



Nonprofit  
Enterprise and  
Self-sustainability  
Team (NESST)



# Marco Legal y Regulatorio de las Actividades de Autofinanciamiento de las Organizaciones de la Sociedad Civil en Argentina

Escrito por Santiago Mazzeo y Nicole Etchart

Esta guía comprende el marco legal y regulatorio que rige las actividades de autofinanciamiento de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) en Argentina, e incluye una evaluación de la legislación actual y sus efectos prácticos, con el fin de identificar áreas donde la ley puede ser mejorada. El capítulo 1 explica los antecedentes regulatorios relativos al autofinanciamiento, define el concepto de autofinanciamiento de las OSC y explica la metodología usada por NESST en la investigación y evaluación del marco legal vigente en Argentina. El capítulo 2 describe la tipología desarrollada inicialmente por el International Center for Not-for-Profit Law (ICNL). El capítulo 3 detalla el marco regulatorio vigente y la forma en que ha sido aplicado en Argentina. Además explica que, aunque el uso del autofinanciamiento en las OSC está permitido en Argentina, la tributación varía, especialmente cuando se trata del Impuesto a las Ganancias, en razón del tipo de organización y los objetivos sociales de la misma. También se explican los procedimientos que deben seguir las OSC. Finalmente, en el capítulo 4, se comenta el marco legal argentino relativo a la realización de actividades comerciales de las OSC, incluye dos casos prácticos, y se proponen algunas recomendaciones para su mejoramiento.

NESST promueve los derechos sociales, políticos, económicos y religiosos de todas las personas y no discrimina en razón del género, raza, edad, nacionalidad, discapacidad física o mental, orientación sexual, ni opiniones o filiación política o religiosa.

Derechos de autor © 2008 NESST. Todos los derechos reservados. Ninguna parte de esta publicación puede ser vendida o reproducida sin el consentimiento escrito de NESST.

NESST trabaja para resolver problemas sociales importantes en países considerados economías emergentes, desarrollando y apoyando actividades empresariales sociales que fortalezcan la sustentabilidad financiera de organizaciones de la sociedad civil y permitan maximizar su impacto social.

Esta publicación contiene información preparada por fuentes externas a NESST, así como opiniones basadas en esa información. NESST procura entregar información precisa y opiniones bien fundadas, pero eso no significa que la información y opiniones en esta publicación estén libres de errores. Las leyes y normas regulatorias citadas aquí, podrían cambiar en algunos casos.

Esta publicación es para ser usada de manera informal y no compromete a NESST a entregar asesoría legal. Dado que una asesoría legal debe estar enfocada a las circunstancias específicas de cada situación, la información y opiniones aquí proporcionadas no deben ser usadas en reemplazo a la asesoría de un abogado competente.

Para mayor información sobre NESST, sus publicaciones y servicios, contacte a:

NESST, José Arrieta 89, Providencia  
Santiago, Chile  
Tel: +(56 2) 222-5190.  
nesst@nesst.org  
www.nesst.org



NESST quiere reconocer a las siguientes personas por su invaluable contribución al desarrollo y publicación de esta guía.

**Isabel Friz**, contadora y consultora argentina, es especialista en temas de entidades sin fines de lucro. Ha desarrollado investigaciones en el ámbito del Tercer Sector y Responsabilidad Social Empresarial, y participado como expositora en diversos eventos y conferencias, nacionales e internacionales, vinculados al marco tributario argentino en materia de entidades sin fines de lucro.

**Guillermo Canova**, abogado, co-fundador y director legal de la Comisión Marco Legal y Fiscal del Foro del Sector Social. Es especialista en entidades sin fines de lucro. Ha desarrollado investigaciones en el ámbito del Tercer Sector y Responsabilidad Social Empresarial, y participado como expositor en diversos eventos y conferencias, nacionales e internacionales, vinculados al marco legal tributario argentino específicamente de entidades sin fines de lucro.

**The International Center for Non-for-Profit Law** proporcionó la tipología para clasificar el uso de actividades económicas o comerciales entre las

organizaciones del sector civil y el marco para evaluar la legislación argentina. **El Ceibal Asociación Civil** y **AEDROS**, Asociación de Ejecutivos en Desarrollo de Recursos para Organizaciones Sociales de Argentina, proporcionaron toda la información sobre sus condiciones legales y las normas y leyes que rigen sus actividades de autofinanciamiento.

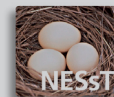
Esta publicación fue desarrollada como parte de una serie legal, publicada por NESST. Su estructura y contenido se basan en una publicación original escrita y editada por Nicole Etchart, Co-Fundadora y Directora Ejecutiva de NESST. Esta Guía Legal fue investigada y escrita por Santiago Mazzeo, Gerente de Desarrollo de Empresas de NESST en Argentina. Contó con el apoyo editorial y de contenido de Nicole Etchart y colaboraron también Carola Delgado, Alejandra Díaz, Kerry Dudman y Gonzalo San Martín. La diagramación estuvo a cargo del diseñador Jorge Moraga.

Finalmente, NESST quiere reconocer y agradecer al Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y a Tinker Foundation por su apoyo al desarrollo y publicación de esta guía.

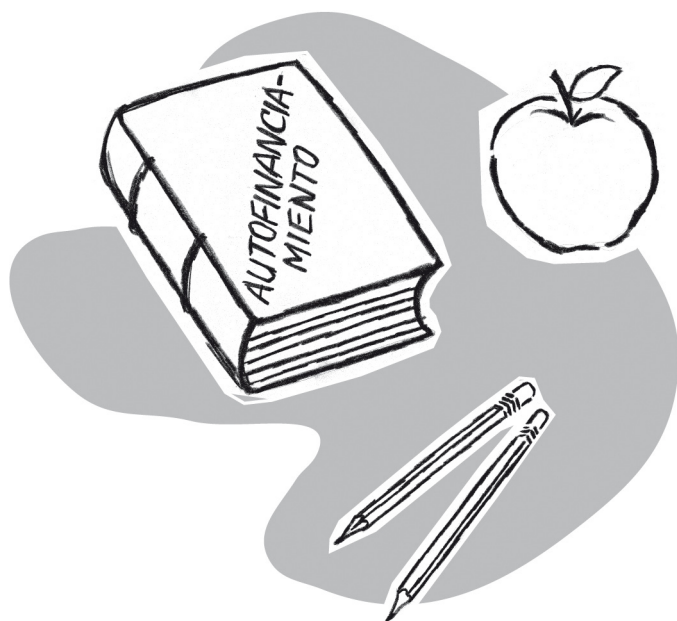


*Banco Interamericano de Desarrollo  
Fondo Multilateral de Inversiones*

**Tinker Foundation**



# Escenario: Propósito y Metodología



La expresión *organización de la sociedad civil* (OSC)<sup>1</sup> comprende a las organizaciones sin fines de lucro, no estatales, a las asociaciones de base comunitaria y a los grupos que están fuera del ámbito de los sectores económicos y de gobierno. Debido a que estas organizaciones generalmente cuentan con poca ayuda filantrópica y del gobierno, muchas OSC desarrollan actividades de autofinanciamiento<sup>2</sup> con el objeto de generar ingresos para apoyar su misión y sus programas.

NESST ha documentado más de 100 casos de OSC en Latinoamérica y Europa Central que desarrollan este tipo de actividades y ha analizado el impacto de esas estrategias en el desempeño y sustentabilidad de las organizaciones. Como producto de estas investigaciones se ha determinado la necesidad de contar con un marco legal y regulatorio claro que sirva de base y permita incentivar la adopción de estrategias de autofinanciamiento entre las OSC.

1 NESST usa el término *organización de la sociedad civil* (OSC) para referirse a cualquiera de la amplia gama de organizaciones sin fines de lucro, no estatales y formalmente registradas, así como asociaciones de base comunitaria que se encuentran fuera del ámbito del sector público y el privado. En Argentina, esta definición incluiría las figuras legales de asociación civil y fundación.

2 NESST usa el término *actividad de autofinanciamiento* para referirse a las estrategias empleadas por una OSC para generar ingresos, entre las que se encuentran el cobro de tarifas por servicios, venta de productos, uso de activos tangibles e intangibles, cobro de cuotas a los miembros y obtención de dividendos de inversiones. NESST usa el término *actividad empresarial social* cuando se refiere a las estrategias de autofinanciamiento diseñadas por las OSC para incrementar su sustentabilidad financiera y fortalecer su misión institucional de manera significativa.



Este marco define si las OSC cumplen con las condiciones establecidas en la ley para desarrollar o no actividades de autofinanciamiento y la forma en que lo harán, pues la incidencia tributaria, el nivel de burocracia y la falta de claridad de las leyes son factores que afectan directamente la realización de actividades de autofinanciamiento. Es frecuente que las OSC desconozcan estas reglas y en muchas oportunidades consideran que no pueden realizar actividades para autofinanciarse o, actividades comerciales que posibiliten la generación de ingresos; otras estiman que si lo hacen, dañarán su imagen pública o sus relaciones con los donantes.

Aunque las OSC generalmente conocen la legislación respectiva, es común que desconozcan los impuestos que deben pagar, los formularios que deben completar o el procedimiento administrativo que deben seguir.

El propósito de esta guía es clarificar el marco regulatorio que enfrentan las OSC en Argentina y evaluar si éste las provee de un ambiente que posibilite la aplicación de estrategias de autofinanciamiento.

## 1.1 ¿Qué es autofinanciamiento y por qué es importante?

Las estrategias de autofinanciamiento son utilizadas por las OSC para generar ingresos que apoyen sus misiones. El uso de estas estrategias constituye una respuesta al actual paradigma de financiamiento, donde las OSC compiten por una porción limitada de los recursos gubernamentales o filantrópicos disponibles en fuentes nacionales o internacionales. Por esa razón, muchas OSC dependen en su mayor parte de financiamientos a corto plazo para cada uno de sus proyectos, lo que les impide orientar su atención al desarrollo estratégico a largo plazo. Por medio del autofinanciamiento, las OSC pueden aumentar su capacidad de acción e independencia en el largo plazo, pues la generación de recursos

propios les permitirá complementar el apoyo de los donantes públicos y privados.

El autofinanciamiento no conduce, necesariamente, a la comercialización de las OSC. Mas bien, puede proveer a estas organizaciones de un mayor nivel de autosuficiencia y sustentabilidad sin comprometer los objetivos o valores de su misión. El ingreso proveniente del autofinanciamiento puede permitirle a las OSC financiar actividades que con frecuencia no pueden apoyar con las fuentes tradicionales de ingresos, por ejemplo: gastos de operaciones centrales, nuevos programas, esfuerzos de promoción, entre otros.

NESsT considera que el autofinanciamiento no debe reemplazar completamente las fuentes tradicionales de financiamiento, sino que puede convertirse en un importante complemento del apoyo gubernamental y filantrópico. Por medio del autofinanciamiento, muchas OSC se han fortalecido financiera e institucionalmente, puesto que han desarrollado habilidades para generar nuevos ingresos y determinar el curso de su trabajo, con menos presión por parte de los donantes.

Además, cuando las actividades comerciales de las OSC se desarrollan en una manera socialmente responsable, pueden ayudar a crear una economía alternativa, más sensible a las necesidades de las comunidades locales, pequeños productores y personas de bajos ingresos. Al comprar productos y servicios vendidos por las OSC, los consumidores están promocionando su misión y al mismo tiempo contribuyen a crear un mundo más equitativo y sustentable.

Las actividades de autofinanciamiento incluyen:

- **Cuotas de membresía:** generación de recursos mediante cuotas que pagan los socios por la adquisición de algún producto, servicio u otro beneficio (por ejemplo: entregar un diario o revista o hacer descuentos sobre productos o



servicios). Si la cuota no se paga a cambio de un producto o servicio, se considera una donación.

- **Retribución por servicios:** capitalizar sobre alguna habilidad o experiencia existente en la organización, a través de la prestación de servicios a clientes del sector público o privado (por ejemplo, hay OSC que ofrecen servicios de consultoría a empresas o gobiernos locales).
- **Ventas de productos:** vender, no regalar, los productos de los proyectos (por ejemplo, libros u otras publicaciones); revender productos (por ejemplo, donaciones en especie) con un margen de ganancia bruta; o producir y vender productos nuevos (por ejemplo, camisetitas o tazones).
- **Uso de activos duros:** arrendar bienes inmuebles, espacios, instalaciones, equipos, entre otros, cuando no se usen en actividades relacionadas con la misión.
- **Uso de activos blandos:** generar ingresos por las licencias de patentes que posee o por concepto de otra propiedad intelectual, o por respaldar productos con el nombre y reputación de la OSC.
- **Dividendos de inversión:** inversiones pasivas, tales como tenencia de acciones, cuentas de ahorro o fondos mutuos, u otras transacciones financieras más activas y sofisticadas: negociar activamente en la bolsa de valores, intercambio de deudas (debt swaps), etc.

Como se ha dicho, las OSC desarrollan actividades de autofinanciamiento, con el fin primordial de fortalecer sus recursos financieros o promover su misión social. Algunas de ellas pueden estar interesadas en generar ganancias, con el único propósito de utilizarlas en el financiamiento de los programas propios de su misión central. Cuando esto ocurre, la organización no se preocupa por promover su misión social directamente a través del autofinanciamiento, sino más bien, indirectamente, al aplicar las ganancias obtenidas de este modo para seguir adelante con su misión social.

Un ejemplo sería una organización de educación en salud que abre una imprenta y utiliza las ganancias para financiar los proyectos de investigación. En este caso, dicha actividad puede considerarse no relacionada con la misión.

Otras OSC pueden interesarse en usar la estrategia del autofinanciamiento para promover su misión social. Por ejemplo, una OSC, cuya misión social es ofrecer capacitación en carpintería e inserción laboral a personas rehabilitadas por consumo de drogas, vende los muebles que los alumnos capacitados producen, con el fin de pagar los costos de los materiales y los sueldos de los trabajadores. Esta actividad se considera relacionada con la misión.

Estos dos ejemplos no son excluyentes entre sí, y tampoco lo son las metas financieras y sociales que motivan a las OSC a desarrollar actividades de autofinanciamiento. Muchas veces las OSC pretenden alcanzar metas financieras y sociales en forma simultánea, por medio del autofinanciamiento. Una organización de salud puede posicionarse mejor para difundir los hallazgos de su investigación si publica sus propios materiales. Por otra parte, la organización de capacitación laboral puede aplicar las utilidades provenientes de las ventas de muebles al financiamiento de otros programas de la organización o de sus gastos de operaciones centrales. En cada uno de estos escenarios, los objetivos de las actividades de autofinanciamiento de las OSC y la relación de estas actividades con la misión principal de la organización, son fundamentales para determinar su tratamiento legal, como se ilustra en esta guía.

## 1.2 Propósito y contenidos de esta guía

Con el propósito de diversificar su base financiera, muchas OSC ya han iniciado estrategias de autofinanciamiento en Argentina. Sin embargo, la mayoría de ellas lo ha hecho, en términos generales, con muy pocos conocimientos prácticos, capital u otra forma de apoyo. La investigación de NESST sobre el uso del autofinanciamiento en las OSC latinoamericanas en general, y argentinas en particular, demuestra que muchas de ellas no



tienen la capacidad interna (habilidades, recursos humanos, sistemas adecuados de financiamiento, apoyo de interesados, planes de negocios), ni tampoco el soporte externo, financiamiento, apoyo consultivo, ni un marco legal y regulatorio favorable para desarrollar actividades de autofinanciamiento. Cuando tales organizaciones intentan desarrollar estrategias de autofinanciamiento, se produce una fuerte presión en su personal e indirectamente en sus otros programas y misiones fundamentales. Si las OSC deciden efectuar actividades de autofinanciamiento, es importante que lo hagan con adecuados niveles de apoyo técnico y financiero y en las condiciones externas que lo posibilite.

A raíz de la presión y las demandas que enfrentan las OSC que desarrollan actividades de autofinanciamiento en Argentina, se muestra la necesidad de entender el marco legal que las afecta.

En este contexto, el propósito de esta guía es abordar las siguientes áreas:

**1. Resumir las principales leyes, normas regulatorias y procedimientos que rigen el uso del autofinanciamiento por parte de las OSC en Argentina.** El capítulo 3 explica lo que establece la legislación argentina, especialmente en la Constitución Nacional, el Código Civil y la legislación tributaria, sobre el uso del autofinanciamiento o de *actividades comerciales* (término de uso más frecuente en Argentina); y analiza los procedimientos o registros administrativos en el ámbito tributario, respecto de las actividades comerciales de las OSC. El capítulo 3 ofrece, además, un panorama general de las leyes y normas regulatorias, para que las OSC argentinas puedan tener claro dónde se ubican dentro del sistema legal y cuál es el impacto tributario de las actividades comerciales o actividades empresariales sociales que realizan para lograr su autofinanciamiento.

