reducción de la pobreza llegó más allá de la esfera pública. Sin embargo, dados los recursos limitados, la habilidad para afrontar este desafío depende cada vez más en asociarse con otros sectores”.

En este sentido, las asociaciones o instituciones de asistencia social y filantropía son esenciales en los tiempos actuales en los que ni el gobierno ni el sector privado pueden enfrentar solos y contundentemente los problemas de desigualdad y pobreza. Al mismo tiempo, conviene fortalecer a las organizaciones sociales de base a fin de transformar a sus miembros de beneficiarios pasivos y permanentes de una filantropía tradicional en ciudadanos participativos y portadores de derechos y deberes que aspiren al cambio social. Debido a que usualmente se han delegado al Estado estas responsabilidades, la capacidad estatal para cumplirlas depende hoy en día de que se deje de lado al “ogro filantrópico” al que se refería Octavio Paz —el Estado paternalista y cooptador— y que se sepa aliar con otros sectores sociales, sobre todo de carácter privado.

Muchas gracias.

Bibliografía

- Boris, Elizabeth, *Organizaciones Filantrópicas en Estados Unidos: Introducción*, Washington DC, Council on Foundations, 1992
- Durham, Michael, “Otorgar donativos bajo el tratado entre EEUU y México: viejas frustraciones, nueva promesa”, *mimeo*, Washington DC, Caplin & Drysdale Colegiados, 2007
- Edie, John A. y Jane C. Nober, *Más allá de nuestras fronteras: una guía para otorgar donativos fuera de EEUU*, Washington DC, Council on Foundations, 2007
- “El marco fiscal y legal de las Organizaciones de la Sociedad Civil: una guía breve de los trámites legales y obligaciones fiscales”, *mimeo*, México, ITAM, 2007
- Fitszbein, Ariel y Pamela Lowden, *Working together for a change: government, civic and business partnerships for poverty reduction in Latin America and the Caribbean*, Washington DC, World Bank Institute, 1998
- Layton, Michael *et al*, *Definición de una agenda fiscal para el desarrollo de las Organizaciones de la Sociedad Civil en México*, México, ITAM, 2007
- Sanborn, Cinthia A. y Felipe Portocarrero S., “La filantropía ‘realmente existente’ en América Latina”, *mimeo*, Lima, Perú, Universidad del Pacífico, 2003
- SHCP, *Ley del Impuesto Sobre la Renta*, México, 2002
- SHCP, *Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única*, México 2007
- SHCP, *Páginas de Internet del SAT y la Subsecretaría de Ingresos*, México, 2008
- Zúñiga Pulido, Verónica; *El modelo filantrópico estadounidense como una alternativa para crear una cultura altruista en México* (Tesis de Licenciatura en Relaciones Internacionales), México, UDLA, 2005