**2. Determinar cuáles son las leyes que regulan las actividades de autofinanciamiento de las OSC en Argentina y evaluar sus efectos prácticos e identificar áreas donde puede ser mejorada.** La guía identifica las fortalezas y debilidades de las leyes argentinas: si éstas ayudan u obstaculizan el uso del autofinanciamiento, si permiten o no una utilización transparente de él y si fomentan u obstaculizan el desarrollo del sector como un todo. Para el desarrollo del análisis, la legislación es considerada dentro de un marco de tratamiento tributario, lo cual hace más fácil su comprensión y evaluación.

Este marco regulatorio fue desarrollado por primera vez por el International Center for Not for-Profit Law (ICNL), para examinar el tratamiento legal de las actividades económicas y comerciales de las OSC en países de Europa Central y del Este.<sup>3</sup> En la actualidad es una tipología aceptada por una amplia mayoría, utilizada para posibilitar la comprensión y evaluación de los tratamientos tributarios de tales actividades.

El marco del ICNL es presentado en el capítulo 2; la legislación argentina es analizada en el contexto del capítulo 3; y los criterios ahí expuestos se utilizan como base para las evaluaciones y recomendaciones planteadas en el capítulo 4.

### 1.3 Antecedentes y metodología

Esta guía es parte de los esfuerzos de NESsT para fomentar el autofinanciamiento de las OSC en Europa Central y Latinoamérica. Desde 1997, NESsT conduce investigaciones prácticas sobre el autofinanciamiento de las OSC en la región con el fin de identificar sus desafíos y necesidades comunes. Los objetivos de esa investigación práctica fueron:

- Valorar el actual uso de las actividades de autofinanciamiento entre las OSC. NESsT ha

<sup>3</sup> ICNL es una organización internacional, cuya misión es facilitar y apoyar el desarrollo de la sociedad civil y la libertad de asociación sobre una base global. El ICNL, en cooperación con otras organizaciones internacionales, nacionales y locales, proporciona apoyo técnico para la creación y mejoramiento de leyes y sistemas regulatorios que permitan, incentiven y regulen el sector no lucrativo y no gubernamental, en varios países del mundo. El ICNL mantiene un centro de documentación para leyes, normas regulatorias, materiales de auto-regulación y otros documentos pertinentes; proporciona la capacitación y educación respectivas y desarrolla investigaciones pertinentes para fortalecer y mejorar las leyes que afectan al sector de las ONG. Para mayor información sobre el ICNL, ver <http://www.icnl.org>.

mental, en varios países del mundo. El ICNL mantiene un centro de documentación para leyes, normas regulatorias, materiales de auto-regulación y otros documentos pertinentes; proporciona la capacitación y educación respectivas y desarrolla investigaciones pertinentes para fortalecer y mejorar las leyes que afectan al sector de las ONG. Para mayor información sobre el ICNL, ver <http://www.icnl.org>.



desarrollado diagnósticos nacionales de actividades de autofinanciamiento para las OSC en 9 países, para determinar las necesidades de las OSC y para preparar las herramientas de fortalecimiento institucional y apoyo a las organizaciones sin fines de lucro que buscan implementar o expandir sus actividades de autofinanciamiento.

- Documentar los casos exitosos y los obstáculos para las actividades de autofinanciamiento entre las OSC. NESST ha documentado más de 100 casos de actividades de autofinanciamiento en las OSC para comprender su desarrollo.
- Examinar el marco legal para el autofinanciamiento de OSC en 12 países,<sup>4</sup> incluyendo el marco regulatorio y tributario vigentes en el nivel local y nacional que influye en estas actividades.
- Difundir las lecciones de la investigación –al organizar conferencias, seminarios y talleres– a interesados de todos los sectores, en un esfuerzo por desarrollar estrategias para apoyar a las OSC en el uso del autofinanciamiento.

La elaboración de la presente guía se basó en una metodología desarrollada por NESST para evaluar el marco legal de las actividades de autofinanciamiento de las OSC en un país determinado. Esta metodología tiene como propósito ayudar a responder las siguientes inquietudes o preguntas centrales:

1. *¿Qué señala la ley?* ¿Cuál es el actual tratamiento legal que se otorga a las actividades de autofinanciamiento de las OSC, incluyendo la legislación actual, disposiciones legales, historia de la ley, reformas de la ley, enfoque regulatorio, tasas de impuestos, requerimientos de informes, otras leyes o normas regulatorias, casos legales, y organizaciones o abogados que prestan asesoría?

2. *¿Cómo se entiende la ley?* ¿Son comprendidas las normas regulatorias de las actividades de autofinanciamiento realizadas por las OSC?

3. *Efectos de la ley.* ¿Cuál es el efecto de las actuales normas regulatorias de las actividades de autofinanciamiento sobre las OSC?

4. *Recomendaciones para la ley.* ¿Cuáles son las recomendaciones más importantes para el análisis de los problemas que presentan las normas regulatorias?

La investigación contó con la participación de Isabel Friz, contadora especialista en temas de entidades sin fines de lucro y poseedora de una amplia experiencia en el análisis del marco legal tributario de las OSC, que colaboró con NESST en la respuesta de un cuestionario de relevamiento del marco legal tributario; y el Dr. Guillermo Canova, abogado, docente, un referente por sus conocimientos respecto al marco legal y tributario de las OSC, incluyendo lo concerniente a las actividades comerciales. El Dr. Canova también revisó la presente guía.

Las respuestas al cuestionario de relevamiento de Isabel Friz giraron en torno a su propio conocimiento de la legislación tributaria argentina y su experiencia práctica en la asesoría y consultoría impositiva de entidades. También se consideraron investigaciones y ponencias que ha desarrollado sobre la materia, entre ellas la compilación *Marco Regulatorio de las Organizaciones de la Sociedad Civil en Sudamérica* recopilada y editada por el ICNL en 1997.

Con el fin de ilustrar el marco legal que se desarrolla en esta guía, se diseñaron dos estudios de caso que permiten profundizar en la experiencia de las OSC en este tema. Se seleccionó a las organizaciones El Ceibal Asociación Civil y la Asociación de Ejecutivos en Desarrollo de Recursos para Organizaciones Sociales de Argentina (AEDROS).

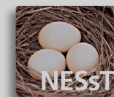
4 Los países de América Latina y Europa Central donde NESST ha analizado el marco legal y regulatorio de las OSC son: Argentina, Chile, Colombia, Croacia, Ecuador, Eslovaquia, Eslovenia, Hungría, Perú, República Checa, Rumania, y Ucrania.



Marco Legal y Regulatorio de las Actividades de Autofinanciamiento de las Organizaciones de la Sociedad Civil en Argentina

Agosto 2008

---



# Un Esquema para Evaluar el Marco Legal y Regulatorio



Este capítulo presenta un esquema que permite analizar las normas legales que rigen las actividades de autofinanciamiento de las OSC. Este esquema fue desarrollado por el ICNL,<sup>5</sup> y NESST lo ha ampliado y modificado para adaptarlo al sistema legal argentino. La siguiente sección presenta cuatro áreas vitales para entender la estructura legal del autofinanciamiento de las OSC, antes de evaluar los datos específicos de Argentina: 1) las características legales de las OSC, 2) la definición legal de autofinanciamiento, 3) los criterios que posibilitan el autofinanciamiento y 4) la tributación de las actividades de autofinanciamiento.

En sus textos, el ICNL usa el término *organizaciones sin fines de lucro* (OSFL) u *ONG* cuando se refiere a un subgrupo de la amplia clasificación de *OSC*, término usado por NESST. Esta guía emplea el término *OSC*, excepto cuando se haga referencia específica al marco del ICNL, donde se mantiene la terminología original.

El amplio espectro de organizaciones incluidas dentro del término *OSC* puede ser aplicado a la

5 El marco total presentado en este capítulo fue adaptado, con la autorización respectiva, de la presentación *Cómo regular las actividades económicas de las organizaciones sin fines de lucro* (*Regulating Economic Activities of Not-for-Profit Organizations*) que fue preparado, por primera vez, por el ICNL para la Conferencia de Regulación de la Sociedad Civil en Budapest,

Hungría, en mayo de 1996 (derechos de autor del ICNL, 1997), y del Manual de Buenas Prácticas Relativas a las Organizaciones Sin Fines de Lucro (*Handbook on Good Practices Relating to Non-Governmental Organizations*), Apéndice I: Actividades económicas y tributación (derechos de autor del ICNL, 2000).



regulación legal existente en Argentina, que se encuentra en el Código Civil y que se refiere a las personas jurídicas sin fines de lucro: asociación y fundación.

## 2.1 Características legales de las organizaciones sin fines de lucro

Estas características ponen de manifiesto las principales diferencias existentes entre organizaciones sin fines de lucro o con fines de lucro y, en consecuencia, definen un contexto que permite entender cómo las organizaciones sin fines de lucro (OSFL) se involucran en actividades de autofinanciamiento. La discusión que se desarrolla en este capítulo y en el resto de la guía se refiere a un subgrupo de las OSFL: aquellas cuyos propósitos filantrópicos tienen por finalidad promover el bien común. No es posible determinar, de manera absoluta, qué se entiende por bien común y, por eso, parte importante de los capítulos 3 y 4 se refieren a este tema en relación con las leyes argentinas.

Es importante reconocer también que algunas OSFL, tales como las cooperativas, mutuales, obras sociales y sindicatos, son todavía consideradas OSFL y en general se les aplican algunas normas regulatorias de las asociaciones y fundaciones, aunque poseen leyes específicas para su regulación y órganos contralores específicos, razón por la cual no formarán parte del presente estudio.

El ICNL hace la misma distinción entre las OSFL y, con referencia específica a su fin de bien común, el marco regulatorio identifica dos hipótesis legales básicas que distinguen a las OSFL de sus pares lucrativos:

**1. Limitación de no-distribución.** Aun cuando la generación de ingresos está permitida para las OSFL, éstos no pueden ser distribuidos como ganancias personales entre particulares: fundadores, asociados, funcionarios, directores, agentes, empleados, o personas vinculadas de otras maneras.

**2. Bien común como fin.** Por definición, esta clase de OSFL está organizada y opera, principalmente,

con el fin de ofrecer un bien social. Estas características no dependen de la forma legal propia de las OSFL, por lo que esta discusión se referirá, específicamente, a diversas formas legales de OSFL que tienen un objetivo de bien común y que mantienen el principio de la no distribución (fin no lucrativo).

Las organizaciones son consideradas OSFL en la medida en que tienen un objetivo de bien común y mantienen el principio de la no distribución.

Cabe destacar que, desde el punto de vista legal, los principales términos establecidos por el Código Civil argentino para las personas de derecho privado que no persiguen fines lucrativos son los de asociación civil y fundación. Sin embargo, las disposiciones y conceptualizaciones del Código Civil son muy generales y se revelan insuficientes ante la compleja realidad y la multifacética dinámica del campo de las asociaciones civiles. Como consecuencia, se ha ido generando un amplio conjunto de reglas, provenientes de la jurisprudencia emanada de sedes judiciales o administrativas, así como toda una serie de resoluciones, criterios y antecedentes de organismos oficiales de contralor. Así, existen organizaciones sin fines de lucro que si bien son consideradas asociaciones civiles en sentido amplio, responden jurídicamente a términos especiales y están sujetas a regulaciones y autoridades de contralor propias (mutuales, cooperativas, sindicatos y obras sociales) o tienen una doble regulación: la de la Inspección General de Justicia y la propia (cooperadoras, sociedades de fomento, academias nacionales y cultos no católicos). Por esta razón quedan excluidas del presente estudio, ya que por su funcionamiento y legislación se les considera como casos híbridos.

## 2.2 Definición legal de autofinanciamiento

En la actualidad existen y se utilizan muchos términos y definiciones, tanto legales como no legales, para describir actividades que generan ingresos



para las OSC (por ejemplo, actividad comercial, actividad económica, empresa filantrópica, empresa social, negocio con fines sociales, ingresos generados, actividad generadora de ingresos). El ICNL usa el término *actividad económica* para referirse a actividades de autofinanciamiento. El ICNL define actividades económicas como *actividades comerciales o de negocios realizadas regularmente*, con excepción de aquellas que han sido tradicionalmente excluidas (es decir, la venta de entradas a eventos culturales, el pago de matrículas en instituciones educacionales y pagos hechos por los pacientes en hospitales sin fines de lucro). Por otra parte, NESST utiliza el término *autofinanciamiento* para referirse a actividades que generan ingresos para las OSC, incluyendo los seis tipos de actividades descritos en el capítulo anterior.

En Argentina, en la legislación civil, no existe una distinción legal respecto al tipo de actividades que puede desarrollar una OSC y, en particular, respecto de la realización de actividades comerciales por parte de las mismas, siempre y cuando estén contempladas dentro de los objetivos definidos en sus estatutos.

En cambio, en el marco tributario, como se verá con mayor detalle más adelante, sí existen distinciones en este sentido; específicamente, la Ley de Impuesto a las Ganancias establece que las fundaciones que realizan actividades comerciales pierden la exención de ganancias.

Nota: En la presente guía se usan indistintamente los términos autofinanciamiento y actividades comerciales/económicas al presentar la tipología del ICNL.

### 2.3 Criterios que posibilitan el autofinanciamiento

En conformidad con el ICNL, un tema inicial es hasta qué punto se debería permitir a las OSFL desarrollar actividades económicas o comerciales sin perder su condición de filantrópicas. Desde esta perspectiva, la pregunta no es si tales actividades estarían exentas de impuestos, sino, bajo qué circunstancias podrían estar permitidas.

Desde esta perspectiva, la pregunta no es si tales actividades debieran estar exentas de impuestos, sino, bajo qué circunstancias podrían estar permitidas.

A nivel mundial se mantiene presente la disyuntiva de si una OSFL que desarrolla actividades económicas, mantiene o no su característica esencial. La respuesta es sencilla: siempre y cuando no se interprete o relacione la actividad con la generación de lucro, y quede claramente establecida esta diferencia, podríamos mantener el hecho de que las OSFL que realizan actividades económicas NO pierden su calidad de OSFL.

Al respecto se han desarrollado dos tipos de criterios para determinar si las actividades económicas son *con fines de lucro* o *sin fines de lucro*:

**1. Criterio del propósito principal.** Aporta un modelo legal para regular el autofinanciamiento de las OSFL. No prohíbe el uso de actividades de autofinanciamiento, sino más bien enfatiza que la OSFL está establecida y opera fundamentalmente para fines no lucrativos y no para la ganancia personal. Este criterio indica que el autofinanciamiento será destinado al propósito de la misión y no es la actividad principal de la organización. Ejemplos comunes de pruebas del propósito principal encontrados en marcos regulatorios de muchos países son: que las actividades económicas no son el propósito principal (en otras palabras, la actividad principal) de la OSFL; que las actividades económicas son complementarias (o adicionales); o que las actividades económicas están relacionadas con sus objetivos institucionales.

**2. Criterio del destino de las ganancias.** Contrariamente al criterio del propósito principal, el criterio del destino del ingreso, en su forma más pura, ignora la naturaleza económica o comercial de la actividad en cuestión y se concentra, exclusivamente, en los propósitos que determinan el uso de los ingresos producto de la actividad. De acuerdo con este criterio, una



organización debe dedicar todas sus ganancias al cumplimiento de sus propósitos no lucrativos, con el fin de calificar como una OSFL. En consecuencia, una organización que gasta el 99% de su tiempo en actividades comerciales, el 1% en actividades del bien común y que dedica todas sus ganancias a esas actividades, puede calificar como una OSFL. Un ejemplo de la prueba del destino del ingreso, es que las ganancias de actividades económicas sean utilizadas para apoyar los objetivos de la misión de la organización y no distribuidas como utilidades.

Con base en cualquiera de estos criterios, una OSFL puede desarrollar actividades económicas que le permitan cumplir la misión (propósitos no lucrativos) para la que se ha organizado. Debiera notarse que la legislación de un país puede –y en algunos casos es así– establecer una combinación de condiciones bajo los criterios del propósito principal y de destino del ingreso para determinar si la actividades económicas de una OSFL se permiten. Por ejemplo, se podría autorizar sólo actividades comerciales relacionadas con la misión de la OSFL (prueba de propósito principal) y que los ingresos de las mismas sólo sean utilizados para actividades relacionadas con la misión (prueba de destino del ingreso).

Pero, ¿qué justificación existe para que se permita que las OSFL desarrollen actividades de autofinanciamiento? Dos buenas razones de política pública darían justificación a las OSFL para desarrollar tales actividades:

**1. El autofinanciamiento utiliza recursos que no son públicos para el bien común.** Los ingresos provenientes de las actividades económicas constituyen la principal fuente de fondos para las OSFL (particularmente en países en transición, donde hay una ausencia de capital privado y de tradición filantrópica) lo que les permite contribuir al bien común, con menor dependencia del apoyo gubernamental y de donaciones.

**2. El autofinanciamiento cumple con los objetivos del bien común.** Ciertas actividades

económicas y comerciales cumplen, directamente, el objetivo de procurar el bien común. Por ejemplo, aun cuando la venta de un libro sobre técnicas de enseñanza realizada por una organización educacional es una actividad económica, su distribución posibilita el cumplimiento del objetivo de bien común relacionado con la promoción de la educación. Privar a las OSFL de usar tales medios comerciales y económicos para alcanzar sus metas podría perjudicar, directamente, su capacidad de cumplir con los objetivos de bien común.

## 2.4 Tributación sobre actividades de autofinanciamiento

Mientras el tratamiento legal del autofinanciamiento de las OSC varía, de país a país de acuerdo con el nivel práctico, la mayoría de las organizaciones ha llegado a evitar extremos (es decir, prohibir completamente las actividades económicas, o permitir que actividades no relacionadas con la misión se constituyan en la actividad principal de la organización). Sin embargo, lo importante es el tratamiento tributario que se da a tales actividades. Los gobiernos han establecido cuatro enfoques, que considerados de manera individual o conjunta, determinan el tratamiento tributario que debe brindarse a las actividades de autofinanciamiento de las OSC:

**1. Impuesto general.** Una política de *impuesto general* grava los ingresos producto de todas las actividades económicas, sin perjuicio de la fuente o destino del ingreso. Según este enfoque, la organización no está limitada por el nivel o tipo de actividad, pero es gravada por todas las ganancias generadas mediante estas actividades, sin perjuicio del destino que se dé a esos ingresos.

**2. Impuesto al destino de las ganancias.** Una política de *impuesto al destino de las ganancias* exime del pago de impuestos, a las ganancias producto de actividades económicas que son usadas para cumplir fines de bien común. De acuerdo con este enfoque, la organización no está limitada por el nivel o tipo de actividad económica, pero



son gravadas todas las ganancias que no sean usadas para alcanzar los fines de bien común.<sup>6</sup>

### 3. Impuesto al origen o fuente de las ganancias.

Una política de *impuesto al origen o fuente de las ganancias* se afirma en la fuente de la ganancia y otorga una exención tributaria sólo cuando ésta es producto de actividades relacionadas con los fines de bien común propios de la organización. De acuerdo con este enfoque, la organización debe pagar un impuesto por todas las ganancias que generen las actividades no relacionadas con la misión, aun si la ganancia es usada para apoyar actividades relacionadas con ella.

**4. Impuesto automático.** Una política de *impuesto automático* se aplica para determinar la diferencia existente entre actividades económicas que están gravadas y las que no lo están, o establece una exención máxima. Es decir, se establece un nivel de ganancias, donde las que resultan inferiores están exentas de impuesto y las que superan el monto establecido están gravadas.

Los gobiernos han establecido cuatro enfoques, que considerados de manera individual o conjunta, determinan el tratamiento tributario que debe brindarse a las actividades de autofinanciamiento de las OSC.

Algunos gobiernos han creado políticas tributarias híbridas basadas en uno, dos o más de estos enfoques. Por ejemplo, se permite que las ganancias netas provenientes de la actividad económica, estén exentas de impuestos cuando son inferiores a un tope específico, previamente establecido, y se aplica un criterio automático, para gravar las ganancias netas, cuando éstas son superiores a ese monto y se comprueba que son producto de una actividad que tiene relación directa con la misión.

En el siguiente capítulo se analiza el marco legal en Argentina, y los criterios que aplica en sus impuestos para OSFL. Esos criterios señalan que las OSC, para calificar como OSFL, deben dedicar todas sus ganancias a propósitos no lucrativos. Con relación al impuesto a las ganancias, todas las asociaciones y fundaciones pueden pedir su exención en el impuesto a las ganancias si tienen personería jurídica. Esto las habilita como exentas en el impuesto al valor agregado (IVA). La exención se restringe para el caso del desarrollo de actividades comerciales por parte de las fundaciones; no así para el caso de las asociaciones quienes pueden realizarlas sin riesgo de pérdida de la exención, pero debiendo tributar el IVA cuando la actividad comercial no sea la venta de un servicio o la venta de un producto con IVA exento.

No existe consenso sobre cuál de estos enfoques tributarios es el mejor, ya que cada uno de ellos ofrece ciertos beneficios, supone determinados costos y define diferentes objetivos de política pública.

NESST utiliza cuatro de los criterios que el ICNL aplica para guiar el análisis de las implicaciones prácticas que tiene cada uno de estos enfoques:

### 1. Simplicidad o complejidad de la administración.

El enfoque que más facilita la administración de las ganancias es el de la tributación general de toda la actividad económica, puesto que, una vez definidas las actividades económicas, se otorga, a las OSFL el mismo trato que se da a las organizaciones lucrativas. La regla del *destino de las ganancias* es un poco más compleja de administrar porque exige el establecimiento y el cumplimiento de criterios que determinan si un gasto se ha hecho con el propósito de fomentar los objetivos de bien común. Esto requeriría monitorear a las OSFL y el uso que hacen de sus fondos. Esta función política puede resultar administrativamente difícil. Además, este enfoque propicia el abuso de personas ines-

<sup>6</sup> El impuesto al destino de las ganancias no debe confundirse con el criterio del destino de las ganancias. Este criterio es usado para establecer que las OSC pueden desarrollar actividades económicas sin comprometer la condición legal de OSC sin fines de lucro,

siempre y cuando las ganancias sean destinadas a la misión. Por otro lado, el impuesto al destino de las ganancias se enfoca solamente hacia el aspecto tributario de las OSC.



crupulosas, que tratan de utilizar a las OSFL como vehículos para la evasión de impuestos.

El criterio de *relación con la misión* es el más complicado de aplicar porque es difícil especificar la relación necesaria entre la actividad económica y los objetivos del bien común. Sin embargo, este criterio puede funcionar mejor cuando se construye durante la práctica administrativa. Además, el enfoque de la *relación con la misión* es el que, probablemente orienta, en mayor grado las actividades económicas desarrolladas por las OSFL hacia el beneficio social.

## 2. Efectos sobre el cobro de los impuestos.

Cuando las tasas impositivas son iguales, sin importar el tratamiento que se les haya aplicado, el impuesto mayor se determina a partir del enfoque del impuesto general, porque se someten a tributación la mayoría de las actividades de autofinanciamiento de las OSFL. Sin embargo, en la práctica, no está claro qué cantidad de impuestos en efecto sería recolectado, ya que el nivel de la actividad comercial de las OSFL sería presumiblemente inferior bajo esta regla que bajo las otras (porque la tributación proporciona un incentivo a las OSFL para iniciar o no actividades comerciales).

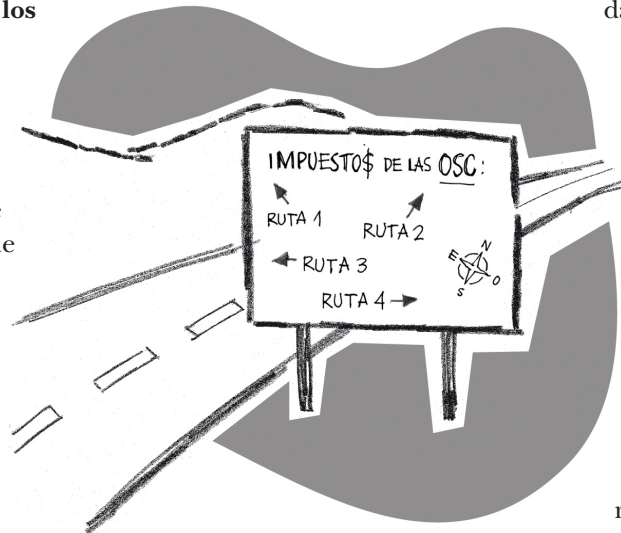
La regla del *destino de las ganancias*, cuando se aplica de manera estricta, es la que ofrece menos posibilidades para la recolección de impuestos, porque todas las ganancias, sea cual sea su fuente, están exentas de impuesto si se aplican al desarrollo de objetivos de bien común. En la práctica, muchos países imponen límites sobre el monto de las ganancias que están exentas de impuesto, con base en la regla del *destino de las ganancias* y, de esa manera, se limitan potenciales pérdidas en la recaudación de impuestos por parte del Estado. El

criterio de la *relación con la misión* eventualmente puede reducir el tamaño de la base imponible, pero probablemente en menor cantidad que el criterio del destino de las ganancias porque el primero sólo otorga beneficios tributarios a actividades relacionadas con la misión. Sin embargo, el criterio de la misión propone un beneficio adicional: canalizar la actividad económica de la OSFL hacia áreas específicas que producen un bien común.

## 3. Efectos sobre el sector comercial.

El enfoque del *impuesto general a las ganancias* de las OSFL, provenientes de actividades económicas, es más favorable para el sector comercial, porque la posibilidad de competencia *injusta* o perjudicial no existe, por cuanto las OSFL no reciben ningún tratamiento tributario preferencial con relación al de sus pares lucrativos. La regla del *destino de las ganancias* no establece ningún mecanismo para prevenir

quejas por competencia injusta. La utilización que hagan de sus ganancias puede dar, a las OSFL, una ventaja tributaria sobre sus pares lucrativos. Sin embargo, si se establece un límite sobre este beneficio se reduce la ventaja comparativa de las OSFL. El criterio de la *relación con la misión* minimiza la competencia injusta porque incentiva, a las OSFL, a dedicarse a actividades que produzcan un bien común y aplicar el tratamiento tributario estándar usado para las empresas lucrativas, cuando sus actividades son desarrolladas sólo para obtener utilidades. La dificultad para implementar la regla de la *relación con la misión*, radica en la posibilidad de determinar cuáles actividades económicas promueven el bien común, y cuáles no lo promueven o no lo promueven lo suficiente.





**4. Efectos sobre el desarrollo del sector de las OSFL.** El enfoque del *impuesto general* reduce las fuentes de financiamiento del sector no lucrativo, especialmente si se exige la transferencia de fondos, desde las OSFL, hacia el sector gubernamental. Sin embargo, generalmente se acepta que no se solicite a las OSFL dedicadas al bien común, que transfieran fondos al Estado, si no son aptas para recibir subsidios estatales (de la misma forma en que se hace con las empresas lucrativas). La tributación general de todas las ganancias obtenidas por las OSFL, como producto de las actividades económicas que realizan, elimina el incentivo otorgado al desarrollo de actividades generadoras de ingresos con fines de bien común, lo que resulta desfavorable para el sector no lucrativo. Los que promueven a las OSFL, alegan que tales impuestos deberían establecerse con base en una tasa preferencial inferior a la establecida para las empresas lucrativas.

La regla del *destino de las ganancias* les abre, a las OSFL, la posibilidad de obtener una mayor ganancia, porque cualquier utilidad puede quedar exenta de impuesto, si se canaliza hacia actividades de bien común. La regla de la *relación con la misión* es menos favorable para las OSFL pues las actividades desarrolladas con el único propósito de obtener ganancias no gozan de exención alguna. Sin embargo, la regla de la *relación con la misión* proporciona significativos beneficios tributarios a las OSFL, particularmente cuando sus acciones se enfocan hacia actividades asociadas con objetivos de bien común. Además, este enfoque permite canalizar las actividades económicas realizadas por la OSFL hacia objetivos más benéficos, que el criterio del *destino de las ganancias*, pues este último incentiva a las OSFL, a desarrollar actividades económicas que puedan tener mayor potencial de retorno financiero y no necesariamente de retorno social.



Marco Legal y Regulatorio de las Actividades de Autofinanciamiento de las Organizaciones de la Sociedad Civil en Argentina

Agosto 2008

---



# Marco Legal y Regulatorio de Argentina



Este capítulo analiza el marco legal que rige las actividades comerciales de las OSC en Argentina. No existe una legislación específica para las OSC; éstas se rigen principalmente por el Código Civil. La legislación no favorece la realización de actividades de autofinanciamiento y actividades empresariales sociales (AES); al contrario, la restringe, definiendo las condiciones bajo las cuales una organización puede perder la exención del impuesto a las ganancias.

El Código Civil es en general flexible en lo concerniente a la regulación de las OSC: en la práctica, las disposiciones se interpretan caso a caso por los jueces administrativos y judiciales. Se aplica una lógica de que no es el medio por el cual las OSC obtienen recursos que determina su naturaleza con o sin fines de lucro, sino que es el destino, o el objeto social al cual se aplican esos recursos.

Actualmente no existen proyectos de ley que busquen derogar las restricciones o promover normas destinadas a conceder mayores exoneraciones tributarias a este tipo de entidades o para reconocerles, en la práctica, ese beneficio.



Para que las OSC puedan cumplir con su rol de ser la voz de las comunidades marginadas y contribuir a resolver los problemas más urgentes del país, es importante que se fortalezcan y puedan sostenerse en el tiempo. Una estrategia de sustentabilidad consiste en buscar mecanismos para generar sus propios recursos a través de actividades de autofinanciamiento, con una menor dependencia de las donaciones y con un fortalecimiento paralelo de su misión social.

A continuación se describe el proceso formal que deben seguir estas organizaciones para llevar a cabo actividades de autofinanciamiento.

### 3.1 Marco Regulatorio general que rige a las OSC

Argentina es un país con un Estado federal, su ordenamiento legal está basado en la Constitución Nacional, máxima jerarquía normativa y en leyes nacionales sobre distintos ámbitos. Estas leyes pueden estar ordenadas en diferentes códigos que legislan a nivel nacional, por ejemplo, el Penal, de Comercio, Civil, entre otros. Por otra parte, las provincias también tienen sus propias constituciones, siempre respetando los principios, derechos y garantías establecidos en la Constitución Nacional, dictando además leyes que son mandatarias en sus propios territorios.

Dentro de este sistema legal existen, en orden de importancia y con relación al tema que nos ocupa, primero las normas generales provenientes de la Constitución Nacional (normas constitutivas) y del Código Civil (legislación civil). Luego están aquellas leyes que regulan, a nivel nacional, diferentes tipos de organizaciones y que pueden estar insertas en el Código Civil, como leyes complementarias –tal es el caso de la Ley de Fundaciones, o bien, que pueden hallarse fuera de ese cuerpo normativo– como el caso de las leyes complementarias (Ley 24.240, defensa del consumidor). Y en tercer lugar, podemos distinguir un conjunto de regulaciones y normativas emanadas de autoridades de contralor de personas jurídicas y de la jurisprudencia judicial, como por ejemplo las resoluciones de la Inspección General de Justicia.

Este sistema, que opera en tres niveles, resulta en una serie de regulaciones distintas que rigen las organizaciones de la sociedad civil, especialmente a las asociaciones y fundaciones.

En la Argentina se usan indistintamente los términos organizaciones del tercer sector o del sector social, Organizaciones Sin Fines de Lucro (OSFL) y Organizaciones No Gubernamentales (ONG). En el caso de las OSFL, generalmente se usa el término para diferenciarlas por oposición a las entidades lucrativas, y en el caso de las ONG, para diferenciarlas del Estado.

En el año 2001, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) propuso la utilización de un nuevo concepto: organizaciones de la sociedad civil (OSC). Este concepto resultó ser más integrador, permite una relación *simbiótica* con los otros dos sectores y, por otra parte, introduce el concepto en el sector social de realizar actividades lucrativas, sin por ello entender que tienen *finés de lucro*. Partiendo de esta definición, analizaremos en este capítulo el marco legal que rige las actividades comerciales de las OSC en Argentina.

#### 3.1.1 Normas Constitucionales

En la Constitución Nacional (en adelante, CN), el artículo 14 es la norma más relevante dentro del orden constitucional que rige el funcionamiento de las organizaciones sin fines de lucro, ya que garantiza el derecho a *asociarse con fines útiles*.

Otros derechos protegidos por la CN relacionados con este tema son: el derecho a la organización libre y democrática, y el principio recogido por el artículo 19 CN que declara que todo lo que no está prohibido está permitido: “las acciones privadas de los hombres en tanto no ofendan el orden ni la moral públicas ni perjudiquen a terceros, están sólo reservadas a Dios y exentas de la autoridad de los magistrados.” Este mismo principio otorga la posibilidad de que no sea obligatorio solicitar el reconocimiento como persona jurídica a todo grupo que se reúne con fines desinteresados. Así, por ejemplo, hay instituciones que, cumpliendo con algunas



formalidades, pero sin contar con la personería jurídica, son consideradas sujetos de derecho, como es el caso de las simples asociaciones (Art. 46 del Código Civil).

También los derechos amparados por tratados internacionales que, según la propia CN, tienen jerarquía constitucional: la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948).

Otros artículos relacionados son:

- El artículo 14 bis, que garantiza la organización sindical libre y democrática.
- El artículo 42, del texto aprobado en 1994, que destaca la importancia de las asociaciones de consumidores y usuarios de bienes y servicios.
- El artículo 43, que reconoce la capacidad de toda persona, del defensor del pueblo<sup>7</sup> y de las asociaciones, de interponer una acción rápida y expedita de amparo contra cualquier forma de discriminación, y en temas medioambientales, competencia, usuario y consumidor, así como a los derechos de incidencia colectiva en general. Este artículo legitima a las organizaciones de la sociedad civil dedicadas a los temas especificados, para presentar recursos de amparo en caso de violación de los derechos mencionados.

### 3.1.2 Legislación Civil

El Código Civil legisla, en los artículos 30 a 50, acerca de la existencia de personas con o sin fines de lucro. Para una mayor comprensión, a continuación se transcriben extractos de los artículos del Código Civil más significativos en la materia:

Artículo 30: Son personas todos los entes susceptibles de adquirir derechos o contraer obligaciones.

Artículo 31: Las personas son de una existencia ideal o de una existencia visible.

Artículo 32: Todos los entes susceptibles de adquirir derechos o contraer obligaciones, que no son personas de existencia visible, son personas de existencia ideal o personas jurídicas.

Artículo 33: Las personas jurídicas pueden ser de carácter público o de carácter privado, especificando:

- Tienen carácter público el Estado Nacional, las Provincias y los Municipios, las entidades autárquicas y la Iglesia Católica.
- Tienen carácter privado las asociaciones y las fundaciones que tengan por principal objeto el bien común, posean patrimonio propio, sean capaces por sus estatutos de adquirir bienes, no subsistan exclusivamente de asignaciones del Estado, y obtengan autorización para funcionar. Igualmente son de carácter privado, las sociedades civiles y comerciales o entidades que conforme a la ley tengan capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones, aunque no requieran autorización expresa del Estado para funcionar (Texto conforme a la Ley 17.711).

Artículo 45: Reconoce la existencia de las corporaciones, asociaciones, establecimientos, etc., con el carácter de personas jurídicas, a partir del día en que son autorizadas por la ley o por el gobierno, con aprobación de sus estatutos.

De acuerdo a lo anterior, para la ley civil argentina las OSC pueden tener forma jurídica de asociación o de fundación. A continuación se explican sus distinciones.

<sup>7</sup> Institución autárquica e independiente para la defensa y la protección de los derechos humanos y de los demás derechos, garantías e intereses tutelados en la CN.



### **Asociación Civil**

En un sentido amplio, una asociación civil es una OSC que surge de la voluntad de un grupo de personas para alcanzar un fin de bien común. Ésta se rige por las disposiciones del Código Civil (art. 33, segunda parte, inciso 1 y ss.) y por las normas de los organismos que otorgan la personería jurídica en cada distrito (facultad originaria de las provincias, no delegada al estado nacional). En la ciudad de Buenos Aires, el organismo correspondiente es la Inspección General de Justicia (IGJ) y en cada provincia es la correspondiente Dirección de Personas Jurídicas. No existe una ley general que regule las asociaciones civiles, como sucede con las fundaciones, que para actuar como tales, deben contar con la autorización prevista en el artículo 45 del citado código.

Su naturaleza legal define que:

- La voluntad de la asociación es fluida y puede cambiar por la voluntad de la mayoría de los asociados; y
- la asociación puede tener fines benéficos, culturales, científicos, de investigación, deportivos y la mayor parte de ellos puede ser de interés del propio asociado.

### **Fundación**

Una Fundación es una persona jurídica que surge de la afectación de un patrimonio a un fin determinado. Se rige por las disposiciones del Código Civil y por una ley nacional propia, la Ley de Fundaciones (Ley N° 19.836). Esta Ley, en su artículo 1, las define como aquellas personas jurídicas que se constituyen con un objeto de bien común, sin propósito de lucro, mediante el aporte patrimonial de una o más personas, destinado a hacer posible sus fines. Para actuar como tales, deben también contar con la autorización prevista en el artículo 45 del citado código.

A modo de diferenciarlas de las asociaciones civiles, la naturaleza legal para las fundaciones define que:

- La voluntad está determinada por lo que ha establecido el fundador en el acta fundacional y en los estatutos; y
- el objeto debe ser inmediato y directamente útil al bienestar general, es decir, altruista.

### **Simple Asociación**

Las Simples Asociaciones, reconocidas en los Art. 46 y 47 del Código Civil, son aquellas que no tienen personería jurídica, como tampoco tienen las asociaciones de hecho, pero a diferencia de éstas, sí son *sujetos de derecho*, es decir, que tienen una cierta *personalidad jurídica*. Estas asociaciones adquieren ese status mediante inscripción ante escribano público (art. 46 CC). Esto las habilita para adquirir bienes, registrables o no, y recibir donaciones y legados, etc. Los miembros responden en forma mancomunada –hasta el importe aportado– y no se obligan por las deudas sociales si así no lo estipulan los estatutos (art. 47 CC).

En un sentido más amplio, existen otras asociaciones que aunque tienen las características de las anteriores (sin fines de lucro, objetivo de bien común, etc.), cuentan con una regulación y autoridad jurisdiccional propia (en algunos casos, con doble regulación), a saber:

- Partidos políticos (Ley 23.298).
- Asociaciones profesionales (Ley 23.551).
- Asociaciones mutuales (Ley 20.321).
- Obras sociales constituidas como asociaciones civiles (Ley 23.660).
- Cooperadoras escolares (Ley Federal de Educación y normas de cada distrito).
- Academias nacionales (Ley 14.467).
- Cultos no católicos (Registro nacional de cultos).
- Sociedades de Fomento (según cada distrito).



Con respecto a las mutuales y cooperativas, su pertenencia al sector de las OSC es un tema en discusión, considerándolas a menudo como un modelo híbrido. Existen empresas comerciales que han formado cooperativas (en ocasiones movilizándolo grandes capitales) y otras que sí cumplen con los atributos de la definición de OSC. Por estos motivos, no serán analizadas en el presente estudio.

### **3.1.3 Evolución de las leyes para las OSC considerando los distintos contextos históricos, políticos, económicos y sociales.**

En Argentina las acciones filantrópicas han tenido sus orígenes en la sociedad colonial, principalmente a través de iniciativas llevadas adelante por el catolicismo (a través de clérigos, religiosos y laicos). En esa época surgieron las primeras organizaciones de asistencia social. Cabe destacar que la caridad cristiana es un modelo de bien común que ha estado presente a lo largo de toda la historia del país. Diversas encíclicas papales tuvieron gran influencia y consecuencias directas en las asociaciones locales: la encíclica *Rerum Novarum* de 1890, por ejemplo, inspiró la creación de los Círculos de Obreros en 1892, quienes realizaban tareas de adoctrinamiento religioso y brindaban servicios asistenciales a través de la acción mutualista en las áreas de salud, educación y recreación.

Paralelamente, se desarrolló un gran número de asociaciones de beneficencia, vinculadas a las damas de la *alta sociedad*, a quienes el Estado, sobre la base de sus relaciones, brindaba en muchos casos, subsidios para la asistencia social. Además, existió una corriente creciente de actividades cooperativas y mutualistas en este mismo período, que creció sin apoyo del Estado, no existiendo pruebas fehacientes de relaciones de cooperación ni de competencia. Los inmigrantes, para hacer frente a sus necesidades, crearon las cooperativas y las mutuales necesariamente por fuera del Estado, ya que éste los excluía y a veces los perseguía por ser los supuestos defensores del anarquismo y el socialismo, con su impacto en los trabajadores.

Sin embargo, aunque las cooperativas y mutuales fueron creadas a mediados del siglo XIX, sus leyes aparecieron en una fecha posterior, ya que la pri-

mera ley de cooperativas fue sancionada en 1926 y la primera ley de mutuales en 1946.

Otro hito en la evolución del sector fue la creación en 1937 del Registro Nacional de Asistencia Social, para controlar a las organizaciones proveedoras de asistencia y regular los subsidios por parte del Estado. También en el mismo año, se sanciona la primera Ley de Impuesto a los Réditos, donde se establecían exenciones para todas aquellas entidades civiles que no distribuyeran ni su patrimonio ni sus réditos (ganancias) entre los socios.

A partir de las tendencias intervencionistas del gobierno de Juan Perón en 1945, se estructuró una nueva relación de cooperación entre el Estado y las organizaciones sin fines de lucro, marcada por la disolución de la simbólica Sociedad de Beneficencia, separándose el Estado de la beneficencia proveniente de las clases altas de la sociedad argentina. Como hito importante, tanto la previsión social como los seguros de salud empezaron a funcionar en sistemas nacionales cuyos actores fueron el Estado, las obras sociales y los sindicatos.

En ese mismo año (1945), el decreto 23.852 sancionó el régimen legal para las asociaciones profesionales de trabajadores, estableciendo la libertad sindical, pero otorgando el estatus de *personería gremial* a aquellos sindicatos más representativos. Sólo los sindicatos con personería gremial desde esa fecha son considerados como legítimos representantes de los trabajadores ante el Estado y los empleadores. Esta nueva legislación y el nuevo lugar que los sindicatos obtuvieron, dio lugar al crecimiento de nuevas instituciones sin fines de lucro vinculadas a los mismos, como instituciones de previsión y asistencia social, colonias de vacaciones, comedores, sanatorios, hospitales, cooperativas de producción, consumo, crédito y vivienda, bibliotecas, escuelas técnicas y talleres. Se desarrollaron así numerosas obras sociales vinculadas a los sindicatos de más importancia.

La primera Ley 18.610 de obras sociales fue sancionada recién en 1970, aunque la Ley 14.370 de 1954 había sancionado anteriormente el marco legal para el sistema de seguridad social, estableciendo un régimen de reparto, garantizando el



Estado la redistribución.

A partir del año 1955, se abrió en Argentina un período de gran inestabilidad política, hasta el retorno a la democracia de 1983. En ese período hubo una serie de iniciativas regulatorias por parte del Estado hacia las organizaciones sin fines de lucro:

**1955:** la Ley 4.362 restableció la independencia de las academias nacionales con respecto al Estado, definiéndolas como asociaciones civiles, es decir, personas de derecho privado.

**1964:** la Ley 16.656 exime de todo impuesto nacional a las entidades civiles que brindan servicios de salud pública, asistencia social y educación.

**1968:** la Ley 17.711 modificó el Código Civil. A partir de ese momento, dentro de las entidades de derecho privado, el artículo 33 distinguió entre las sociedades comerciales (con fines de lucro) y las asociaciones civiles y fundaciones (sin fines de lucro).

**1970:** se sancionó la Ley 18.610 que institucionalizó el sistema de obras sociales. Con la ley se estableció legalmente la obligatoriedad de la cobertura para todos los trabajadores en relación de dependencia. Estableció también el financiamiento de las obras sociales a través de contribuciones obligatorias de empleadores y trabajadores.

**1971:** la Ley 19.331 creó el Instituto Nacional de Acción Mutual (INAM), órgano único de fiscalización y promoción de las mutuales. Dos años más tarde se sancionó la Ley 20.321 de asociaciones mutuales.

**1972:** se sancionó la Ley 19.836 sobre fundaciones, que hasta ese momento no contaban con regulación específica, sino que se regían por las disposiciones generales del Código Civil.

**1973:** se sancionó la nueva Ley N° 20.337 de Cooperativas. Al igual que para las mutuales, esta ley estableció un órgano nacional único de fiscalización y promoción, el Instituto Nacional de Acción Cooperativa (INAC).

**1973:** se sancionó la nueva Ley 20.628 de Impuesto a las Ganancias, que en la cláusula f de su artículo 20 reconoce exenciones para las sociedades cooperativas, mutuales, instituciones religiosas, asociaciones civiles y fundaciones.

En síntesis, a fines de los años 60 y principios de los 70, se realizaron una serie de reformas y creación de nuevas leyes que permitieron formalizar iniciativas sociales, crear organismos rectores, y reconocer la exención de impuestos para el sector, entre otros. Luego, a partir de la recuperación democrática en el año 1983, pero sobre todo a partir de la década de los 90, se impulsó una serie de reformas económicas y políticas y se registró el retiro del Estado de muchas áreas de la economía y de la asistencia social, generando el nacimiento de nuevas OSC que aportaron soluciones a los nuevos problemas.

### 3.1.4 Normativa de los organismos de control

La Inspección General de Justicia (IGJ), en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y los organismos equivalentes en cada provincia constituyen la instancia estatal de control de legalidad para las OSC. Éstas deben solicitar, ante dichos organismos, la autorización para funcionar como persona jurídica sin fines de lucro.

La personería jurídica concedida en cada provincia es reconocida en todo el país y permite a las entidades:

- Obtener su Clave Única de Identificación Tributaria (CUIT) por parte de la AFIP.
- Gestionar exenciones impositivas.
- Limitar la responsabilidad de los socios y directivos.
- Articular con otras instituciones.
- Gestionar y recibir donaciones (de empresas, subsidios estatales, cooperación internacional).
- Gestionar un dominio adecuado para la creación de su propio sitio Web.



- Formalizar la relación con los voluntarios.

Esos organismos ejercen un control sobre el funcionamiento de las OSC y ante ellos deben presentar anualmente las memorias y balances de actividades, las autoridades vigentes y los domicilios actualizados, para que dichos organismos realicen el control de legalidad.

El rápido crecimiento en el número de entidades en los últimos años ha provocado que frecuentemente ese control sea sólo formal. Según el CENOC (Centro Nacional de Entidades de la Comunidad), dependiente del Ministerio de Desarrollo Social, existían en el año 1999 cerca de 80.000 OSC en todo el país y en el año 2005 ese número llegó a 105.000 OSC (BID/PNUD/GADIS).

La Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) es el organismo estatal de ámbito federal (no provincial) que se ocupa de la recaudación y control fiscal. Esta entidad es responsable de otorgar la Personería Jurídica a las OSC y luego de hacer las evaluaciones correspondientes, les entrega el certificado de reconocimiento de exención de impuesto a las ganancias y la Clave Única de Identificación Tributaria (CUIT). También realiza un control permanente del funcionamiento de las OSC que hayan obtenido el CUIT, reclama la presentación de declaraciones juradas y realiza fiscalizaciones integrales (que en este momento son bastante similares, sino superiores, a las requeridas a una entidad comercial).

Según el Artículo 46 del Código Civil, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se ha creado el registro de Simples Asociaciones Civiles, sin requerir el establecimiento de personería jurídica, a través de la Resolución General 7/2005; sin embargo, son sujetas a múltiples limitaciones:

- En la práctica aún no se ha puesto en funcionamiento este registro.
- No tienen capacidad para tributar y por ende obtener exenciones.
- No pueden abrir una cuenta bancaria (por no

tener CUIT), por lo que no pueden recibir donaciones por tarjeta de crédito y débito y por ende, pierden la capacidad de relacionarse con empresas con RSE (Responsabilidad Social Empresarial) y de obtener donaciones deducibles.

- No pueden contratar empleados.
- No pueden recibir fondos del Estado.
- Al no tener personería jurídica no pueden acceder a los recursos provenientes de la Cooperación Internacional.
- Sin personería tampoco podrán crear su propia página Web, bajo el *punto.org* (el adecuado para organizaciones sin fines de lucro).

Por lo tanto, en la práctica, para un desarrollo organizacional de fondos o actividades comerciales o para interactuar con otras personas jurídicas, se hace necesaria la obtención de algún tipo de formalidad jurídica de la CUIT y con ello acceso a la exención impositiva correspondiente. Lo anterior por cierto, implica incurrir en costos de abogados y contadores para cumplir los requerimientos legales, situación que complica a las pequeñas asociaciones.

### 3.1.5 Requisitos para obtener la personería jurídica como una OSFL

Los procedimientos para obtener la autorización para funcionar como persona jurídica sin fin de lucro varían de acuerdo con el tipo de organización (Asociación o Fundación) y son relativamente similares en todo el país. La obtención de esa personería en cualquier jurisdicción habilita a la entidad para funcionar en cualquier parte del país, pero el control lo llevará el organismo que otorgó esa personería. En el caso de la Ciudad de Buenos Aires, la Inspección General de Justicia (IGJ) ha establecido la normativa correspondiente a través de la Resolución General N° 7/2005.

Para todos los casos, es obligatorio contar con la asesoría de un abogado para la redacción de los estatutos y elaborar un *dictamen profesional pre-califi-*



*catório*. El abogado asesor debe estar registrado en el Colegio Público de Abogados.

### **Asociaciones Civiles**

El artículo 98 de la Resolución General N° 7/2005 exige para la obtención de Personería Jurídica los siguientes requerimientos a cumplir:

- Acta constitutiva, conteniendo: lugar y fecha de constitución; nombre de los fundadores; aprobación de los estatutos; elección de autoridades; y decisión de solicitar la personería, autorizando a una o más personas a tramitarla.
- Texto completo y ordenado de los estatutos.
- Dictamen profesional pre-calificatorio firmado por un abogado, con su firma registrada en el Colegio Público de Abogados.
- Demostración patrimonial mediante un depósito especial en el Banco de la Nación (es el medio usualmente empleado), inventario de bienes firmado por un contador o depósito en custodia de valores.
- Nómina de miembros de los órganos sociales con indicación de cargo, término de mandato, estado civil, domicilio y número de documento de cada uno.
- Nómina de asociados fundadores y otros miembros discriminados por categorías.
- Nota de solicitud de la personería.
- Abono del arancel por trámite de personería que determina el Órgano de Contralor.

En particular, el artículo 111 establece que los estatutos de las asociaciones civiles no podrán contener cláusulas que:

- Impongan a los asociados la renuncia a recurrir a la instancia administrativa o judicial, en caso de que los mismos consideren afectados sus derechos por cualquier decisión de los órganos sociales.

- Impliquen una injerencia o menoscabo a la soberanía del país de origen, en el caso de las entidades constituidas por residentes extranjeros.

- Impongan restricciones al ingreso o derechos de asociados argentinos, cualquiera fuere su ascendencia.

- Limiten los derechos de los asociados argentinos por no utilizar o no expresarse en idioma extranjero en el seno de la entidad.

El artículo 99 determina las siguientes como causas para denegar la personería jurídica:

- La existencia, en la vida interna de la entidad, de irreconciliables núcleos antagónicos que comprometen la unidad de la agrupación.
- La existencia en los órganos de administración y fiscalización de miembros que se encuentren sometidos a procesos judiciales o policiales, que por su índole no hicieren posible el desempeño o permanencia de los mismos en sus funciones respectivas.
- Que el objeto social enunciado sea, directa o indirectamente, de carácter lucrativo o tienda a reportar ventajas económicas para los miembros de la entidad.
- Que la entidad se proponga subsistir de recursos económicos exclusivamente constituidos por aranceles abonados por prestaciones de servicios que otorgue.

### **Fundaciones**

La Resolución General N° 7/2005 de la Inspección General de Justicia (IGJ) establece como condición previa para el otorgamiento de personería jurídica a las fundaciones, la presentación por parte de los fundadores y miembros del Consejo de Administración de un *Certificado de Buena Conducta*, expedido por la Policía Federal y de Antecedentes Judiciales, que otorga el Registro Nacional de Reincidencia y Estadística Criminal.



Estas entidades pueden constituirse mediante un instrumento público o privado, que corresponde a los estatutos, con las firmas certificadas por el escribano público. Este documento debe presentarse a la autoridad administrativa correspondiente (en este caso es la Inspección General de Justicia u organismo similar provincial) a fin de obtener la autorización para funcionar.

El Acta constitutiva debe contener los siguientes datos de los fundadores:

- Cuando se trata de personas físicas: su nombre, edad, estado civil, nacionalidad, profesión, domicilio y número de documento de identidad y, si es el caso, de los apoderados o autorizados.
- Cuando se trata de personas jurídicas, la razón social o denominación y domicilio, acreditándose la existencia de la entidad, su inscripción en el Registro Público de Comercio cuando fuera exigible y la representación de quienes comparecieren por ella.
- Nombre y domicilio de la fundación.
- Designación del objeto, que debe ser preciso y determinado.
- Patrimonio inicial, integración y recursos futuros, lo cual debe ser expresado en moneda argentina.
- Fecha de nacimiento de la organización.
- Organización del consejo de administración, duración de los cargos, régimen de reuniones y procedimiento para la designación de sus miembros.
- Cláusulas correspondientes al funcionamiento de la entidad.
- Procedimiento y régimen para la reforma del estatuto.
- Fecha de cierre del ejercicio anual.

- Cláusulas de disolución y procedimientos relacionados con la liquidación y destino de los bienes.

Luego, deben presentarse en la IGJ:

- El estatuto firmado por los fundadores con firmas certificadas notarialmente.
- Acta constitutiva firmada.
- Dictamen profesional pre-calificatorio firmado por un abogado, con su firma registrada en el Colegio Público de Abogados.
- Demostración del patrimonio inicial.
- Nómina de fundadores/autoridades y datos.
- Declaración jurada –en el mismo cuerpo del acta– que especifique la inexistencia de incompatibilidades o inhabilitaciones de los fundadores para integrar la fundación.
- Nota de solicitud de la personería.
- Dictamen profesional firmado por contador público.

Por otra parte, en el artículo 9 de la Ley de Fundaciones 19.836 se especifica que junto a la solicitud de otorgamiento de personería jurídica, deben adjuntarse los planes que proyecte ejecutar la entidad en el primer trienio, con indicación precisa de la naturaleza, características y desarrollo de las actividades necesarias para su cumplimiento, como también las bases presupuestarias para su realización.

Por último, tanto para las Fundaciones como las Asociaciones, se debe demostrar su patrimonio social inicial de, como mínimo, la suma de Ar\$ 200 (US\$ 66) en el caso de las asociaciones civiles y la de Ar\$ 12.000 (US\$ 3.973) en el caso de las fundaciones, o las sumas que oportunamente se determinen con alcance general. Dicha demostración puede efectuarse conjunta o alternativamente por los medios siguientes, de



acuerdo a la clase de bienes que pertenecen al patrimonio:

**a) Bienes que no sean sumas de dinero:** mediante estado contable o inventario de bienes, certificado por contador público e informe de dicho profesional indicando el contenido de cada uno de los rubros que lo integran y el criterio de valuación utilizado, fundamentando su procedencia.

**b) Sumas de dinero:** mediante depósito en el Banco de la Nación Argentina a nombre de la entidad en formación, para su retiro oportuno por su presidente o persona autorizada, una vez otorgada la autorización para funcionar como persona jurídica.<sup>8</sup>

### 3.2 Marco tributario de las OSC y de las donaciones. Regulaciones respecto a las actividades comerciales<sup>9</sup>

26

En Argentina, se observa que la legislación busca mantener el esquema antiguo de desarrollo de donaciones para las fundaciones, poniendo el énfasis en la forma en que estas entidades aplican los fondos a los objetivos de bien común para los que fueron creadas y limitando la manera de obtener sus recursos. En la actualidad, la legislación establece limitaciones en los beneficios tributarios que se podrían aplicar a la mayoría de las asociaciones y fundaciones, y aunque no se prohíben explícitamente, se restringe la obtención y deducción de impuestos provenientes de donaciones de personas y empresas.

A continuación se explica el tratamiento tributario que corresponde a las actividades comerciales desarrolladas por las OSC.

#### 3.2.1 Ley de Impuesto a las Ganancias

La Ley de Fundaciones N° 19.836 no contempla las actividades comerciales dentro del ámbito de acción de las organizaciones de la sociedad civil, aunque tampoco las prohíbe. Esta ley plantea el esquema de entidades de caridad receptora de donaciones. En la práctica, sin embargo, muchas de ellas desarrollan algún tipo de actividad de generación de ingreso a la prestación de servicios o pequeños emprendimientos generadores de fondos complementarios, las cuales a veces están vinculadas a su misión y fines específicos, y otras no.

Por su parte, la Ley de Impuesto a las Ganancias N° 20.628<sup>10</sup> en su artículo 20, establece las entidades que pueden recibir el beneficio de la exención de pago de impuesto a las ganancias, especificando que dichos ingresos no deberán ser bajo ninguna circunstancia distribuidos entre los socios: “... las asociaciones, fundaciones y entidades civiles de asistencia social, salud pública, caridad, beneficencia, educación e instrucción, científicas, literarias, artísticas, gremiales y las de cultura física o intelectual, siempre que tales ganancias y el patrimonio social se destinen a los fines de su creación y en ningún caso se distribuyan, directa o indirectamente, entre los socios.” Es posible entonces, de acuerdo al espíritu de la ley, que una entidad benéfica pueda obtener recursos a través de actividades comerciales.

Sin embargo, en el año 1998, se dictó la Ley 25.063, sancionando con la pérdida de la exención específicamente a las fundaciones que “desarrollen actividades comerciales y/o industriales”. Esta situación generó un gran número de reclamos por parte del sector sin fines de lucro, efectuados ante el Fisco y el Poder Ejecutivo, solicitando la revisión de la misma. Se propuso reformar la ley con el fin de neutralizar esa prohibición, al agregar, mediante un proyecto de ley: “y los recursos que de ellas

<sup>8</sup> La información que se detalla puede ser obtenida en Capital Federal en las dependencias de la IGJ o en su página Web [www.jus.gov.ar](http://www.jus.gov.ar). En el país, puede acudir en los respectivos entes de contralor equivalentes a la IGJ. Existe además una muy buena guía desarrollada por la Fundación YPF que se detalla los trámites a realizar: FUNDACION YPF. Manual para constituir o

regularizar una OSC: *Organizarse para crecer* [en línea]: Buenos Aires, Argentina. 2008 [fecha de consulta: 15 de mayo 2008]. Disponible en: [www.fundacionypf.org.ar/publicaciones/docs/Brochure\\_ONG.pdf](http://www.fundacionypf.org.ar/publicaciones/docs/Brochure_ONG.pdf).

<sup>9</sup> Guillermo Canova. Ponencia. Coloquio internacional de derecho tributario. Realizado en Buenos Aires en Agosto del año 2000.

<sup>10</sup> Texto ordenado en 1997, artículo 20, inciso f.



se obtengan no sean destinados en un ciento por ciento a sus fines específicos”. Lamentablemente este proyecto de ley, aunque fue aprobado por la Cámara de Diputados en Octubre de 1999, nunca fue aprobado por el Senado, quedando sin efecto.

Posteriormente, el 29-7-99 se aprobó la Ley 25.239 que, en su artículo 1, inciso. e, introdujo una reforma al inciso f del artículo 20 de Ley 20.628, al disponer, en el 2º párrafo, que esa exención “no será de aplicación en el caso de fundaciones y asociaciones o entidades civiles de carácter gremial que realicen actividades comerciales y/o industriales”.

Si esa norma se interpretara en forma literal, al margen de otras normativas y de la jurisprudencia judicial y administrativa, muchas fundaciones y asociaciones que son entidades civiles de carácter gremial, que realizan actividades comerciales para aplicarlos a sus objetivos estatutarios, sufrirían enormes perjuicios. En efecto, pasarían a estar encuadradas fiscalmente como una empresa comercial respecto al impuesto a las ganancias, y deberían tributar el 35% del superávit que hayan obtenido en su ejercicio. Es importante destacar que la pérdida de la exención sería total, de modo que no sólo pasarían a gravarse los ingresos generados por la actividad comercial, sino que se extendería a todos los ingresos que la organización reciba, por ejemplo, las donaciones. Esta pérdida de exención total, supondría además otros inconvenientes, tales como:

- Las empresas donantes no podrían deducir sus donaciones de la base imponible, ya que la ley exige que los beneficiarios sean entidades exentas.
- Al perder la exención de ganancias, perderían también las exenciones del Impuesto al Valor Agregado (IVA) por los servicios que prestan, a pesar de estar relacionada en forma directa con los fines de la organización.

Sin embargo, esta disposición ha sido interpretada, tanto por jueces administrativos como judiciales, con el artículo 35 del Código Civil, que otorga a las OSC plena capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones dentro de los propósitos o fines contemplados en su objeto. Es decir, el medio por el cual las OSC obtienen recursos (o administren su patrimonio) no es lo que determina su naturaleza (con o sin fines de lucro) sino que lo esencial es el destino al cual se aplican esos recursos, es decir, al objeto social.

Antes y después de la reforma legal citada, tanto la jurisprudencia administrativa como judicial ha entendido pacíficamente que ese principio (artículo 35 C.C.) debe ser interpretado con un criterio amplio. Expresamente, la IGJ ha dicho que “la fundación puede efectuar actos de comercio sin perder sus características de objeto de bien común e inexistencia de ánimo de lucro, como medio a través del cual lograr recursos cuyo destino sea el objeto previsto en sus estatutos”.<sup>11</sup>

Más específicamente, con relación a la prohibición establecida para las fundaciones de realizar actividades comerciales, numerosos fallos judiciales han entendido que, ante actividades de esa índole, debe primero analizarse si los resultados se aplicaron al logro del fin fundacional: si la respuesta fuese afirmativa, debe convalidarse la procedencia de la exención.<sup>12</sup> Por el contrario, los supuestos en que se ha hecho lugar a planteamientos de decaimiento exentivo o rechazo de la exención, se refieren a situaciones en las que se acreditó la efectiva existencia de un lucro buscado, generado y usufructuado mediante la utilización de una figura sin fin de lucro.

Por último, es muy importante destacar que la propia Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), mediante diversos Dictámenes de su Dirección de Asesoría Legal, ha sostenido una interpretación similar; diciendo, por ejemplo:

11 Resolución IGJ 597/87 del 18-9-87, Fundación Acindar, considerando 4º.

12 Cfr., entre otros, caso Fundación Emprender c/DGI, Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala IV, 28-11-00, en el que se sostuvo: “...al no poder

descartarse la utilidad social de la actividad realizada por la fundación, ni haberse justificado desvío alguno de los fondos, o conducta fraudulenta, no resulta ajustado a las normas el rechazo de la exención... con base en que la entidad ejercía actividad financiera...”.



- a) "...debe desestimarse una interpretación literal de la norma analizada, pues la aplicación a ultranza de lo dispuesto por el agregado podría conducir al intérprete a soluciones sumamente disvaliosas para la sociedad, las que, evidentemente, no son los supuestos tenidos en cuenta por el legislador al consagrar el precepto en cuestión". Más adelante dice "...efectuando una interpretación teleológica de la norma bajo tratamiento, se observa que lo que pretende es no reconocer la exención a aquellas fundaciones que, encubiertas en esa forma jurídica, realizan pura y exclusivamente actividades de tipo comercial y/o industrial, sin que pueda afirmarse que las mismas resultan necesarias o coadyuvan a la materialización de un fin social" y concluye: "...deberá analizarse en cada caso particular, sobre la base de un informe de fiscalización, si la actividad comercial y/o industrial resulta un medio o un fin de las fundaciones de que se trate, para luego proceder al reconocimiento o no de su exención" (cfr. Actuación N° 588/99, conformada por esa Dirección mediante Nota N° 778/99); y
- b) "...no resulta oportuno establecer pautas de interpretación de carácter general(...) la intención del legislador ha sido la de combatir las prácticas anómalas, tales como la simulación de una verdadera actividad comercial o industrial, mediante la adopción de una forma jurídica determinada, a los fines de alcanzar la exención tributaria" (cfr. Actuaciones N° 283/00 y 674/00, Dirección Asesoría Legal, 5-Abr-2000).

Pese a lo anterior, numerosas organizaciones representativas de las OSC y especialistas en derecho tributario han recomendado que se elimine el 2º párrafo agregado al inciso f, del artículo 20 de la Ley de Impuesto a las Ganancias, y volver a la situación anterior a la reforma de 1999, pues no hace falta dicha especificación, ya que, si una organización utilizara una figura jurídica sin fines de lucro para lucrar (realice o no actividades comerciales), no merece el beneficio de la exención.

### 3.2.2 Respecto a las donaciones que reciben las OSC

De acuerdo a la Ley de Impuesto a las Ganancias (artículo 81, inciso c) se permite la deducción de las donaciones a los contribuyentes que las realicen, pero solamente a entidades exentas y cuyo objeto principal se enmarque en cualquiera de los siguientes ámbitos de acción: (i) realización de obra médica asistencial; (ii) investigación científica y tecnológica; (iii) investigación científica sobre cuestiones económicas, políticas y sociales orientadas al desarrollo de planes de partidos políticos; y (iv) actividad educativa sistemática y de grado, de otorgamiento de títulos reconocidos oficialmente por el Ministerio de Cultura y Educación de la Nación.

Para esos casos, las consideraciones que se deben tener presente para el uso del beneficio son:

- a) La ventaja consiste en considerar ese egreso como un gasto deducible de la base imponible. En la práctica, el ahorro consiste en el monto de la donación por la alícuota (tasa que se aplica) del impuesto, que varía según las distintas categorías de contribuyentes (del 6 al 35%).
- b) La deducción no puede exceder el 5% de la ganancia neta del donante en el ejercicio fiscal en que realiza la donación.

### 3.2.3 Ley del Impuesto al Valor Agregado (IVA)

Con respecto a la Ley 23.349 (Ley de Impuesto al Valor Agregado), los servicios prestados por las fundaciones y asociaciones civiles incluidas en el inciso f del artículo 20 de la Ley del Impuesto a las Ganancias se encuentran exentos del IVA siempre que los mismos se relacionen en forma directa con los fines específicos de la institución;<sup>13</sup> de lo contrario no pueden acceder a la exención tributaria. Esto significa que sólo están exentos en la prestación de servicios y no en la venta de bienes muebles.

13 Artículo 7º, inciso h, apartado 6, de la ley 23.349.



Cabe destacar que el beneficio que tengan las asociaciones civiles y fundaciones respecto al IVA, no las exime de pagar el impuesto contenido en las compras, debiéndose pagar el impuesto incluido en el precio final, si se realizan a un sujeto responsable inscrito. Las únicas compras que se encuentran exentas, para las entidades comprendidas en el artículo 20, inciso f de la Ley de Ganancias, son las referidas al agua común natural, al pan, la leche sin aditivos, etc. (artículo 7 de la Ley de IVA, inciso f). Tampoco corresponde pagar el impuesto en caso de importaciones de bienes efectuadas con franquicias aduaneras (artículo 8, inciso b). Sin embargo, las asociaciones que venden productos pueden solicitar exención de IVA para ventas extraordinarias, que la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) evalúa en cada caso. Para ventas de productos habituales deberían estar inscritos en IVA, pasando a un régimen como el de la empresa privada, comprando y vendiendo con IVA, generando créditos y débitos fiscales.

Por otra parte, existen exenciones de pago del IVA de tipo objetivas, es decir, que se aplican tanto para prestación de servicios o venta de bienes muebles, sin importar qué sujetos las realicen. Entre éstas se encuentran: la venta de libros, folletos e impresos similares; especialidades medicinales para uso humano, servicios educativos, de enseñanza para discapacitados, espectáculos y reuniones de carácter artístico, científico, cultural, teatral, etc.

### 3.2.4 Ley de Voluntariado Social

En los últimos años hubo un enorme crecimiento del voluntariado en Argentina. Paralelamente, abusando de la buena fe y falta de experiencia de algunas entidades, y como consecuencia de que la Ley Laboral de Argentina (Ley de Contrato de Trabajo, LCT) presume que el trabajo no es gratuito, fueron surgiendo demandas judiciales de ex-voluntarios contra OSC en las que habían realizado acciones voluntarias, exigiendo una indemnización, alegando la existencia de una relación laboral encubierta. Normalmente esas entidades pagaban una *retribución* a los voluntarios, en concepto de viáticos que consistía en un monto aproximado a los gastos en que incurrían para desarrollar su trabajo, sin exigirles que presenta-

ran comprobantes de gastos. Luego, en los años 1999, 2000 y 2001 se presentaron ante el Congreso Nacional diversos proyectos de ley que, sin aportar una solución al problema, agregaban obligaciones a las OSC, muchas de ellas imposibles de cumplir, como si fueran derechos de los voluntarios, confundiendo la naturaleza del voluntariado, como si se tratara de una relación entre empleados y empleadores. Por esa razón, esos proyectos fueron rechazados por muchas OSC. Posteriormente, en Diciembre del año 2003, se aprobó, finalmente en el Congreso Nacional una Ley de Voluntariado Social, que se publicó el 8-1-04, con el N° 25.855. Fue promulgada parcialmente por el decreto 17/04, y debía ser reglamentada antes del 8-IV-04 (hasta ahora, agosto de 2008, no ha sucedido). Decimos parcialmente porque el Poder Ejecutivo Nacional vetó dos artículos de la ley: uno que establecía el seguro obligatorio a los voluntarios y otro que establecía la obligatoriedad por parte de las entidades de proveer una identificación a sus voluntarios.

A modo de síntesis, los puntos centrales de esta ley son:

- a) Se considera voluntario a la persona física que desarrolla, de un modo libre y gratuito, tareas de interés general en organizaciones públicas o privadas, sin fines de lucro, cualquiera sea su forma jurídica, sin recibir por ello remuneración, salario, ni contraprestación económica alguna;
- b) la prestación de servicios por parte del voluntario se presume ajena al ámbito de la relación laboral y de la previsión social;
- c) debe tener carácter gratuito, sin perjuicio del derecho al reembolso de gastos que hayan sido expresamente previstos;
- d) algunos derechos de los voluntarios:
  - Recibir información sobre los objetivos y actividades de la organización;
  - recibir capacitación para el cumplimiento de su actividad;



- ser registrados (alta y baja de la organización);
- disponer de una identificación que acredite su condición;
- obtener reembolsos de gastos ocasionados en el desempeño de la actividad, cuando la organización lo establezca de manera previa y en forma expresa. Estos reembolsos en ningún caso serán considerados remuneración.

e) Algunas obligaciones de los voluntarios:

- Obrar con la debida diligencia, aceptando los fines y objetivos de la organización;
- respetar los derechos de los beneficiarios de los programas;
- guardar confidencialidad de la información recibida, cuando la difusión lesione derechos personales.

f) Obligaciones de las organizaciones:

- Suscribir con el Voluntario un Acuerdo Básico Común del Voluntario Social, previamente al inicio de las actividades;
- llevar un registro de las altas y bajas de los voluntarios.

Debe tenerse en cuenta que la figura del voluntario no cambia la presunción de la LCT (presunción de tipo *iuris tantum*, es decir que admite prueba en contrario), pero incorpora una nueva herramienta, relacionada con el reconocimiento legal del trabajo voluntario, bajo ciertas circunstancias, pudiendo ser invocada por los jueces laborales para denegar posibles reclamos indebidos.

A pesar de que la ley no ha sido aún reglamentada (agosto 2008), ya ha sido invocada en varios juicios laborales, dando sustento legal a la figura del voluntariado. Así por ejemplo, el 13-III-06 el Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de Río Negro dictó sentencia definitiva en el caso *López, Néstor Javier c/ Radio Luján s/reclamo s/inaplicabilidad de ley* y estableció que “no resulta aplicable

la presunción de onerosidad del artículo 115 de la LCT ante la inexistencia del contrato de trabajo en los términos de dicha norma”. En cambio, “es en ese marco (del voluntariado) en el que corresponde encuadrar la vinculación entre las partes... conforme lo define la ley 25.855...”

Las OSC de Argentina esperan que la reglamentación de esta ley sea la más respetuosa posible de los usos y costumbres del voluntariado, y no establezca cargas innecesarias para las instituciones, ya que pueden ser un obstáculo para su tarea solidaria. Ven necesario buscar un punto de equilibrio entre las motivaciones espontáneas y naturales de los voluntarios y la necesidad de que exista seguridad jurídica para ambas partes, sin caer en una burocratización de esas relaciones, puesto que iría en contra del desarrollo y fomento del voluntariado, que debe ser preservado y apoyado, y no circunscrito por esquemas rígidos y parciales.

### 3.2.5 Disposiciones administrativas sobre la tenencia de acciones

El marco legal argentino no exhibe prohibición para la tenencia accionaria por parte de las OSC. No obstante, sí existen ciertas restricciones con respecto a la adquisición de acciones y, según sea, a título gratuito u oneroso, por parte de fundaciones constituidas en la Ciudad de Buenos Aires y/o autorizadas a funcionar por la Inspección General de Justicia, según lo establece la Resolución General 7/2004 de la IGJ. Las principales consideraciones se centran en que la tenencia de acciones permita generar recursos líquidos a partir de la inversión realizada por concepto de sobrantes financieros, siempre que dicha inversión no sea imprescindible para otras finalidades. Las restringe en caso que implique la inmovilización de activos en el patrimonio de la entidad civil y que supongan incompatibilidad con las actividades propias de sus objetivos centrales, y con ello produzcan eventuales responsabilidades que sería conveniente evitar. Si bien las previsiones que establece la IGJ contemplan el caso más frecuente de las fundaciones titulares de acciones, las mismas deben extenderse a las asociaciones civiles y, en el caso



de entidades constituidas en el extranjero, a sus representaciones establecidas o que pretendan establecerse.<sup>14</sup>

### 3.2.6 Nivel de conocimiento de las OSC sobre las regulaciones de los organismos contralores

Muchas organizaciones, sobre todo las de base, no tienen asesoría legal específica en la materia, actúan por necesidad e impulso y podrían incurrir en algún error de información. El nivel de datos que manejan es más bien general, concentrándose principalmente en el proceso de constitución y elaboración de estatutos para ser aprobadas por la IGJ y la AFIP y asegurarse de cumplir con los requerimientos que les permitan ser objeto de donaciones, tanto nacionales como internacionales.

Respecto al desarrollo de actividades comerciales, las organizaciones, sobre todo las más pequeñas, en general desconocen las limitaciones del sistema legal tributario que regula las actividades comerciales de las OSC, con sus ventajas y desventajas. Como ejemplo de esto, muchas entidades que venían realizando actividades comerciales antes de la reforma de 1998, por no haber estado al tanto de las disposiciones impositivas vigentes, siguieron haciendo sus actividades y al momento de ser fiscalizadas perdieron la exención. Ese mismo año, se puso en vigencia la RG 1815, que obligó a presentar una declaración jurada de ganancias, resultó que 20.000 organizaciones que estaban en el Registro de Entidades Exentas de la AFIP, fueron dadas de baja por incumplimiento de dicha obligación.

Para más información, es posible consultar:

- A la IGJ por Internet en su página Web ([www.jus.gov.ar](http://www.jus.gov.ar)) o en las mismas dependencias ubicadas en Capital Federal, y en el resto del país, en los respectivos entes contralores equivalentes a la IGJ.
- Los dictámenes de la AFIP se encuentran en su página Web: [www.afip.gov.ar](http://www.afip.gov.ar).

- La Ciudad Autónoma de Buenos Aires posee una página Web ([www.buenosaires.gov.ar](http://www.buenosaires.gov.ar)) con información y un gabinete de asesoramiento para OSC.
- Existe además una muy buena guía desarrollada por la Fundación YPF que detalla los requisitos y trámites a realizar a nivel contable, titulado *Manual para constituir o regularizar una OSC: Organizarse para crecer*, disponible en la página Web: [www.fundacionypf.org.ar](http://www.fundacionypf.org.ar).

Para todos los casos, es recomendable contar con una debida asesoría legal y/o tributaria-contable, con el fin de evitar omisiones o problemas por falta de cumplimiento de nuevas normativas.

### 3.2.7 Tendencias legislativas para las organizaciones sin fines de lucro, con relación a las actividades comerciales de OSC

Como ya se ha visto, no existe legislación que favorezca la realización de actividades de autofinanciamiento. Por el contrario, la única ley que se pronuncia al respecto es una ley restrictiva: Ley 25.239 (artículo 1, inciso e) del año 1999, que modifica la Ley del Impuesto a las Ganancias (Ley 20.628), al establecer que las “fundaciones y asociaciones o entidades civiles de carácter gremial que realicen actividades comerciales y/o industriales” pierden la exención del impuesto a las ganancias.

Parece evidente que el objetivo de la Ley es la restricción a la realización de actividades de autofinanciamiento, porque en el proyecto legislativo inicial (1998) se incluía a las asociaciones civiles, mutuales, cooperativas y fundaciones: luego del tratamiento legislativo fueron eximidas de la prohibición todas las organizaciones excepto las fundaciones y asociaciones gremiales.

Sin embargo, la Ley final está sujeta a interpretación de acuerdo a la otra legislación y los usos y costumbres vigentes, y frecuentemente a discreción de los jueces administrativos, los judiciales y los propios organismos de control.

14 Resolución General 7/2004 de la Inspección General de Justicia.



Considerando esta ambigüedad en la aplicación de la ley, pareciera más lógico mejorar y aclarar los controles y a la vez permitir que todas las OSC puedan realizar actividades de autofinanciamiento que les permitan generar ingresos para solventar sus programas sociales y también costos operativos.

### 3.2.8 Cambios pendientes en las regulaciones

No existen proyectos de ley que busquen derogar la prohibición de realizar actividades de autofinanciamiento establecida para las fundaciones, a pesar de que hubo numerosos intentos ante funcionarios de los poderes legislativo y ejecutivo.

Las normas vigentes de menor categoría legal (Resoluciones Generales IGJ) también limitan la posibilidad de sacar la actividad comercial de la organización a través de una sociedad comercial ajena y donde la OSC tiene el paquete accionario (caso de la Ley Española).

Organizaciones como el Grupo de Fundaciones y Empresas (GDFE), el Foro del Sector Social, y otros organismos representativos de las OSC, a través de distintas publicaciones y acciones, están promoviendo cambios en esta legislación. Durante el año 2007, por ejemplo, se realizó la jornada *Marco fiscal de las OSC: incentivos y obstáculos para la inversión social*, donde se plantearon claramente los obstáculos que presenta la legislación y algunas alternativas de solución.

## 3.3 Impuestos sobre las actividades comerciales de las OSC

### 3.3.1 Impuesto a las Ganancias

La Ley 20.268 de Impuesto a las Ganancias habilita su recaudación por el Estado Nacional y su aplicación se extiende a la autoridad competente en las provincias. Este impuesto grava las ganancias de las empresas y exime a las OSC bajo determinadas condiciones, según el artículo 20 del mismo. La tasa de impuesto en el caso de las empresas o de OSC no exentas es 35% de las utilidades.

En esta categoría, cabe mencionar el impuesto a la ganancia mínima presunta (regido por la Ley N° 25.063) el cual grava los activos de la empresa y funciona como anticipo a cuenta del impuesto a las ganancias y su tasa es del 1,0% del activo. Para el caso de las OSC, el artículo 3 las exime de este impuesto siempre que estén exentas en el impuesto a las ganancias.

### 3.3.2 Actividades comerciales y el Impuesto al Valor Agregado (IVA)

Como ya fue presentado en el punto 3.2.3, en 1997, en el texto ordenado de la Ley 23.349 del Impuesto al Valor Agregado (IVA), artículo 7°, inciso h, apartado 6, se establece que los servicios prestados por las fundaciones y asociaciones civiles incluidas en el inciso f del artículo 20 de la Ley de Impuesto a las Ganancias se encuentran exentos del IVA siempre que los mismos se relacionen en forma directa con los fines específicos de la institución. Es decir, la exención se reduce exclusivamente a la prestación de servicios y no a la venta de bienes muebles. En caso de perder la exención de la Ley de Impuesto a las Ganancias, se pierde el beneficio aquí mencionado. Por lo tanto aquellas fundaciones que realicen actividades de autofinanciamiento perderán la exención de ganancias y por ende esta exención al IVA.

El impuesto al valor agregado es recaudado por el Estado Nacional y la aplicación de la ley se extiende a las provincias. Se debe aclarar que el beneficio que tengan las fundaciones y asociaciones civiles respecto al IVA no las exime de pagar el impuesto contenido en las compras, debiendo pagar el impuesto incluido en el precio final. Las únicas compras que se encuentran exentas de IVA para las entidades exentas en este impuesto son las referidas al agua común natural, al pan, la leche sin aditivos, etc. El beneficio de la exención se extiende a la importación de mercaderías resultante de franquicias en materia de derechos de importación, cuando el fin objetivo persigue la realización de obras médicas o la investigación científica y tecnológica.

La tasa del IVA, grava las compras y ventas de bienes y servicios de las empresas y personas



físicas y exime a las OSC bajo las condiciones explicadas anteriormente. Dicha tasa para bienes y servicios es 21%, con la exención de algunos casos en los que se abona 10,5% para la compra de bienes para el uso en servicios médicos prestados a prepagas. No abordaremos estas tasas en detalle, ya que no son el foco de este estudio.<sup>15</sup>

### 3.3.3 Otros Impuestos

#### *Impuestos sobre los créditos y débitos*

La Ley N° 25.453 estableció el Impuesto sobre los créditos y débitos en cuentas bancarias y otras operatorias, fijando una tasa del 0,6% para todos los movimientos de fondos, propios o de terceros, aun en efectivo, que cualquier persona, incluidas las comprendidas en la Ley de Entidades Financieras, efectúe por cuenta propia o por cuenta y/o a nombre de otras, cualesquiera sean los mecanismos utilizados para llevarlos a cabo, las denominaciones que se les otorguen y su instrumentación jurídica, quedando comprendidos los destinados a la acreditación a favor de establecimientos adheridos a sistemas de tarjetas de crédito y/o débito.

Estarán exentos del gravamen:

- a) Los créditos y débitos en cuentas bancarias, como así también las operatorias y movimientos de fondos, correspondientes a los estados nacionales, provinciales, municipales y al Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, e Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados, estando excluidos los organismos y entidades (pertenecientes al Estado Nacional) mencionados en el artículo 1° de la Ley N° 22.016.
- b) Los créditos y débitos en cuentas bancarias correspondientes a las misiones diplomáticas y consulares extranjeras acreditadas en la República Argentina, a condición de reciprocidad.

- c) Los créditos en caja de ahorro o cuentas corrientes bancarias, hasta la suma acreditada en concepto de sueldos del personal en relación de dependencia o de jubilaciones y pensiones, y los débitos en dichas cuentas hasta el mismo importe.

En el año 2001, ante la demanda de innumerables OSC que se quejaron por este impuesto, el Gobierno resolvió reducir la tasa del impuesto para las operaciones realizadas por entidades exentas del Impuesto a las Ganancias. Para conseguir esta reducción, las OSC deben presentar una carta ante el banco donde tengan la cuenta bancaria y solicitar la reducción establecida: solamente son gravadas en un 0,25% para todos los movimientos de fondos.

**Impuestos Internos:** grava la venta de alcohol, tabacos, productos suntuarios, que resultan de escasa aplicación a OSC. Su tasa es variada y lo pagan todos los consumidores sean personas físicas o jurídicas, sin exención alguna en este caso.

**Impuestos Locales:** existen varios tipos de impuestos locales que pueden afectar a las OSC, a saber:

- **Impuesto a los ingresos brutos:** depende de la jurisdicción en que se encuentren. En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (según artículo 126 inciso 7, del Texto Ordenado Código Fiscal 2002) están gravados a tasa *zero* todos los ingresos provenientes de operaciones realizadas por las fundaciones, asociaciones, entidades o comisiones de beneficencia, de bien público, asistencia social, educación e instrucción, artísticas, culturales y deportivas. Esto se aplica siempre que las entidades no tengan fines de lucro; que los ingresos obtenidos sean destinados exclusivamente al objeto previsto en sus estatutos sociales, acta de constitución o documento similar; que los ingresos no se distribuyan entre sus asociados; y que las organizaciones cuenten con personería jurídica o autorización de la entidad competente. La tasa

<sup>15</sup> La alícuota (tasa aplicable) general en el pago de los servicios públicos es del 21%. Según la Ley del IVA N° 23.349, para el caso del gas, energía eléctrica, aguas reguladas por medidor y demás prestaciones comprendidas en los puntos 4, 5, 6 del inciso

e del artículo 3, se eleva al 27% para aquellos monotributistas o responsables inscriptos, cuando el servicio se preste en un lugar que no sea destinado exclusivamente a vivienda, lo cual incluye a las entidades sin fines de lucro.



general del gravamen para los no exentos es 3% sobre ventas brutas.

En el resto de las jurisdicciones del país las OSC están exentas siempre que fueran exentas en ganancias. Para el caso de la provincia de Buenos Aires, esta exención de impuestos está limitada a actividades comerciales de hasta Ar\$ 180.000 (US\$ 59.584) de ingresos anuales.

- **Impuestos de sellos:** son los impuestos para los actos, contratos y operaciones de carácter oneroso, formalizados en la jurisdicción en que la persona física o jurídica se encuentra radicada, bajo instrumentos públicos o privados, subscriptos que exterioricen la voluntad de las partes. Cabe aclarar que este impuesto es diferente en cada provincia. En este impuesto no hay exenciones para las OSC, excepto para la compra de inmuebles.

Estos impuestos incluyen por ejemplo las patentes de autos, Alumbrado, Barrido y Limpieza (ABL) y demás impuestos locales. Salvo que exista exención general –la cual es poco común– se pagan las mismas tasas y contribuciones municipales que las empresas o personas físicas. La forma de cálculo varía según el tipo de impuesto: en el caso de las patentes de automóviles, esto corresponde a un porcentaje del valor del auto, y en el caso del ABL es el resultado de aplicar una fórmula que considera al Valor Único de Cuadra (que mide el precio del terreno) al cual se le suma una valuación actualizada de lo construido y al resultado se le multiplica por un coeficiente distinto, según la zona.

- **Contribuciones patronales:** se trata de las *contribuciones sociales* o tributos de la seguridad social, donde no existe un trato diferente entre las OSC y las empresas privadas con fines de lucro. Las contribuciones patronales están a cargo del empleador y de los aportes del empleado. La base de la imposición será el sueldo del empleado y los conceptos son: sistema de jubilaciones y pensiones, asigna-

ciones familiares, fondo nacional de empleo, obra social, y los porcentajes totales son: para el empleador 32% y para el empleado 17%.

Con este mismo criterio, pagan además otros aportes por cuestiones laborales específicas: aportes a las aseguradoras de riesgos de trabajo (ART), aportes sindicales, seguros de vida, etc.

### 3.4 Proceso de declaración de impuestos y otros informes legales

Establecida la legislación anteriormente mencionada, los puntos que se detallarán a continuación se refieren a los controles y procesos de registro de información que se aplican a las OSC que desarrollan algún tipo de actividad comercial.

#### 3.4.1 Control fiscal del destino de fondos

El organismo responsable de evitar que se distribuyan utilidades entre los integrantes de las OSC en forma directa o indirecta es la AFIP.

Este organismo tiene poder de control y fiscalización permanente. Toda vez que otorga las exenciones por períodos, y antes de renovar la misma (generalmente es anual), vuelve a fiscalizar a las entidades. Además, las declaraciones juradas e información sobre los directivos se deben presentar por Internet con clave fiscal del presidente de la misma y se utiliza el formulario de impuesto a las ganancias aplicable a entidades lucrativas, donde se pide una cantidad de información sobre las cuentas bancarias, los CBU bancarios, cuentas del exterior, inversiones, CUIT de proveedores, CUIT de donantes y donatarios, y toda la información del balance fiscal.

Por otra parte, la IGJ y sus equivalentes en cada provincia revisan anualmente los balances presentados por cada una de las OSC. Se les exige la presentación de estados contables tales como el Estado de Situación Patrimonial o Balance General, Estado de Recursos y Gastos, Estado de Evolución del Patrimonio Neto y Estado de Flujo de Efectivo. La IGJ exigirá la presentación



comparativa de los estados contables, con la del año anterior, cuando el activo total o sus recursos por todo concepto superen Ar\$ 1.000.000 (US\$ 331.024) en asociaciones y Ar\$ 500.000 (US\$ 165.509) en fundaciones.

Los informes requeridos para su presentación anual en persona ante la IGJ son:

**Para las Asociaciones Civiles:**

A. La documentación previa a la asamblea (a presentarse 15 días hábiles antes de la asamblea):

1. Formulario 2 timbrado. En su reverso deberá constar la nómina de las autoridades vigentes con sus datos personales.
2. Copia del acta de la reunión del órgano de administración en la que se aprobaron los estados contables y la memoria, y en que se convocó a la asamblea o reunión anual, firmada por el presidente y secretario.
3. Un ejemplar de los estados contables, firmado en original por el representante legal, el órgano de fiscalización y el contador público. Se acompañará asimismo el informe del auditor –con su opinión– con su firma legalizada por el Consejo Profesional respectivo.
4. Copia de la memoria firmada por el presidente y secretario, así como el inventario anual certificado por contador público y suscrito por el representante legal y órgano de fiscalización (Art. 381 RG IGJ 7/2005).
5. Acreditación del medio de publicidad de la convocatoria a la asamblea o reunión anual, previsto por las disposiciones estatutarias, o en su defecto el circular de convocatoria a los asociados.
6. Copia del informe del órgano de fiscalización con firma original de sus integrantes (para el caso de las asociaciones civiles).

B. La documentación posterior a la asamblea (a presentarse dentro de los 15 días hábiles administrativos posteriores a su realización):

1. Formulario 2 (no necesita ser timbrado). En su reverso deberá constar la nómina de las autoridades vigentes con sus datos personales.
2. Acreditación del medio de publicidad previsto por las disposiciones estatutarias para la convocatoria a la reunión de Consejo de Administración o Comisión Directiva.
3. Copia del acta de la asamblea o reunión anual en la que aprobaron los estados contables y la memoria. Constancia que acredite la asistencia de los asociados o miembros del Consejo de Administración, firmada por el presidente y el secretario.
4. Nuevo ejemplar de los estados contables, si éstos hubieran sido modificados por la asamblea o reunión anual.
5. Copia de la memoria firmada por el representante legal y secretario, si hubiese sido modificada.

Las fundaciones deberán hacer sólo la presentación posterior a la reunión anual acompañando toda la documentación (estados contables, memoria, inventario) con el formulario timbrado.

**3.4.2 Proceso de declaración de impuestos y otros informes legales**

Las asociaciones civiles y fundaciones, a pesar de ser organizaciones sin fines de lucro, de acuerdo a la normativa vigente (RG 1815, AFIP), deben presentar la misma declaración de impuesto a las ganancias que presentaría cualquier sociedad comercial con fines de lucro. El formulario, los requerimientos y la información son los mismos. Lo único que cambia es que al inicio se indica su condición de entidad exenta, no importando que la OSC desarrolle o no actividades comerciales, ya que el requerimiento de información es el mismo.

Cabe agregar que en el caso de entidades exentas, éstas deben declarar las donaciones recibidas y entregadas por la misma. El requerimiento implica una pesada carga para las organizaciones, pues el



formulario es engorroso y complejo incluso para un contador profesional especialista y debe ser presentado por Internet con *clave fiscal*, que se obtiene en la delegación correspondiente de AFIP, que también hacen las sociedades comerciales.

Esta Declaración Jurada del impuesto a las ganancias debe ser presentada ante la AFIP. El plazo de la presentación es dentro de los primeros días del quinto mes posterior al cierre del ejercicio contable (igual que para las sociedades). Por ejemplo, si el cierre contable es el 31/12/2007, la Declaración Jurada del impuesto a las ganancias vence a partir del 7/5/2008.

De hecho, la norma específica de las OSC se refiere, en cuanto a los cumplimientos y plazos formales, a la Resolución General 992 (RG 992), que es la que se aplica a sociedades comerciales. Si por alguna razón las organizaciones no presentaran sus DDJJ del impuesto a las ganancias por Internet con clave fiscal, la AFIP podría suspender su condición de exenta (artículo 32 RG 1815) hasta que regularice las presentaciones pendientes.

Además de las DDJJ del impuesto a las ganancias, las organizaciones tienen otras obligaciones. Si bien no son sujetos de interés fiscal, puesto que no pagan impuesto, lo cierto es que tienen:

1. Obligaciones de retención de impuesto (al realizar pagos a proveedores, empleados, etc.):
  - Según la Resolución General (RG) 830: sobre honorarios, alquileres y otros.
  - Según la RG. 739: sobre beneficiarios del exterior.
  - Según la RG. 4139: sobre sueldos.
2. Obligaciones de información:
  - Según la RG 992: Informar por medio de

la declaración jurada del impuesto a las ganancias (antes explicada) las donaciones recibidas y entregadas una por una, con individualización de CUIT, monto, especie, fecha de depósito bancario, etc.

- Según la RG 4120: La descripción del cuerpo directivo vigente al 31/12 de cada año.
- Según la RG 992: La certificación de libros rubricados para fines fiscales, formulario 760/c que debe ser completado y firmado por un contador público matriculado y con su firma certificada en el Consejo Profesional de Ciencias Económicas.

### 3.4.3 Contabilidad de las OSC

Igual que una sociedad comercial, la contabilidad de las OSC debe mantenerse con libros rubricados, registros contables y balances (estos últimos también deben llevar la firma de un contador).

En este sentido, la normativa legal es la misma para todas las OSC, realicen o no actividades de autofinanciamiento. Habría una diferencia, sin embargo, en el encuadramiento respecto al IVA, ya que, en caso de realizar compra y venta de bienes, debería inscribirse en ese impuesto, llevar un libro *IVA compras y otro IVA ventas*, determinar la posición de IVA a depositar mensualmente y presentar la posición a través de los formularios de la AFIP en el SIAP.<sup>16</sup> Es destacable el hecho de que todos los impuestos y presentaciones se hacen desde los formularios de la AFIP, que se encuentran en Internet.

Todas las OSC deben mantener lo siguientes libros obligatorios:

**Libro de actas:** en el que se insertarán las actas correspondientes a las sesiones del consejo de administración o de comisión directiva, y asambleas generales o reuniones ordinarias o extraordinarias. Se deberá consignar: lugar, fecha y hora

<sup>16</sup> El SIAP es un sistema diseñado por la AFIP, en el cual se ingresan los datos generales de los contribuyentes, que sirven de base para

generar las declaraciones juradas que los responsables deben presentar por los diferentes impuestos.



de celebración de la reunión, carácter de ésta, nombre y apellido de los asistentes, orden del día, los asuntos tratados, deliberaciones producidas y resoluciones sancionadas. De contar la asociación con un libro de Registro de Asistencia a asambleas podrá obviarse el nombre de los asistentes, haciendo referencia a los datos de dicho registro. En este libro deben transcribirse en primer término el acta constitutiva y el estatuto social, ambos firmados por todos los constituyentes.

**Libro de inventarios y balances:** en el que se incluirá detalle y valuación de los bienes que la asociación posea al momento de obtener la personería jurídica y la transcripción de los estados contables, la memoria y la descripción exacta y completa del activo y pasivo de la entidad correspondiente al período del ejercicio social.

**Libro diario:** en el que se registrarán todos los ingresos y egresos de fondos que se efectúen, indicando en cada caso el concepto de entrada y salida, detallando el comprobante o documento que respalda cada movimiento.

**Libro de asociados** (para el caso de las asociaciones civiles): se anotarán la nómina de asociados, categoría a la que pertenecen (según clasificación determinada en el estatuto), fecha de ingreso, cuotas pagadas, suspensiones impuestas en el ejercicio de sus derechos sociales y fecha de retiro o cesantía, indicando la causa de esta última.

Las OSC que se encuentran comprendidas en el artículo 20 inciso f de la Ley 20.628 (Impuesto a las Ganancias), tienen la obligación de emitir comprobantes y registrar sus operaciones de la forma en que lo exige la AFIP en la RG 1415.

### 3.5 Conocimiento requerido para emprender actividades comerciales y fuentes de asesoría existentes

Con respecto a la accesibilidad y disponibilidad de la información –las altas barreras legales, contables e impositivas para la realización de actividades de autofinanciamiento por parte de las OSC y la poca

experiencia de éstas en gestionarlas– se genera una creciente demanda de apoyo técnico en las áreas financiera, legal (especialmente tributaria) y contable.

En muchas ocasiones las OSC carecen de medios económicos para pagar una asistencia especializada, que les ayude a responder a tales requisitos. A esto se agrega el hecho de que en la actualidad no se dispone de una cantidad considerable de especialistas contables y legales en estos temas. En consecuencia, es de gran importancia hacer accesible este conocimiento a las OSC para que puedan iniciar, fortalecer e incrementar sus mecanismos de autofinanciamiento, sin perder las exenciones y sin deteriorar la capacidad de la organización de llevar a cabo su trabajo por excesos en las cargas laborales.

A continuación se presenta una lista de instituciones –que no pretende ser exhaustiva, sino enunciativa– que prestan apoyo a las OSC en Argentina. En algunos casos no proporcionan específicamente servicios de apoyo relacionados con las actividades comerciales de las OSC, sin embargo su experiencia puede ser útil.

#### Organismos gubernamentales:

Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP)

[www.afip.gov.ar](http://www.afip.gov.ar)

Centro Nacional de Organizaciones de la Comunidad (CENOC)

[www.cenoc.gov.ar](http://www.cenoc.gov.ar)

Inspección General de Justicia (IGJ)

[www.jus.gov.ar](http://www.jus.gov.ar)

#### Organizaciones sin fines de lucro:

Ashoka Emprendedores Sociales

[www.ashoka.org.ar](http://www.ashoka.org.ar)

Foro del Sector Social

[www.forodelsectorsocial.org.ar](http://www.forodelsectorsocial.org.ar)



Fundación Compromiso  
[www.compromiso.org](http://www.compromiso.org)

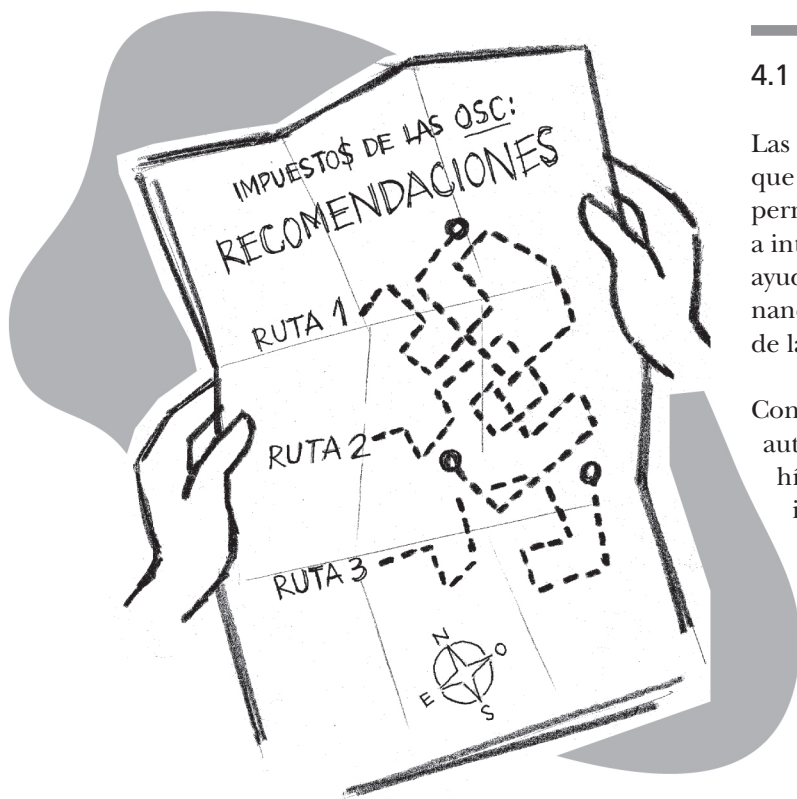
Help Argentina  
[www.helpargentina.org](http://www.helpargentina.org)

NESsT  
[www.nesst.org](http://www.nesst.org)

Soluciones ONG  
[www.solucionesong.org](http://www.solucionesong.org)



# Interpretación y Críticas del Marco Legal de Argentina



## 4.1 Interpretación de marco legal según ICNL

Las observaciones del Capítulo 3 de esta guía, que analiza las regulaciones legales y tributarias permiten llegar, según los conceptos del ICNL, a interesantes conclusiones que podrían ser de ayuda para el desarrollo de actividades de autofinanciamiento y actividades empresariales sociales de las OSC argentinas.

Con respecto a los criterios que posibilitan el autofinanciamiento, Argentina posee un modelo híbrido que combina el criterio del destino del ingreso y el criterio del propósito principal. Es decir, que en la actualidad la legislación con respecto a las actividades de autofinanciamiento, posee como criterio ignorar la naturaleza económica o comercial de la actividad en cuestión y se concentra, exclusivamente, en los propósitos que determinan el uso de los ingresos producto de la actividad (criterio del destino del ingreso). De acuerdo con este criterio, las organizaciones deben dedicar todas sus ganancias al cumplimiento de sus propósitos no lucrativos, con el fin de calificar como una OSFL. Este es el caso de Argentina donde, según la legislación, las asociaciones y fundaciones pueden ejercer actividades comerciales siempre y cuando los ingresos se destinen a la misión de la organización.



Pero por otra parte esta no es condición suficiente ya que cuando las organizaciones buscan su inscripción en los organismos de control, deben en sus estatutos aclarar sus objetivos. Es en esta etapa donde Argentina coloca restricciones, según el criterio del propósito principal, ya que debe estar claramente determinado en los mismos objetivos que el autofinanciamiento será destinado al propósito de la misión y no es la actividad principal de la organización. Este criterio aporta un modelo legal para regular el autofinanciamiento de las OSFL. No prohíbe el uso de actividades de autofinanciamiento, sino más bien enfatiza que la OSFL está establecida y opera fundamentalmente para fines no lucrativos y no para la ganancia personal.

Es decir, en Argentina, una OSFL puede desarrollar actividades económicas que le permitan cumplir con la misión (propósitos no lucrativos) para la que se ha organizado. Se debe establecer una combinación de condiciones bajo los criterios del propósito principal y del destino del ingreso para determinar si las actividades económicas de una OSFL se permiten.

Después de un análisis de la tributación sobre actividades de autofinanciamiento, según el marco teórico de la ICNL, podemos concluir que Argentina aplica el criterio del impuesto al destino de las ganancias y el criterio de origen y fuente del impuesto a las ganancias en forma conjunta. Es decir, aplica una política del impuesto al destino de las ganancias, eximiendo del pago de impuestos a las ganancias producto de actividades económicas que son usadas para cumplir con un bien común y por otra parte aplica una política de origen o fuente del impuesto a las ganancias, otorgando y manteniendo sólo una exención tributaria que es producto de actividades relacionadas con los fines de bien común propios de la organización. De acuerdo con este enfoque, la organización debe pagar un impuesto por todas las ganancias que generen las actividades que no se relacionan con la misión, aún si la ganancia es usada para apoyar actividades relacionadas con ella.

La legislación en Argentina no fue definida basada en los criterios de la ICNL, por lo que las similitudes no necesariamente tienen que ver con razones

de diseño, sino con la aplicación de las normativas. Es necesario destacar que el tratamiento tributario posee excepciones para casos determinados y que éstos se analizan en forma particular por los organismos de contralor, pudiéndose encontrar mayores restricciones en la legislación que las especificadas según los criterios de la ICNL. Es más, Argentina ha creado políticas tributarias híbridas como detallamos anteriormente y con discriminación según sea el tipo de organización, asociación o fundación, tal como se mostró en el capítulo 3.

#### 4.1.1 Diseño del marco regulatorio vigente

En Argentina como ya fue explicado, casi no existe una legislación específica para las OSC: éstas se rigen principalmente por el Código Civil y, en algunos casos, por leyes específicas según la tipología: fundaciones, mutuales, cooperativas, obras sociales o sindicatos.

Pese a esto, a partir de 1995 la legislación intentó limitar los ingresos por donaciones y prohibió la realización de actividades comerciales e industriales a las fundaciones, bajo pena de pérdida del beneficio de exención para la entidad, pasando a tributar todos los impuestos que tributaría una sociedad comercial, pero sin ningún fin de lucro ni distribución posible de utilidades.

Por esta tendencia y debido a estas restricciones, algunas instituciones han iniciado un proceso tendiente a lograr reformas al marco fiscal que regula las instituciones sin fines de lucro en Argentina, entre ellas el Foro del Sector Social, GADIS, la Universidad de San Andrés, la Representación en Argentina del PNUD y, más recientemente, el Grupo de Fundaciones y Empresas.

Este proceso ha contado con la participación de líderes sociales, profesionales, funcionarios y académicos. Se han realizado conferencias, talleres y proyectos de investigación que han permitido lograr consensos e identificar las principales áreas (reformas impositivas, legales y administrativas, brindar incentivos a la inversión social, agilizar los trámites administrativos, eliminación de impuestos como el impuesto al cheque, etc.) sobre las cuales ha sido posible iniciar el debate y producir refor-



mas orientadas a potenciar la creación y desarrollo de las organizaciones de la sociedad civil.

A pesar de los esfuerzos que realizan diversas organizaciones del sector, en forma aislada o conjunta, no se ha logrado hasta el momento generar debates profundos con los funcionarios gubernamentales y legisladores, de manera de mejorar el marco legal y fiscal de las OSC. Lo propicio sería trabajar en conjunto, entre las OSC, las entidades que las agrupan, la ciudadanía, funcionarios, legisladores y organismos de control para lograr un mayor consenso en pos de potenciar el desarrollo de las OSC.

Hay que debatir, por ejemplo, sobre modos de autocontrol y autodepuración, pero la discusión debe ir acompañada de una política seria de incentivos al sector y de reducción de excesivas formalidades, que afectan en especial a las OSC más pequeñas y débiles institucionalmente, pero con accionar probado y eficaz. Se busca el desarrollo y efectivo funcionamiento de las OSC así como las necesarias condiciones que les permita ser sostenibles en el tiempo y alcanzar el objetivo social que las originó.

Lamentablemente, los avances en las propuestas de reforma hasta ahora han sido escasos, ya que existe una gran resistencia por parte de los actores responsables de las políticas públicas, por su falta de conocimiento o comprensión respecto a la naturaleza, dimensión y financiamiento del sector de las OSC.

El Estado, a través del organismo designado para la recaudación de impuestos (AFIP), tiene una mirada sospechosa y desconfiada del accionar de las OSC. No hay intenciones de introducir incentivos a las donaciones dentro del marco fiscal, por el contrario, en los últimos años intensificó la reglamentación de controles y la sanción a instituciones. El mayor problema está centrado en la *visión fraudulenta* que el Estado tiene del sector, donde se observa un fuerte interés en ampliar su base recaudatoria limitando al máximo las exenciones, incorporando nuevos controles y restringiendo el otorgamiento de los certificados de exención que las instituciones presentan.

#### 4.1.2 Percepción de las OSC respecto de las actividades de autofinanciamiento

Podría decirse que el estado argentino no reconoce aún la importancia de las actividades y el impacto de las OSC. Pese a eso, ha respetado relativamente la libertad de asociación, sin interferir sistemáticamente en la vida asociativa privada. La legislación tributaria en la práctica manifiesta un gran desconocimiento y falta de apoyo por parte del Estado a las OSC.

El importante crecimiento del sector civil, y por otra parte, las lamentables malas prácticas de algunas organizaciones en el uso de beneficios tributarios, ha hecho que el Estado obstaculice los beneficios fiscales de las OSC y, aunque, las reconoce como entidades exentas de ganancias, limita la posibilidad de recibir donaciones, tal como se explica en la Ley de Impuesto a las Ganancias (Artículo 81, inciso c).

Ante ese escenario, las OSC comenzaron a desarrollar otras estrategias de financiamiento, incluyendo las actividades de autofinanciamiento, que les permitiera diversificar sus recursos y contribuir a la sustentabilidad de sus programas sociales. Sin embargo, en 1998 y 1999 el Estado prohibió la realización de actividades comerciales e industriales a las fundaciones, según lo anteriormente indicado.

En consecuencia, hoy las OSC se encuentran frente al desafío de:

1. Obtener fuentes de financiamiento en el exterior.
2. Lograr donaciones de particulares que no necesiten la deducción impositiva.
3. Obtener subsidios del Estado.
4. Realizar actividades gravadas del mismo modo que si fueran entidades con fines lucrativos por haber perdido la exención en el caso de fundaciones o inscribirse, en caso de ser asociaciones, en el impuesto al valor agregado, cobrando y facturando con IVA dichas operaciones.



Debido a la legislación actual, muchas entidades hoy se enfrentan al dilema de realizar o no una actividad de autofinanciamiento.

Por otra parte la AFIP, en estos momentos, pone especial énfasis en identificar actividades de compra y venta o prestación de servicios de consultoría rentadas. En caso de ser detectadas, debe probarse fehacientemente que son necesarias e imprescindibles para el logro del fin socialmente perseguido y que parte de esos servicios son prestados ad-honorem en beneficio de quienes no pueden pagarlo.

La experiencia de los contadores consultados grafica que las fiscalizaciones son realmente exhaustivas; en muchos casos la AFIP aplica el concepto de *realidad económica* y desconoce que lo recaudado se aplica en causas justas y sin fin de lucro poniendo únicamente el énfasis en cómo se recauda y no la manera en que se gasta.

42

## 4.2 Implicancias del marco regulatorio en la administración pública. Una explicación teórica y racional

### 4.2.1 Simplicidad o complejidad de la administración

En Argentina el conocimiento y cumplimiento del marco tributario no es simple y desde la perspectiva administrativa, resulta de un alto grado de complejidad. Esto se evidencia especialmente con relación al cumplimiento de las obligaciones formales asociadas al pago de impuestos (contabilidad, llenado de formularios, declaraciones de impuestos, etc.). Al revisar los requisitos antes mencionados para la inscripción en la IGJ, queda en evidencia la necesidad de una asesoría técnica especializada (legal y contable). Cabe agregar que, por parte de la AFIP, no existe un tratamiento especial o régimen simplificado para las OSC, de modo que, considerando la complejidad del régimen tributario argentino, su aplicación o comprensión por parte de muchas OSC se hace casi imposible sin la ayuda de especialistas contables.

### 4.2.2 Efectos en la recaudación de impuestos

La recaudación impositiva ha aumentado y mejorado, pero aún hay márgenes importantes de economía informal. No obstante, a pesar de que en muchos sectores se considera que los niveles de presión impositiva ya son muy altos, la AFIP sigue procurando lograr una mayor recaudación fiscal y busca la eliminación de exenciones impositivas y regímenes especiales. Aunque las normas del Impuesto de las Ganancias permiten ampliar la exención en ganancias, los trámites no son simples, y en muchos casos suelen demorar mucho tiempo (meses o años) y deben renovarse cada año, con la consiguiente carga administrativa.

### 4.2.3 Efectos en el sector comercial

En general, el sector empresarial no percibe como una competencia desleal la realización de actividades de autofinanciamiento por este tipo de entidades y en ese sentido, se mantienen buenas relaciones con el sector privado. Además, se debe comprender que las OSC realizan tales actividades empresariales y de autofinanciamiento en el marco de su objeto social y de su finalidad no lucrativa: su finalidad es generar ingresos que les permitan desarrollar de manera permanente sus programas sociales.

Al respecto, es necesario tener en cuenta que las actividades empresariales y de autofinanciamiento de las OSC en Argentina suelen restringirse a la asesoría especializada o la venta de productos artesanales en pequeña escala, áreas donde el sector empresarial no ha sentido su influencia. Por otra parte, los mercados objetivos son diferentes en los casos de ventas de servicios (derechos humanos, medio ambiente, apoyo a sectores menos favorecidos, entre otros).

### 4.2.4 Efectos en el desarrollo del tercer sector

La desconfianza del Estado y, con ello, la intensificación de las medidas de control hacia las OSC, en especial las fundaciones, han limitado el desarrollo de estas organizaciones principalmente en cuanto a sus estrategias de autofinanciamiento, perjudicando el desarrollo del sector. Como



ya fue presentado, las fundaciones pierden su exención al impuesto a las ganancias y con ellos las exenciones en IVA y otros. Por otra parte, las asociaciones pueden realizar actividades comerciales con algunas restricciones en el IVA según la actividad que realicen. A lo anterior se agrega que las donaciones de empresas o individuos a las OSC se han limitado debido a las cargas impositivas de las nuevas reglamentaciones.

Además, la alta complejidad en la formas de presentar la información, sin importar el tamaño de las OSC, complica la gestión de pequeñas organizaciones. Existen una gran cantidad de formularios que se modifican con frecuencia; la mayoría de las veces el control ejercido por la AFIP y la IGJ está muy alejada de la actividad y realidad cotidiana de las OSC.

Por otra parte la AFIP no posee regulaciones y normativas tributarias específicas para las actividades de autofinanciamiento de las OSC, siendo muy complejo para éstas comprender las limitaciones y las obligaciones formales respectivas. No existen incentivos genuinos al desarrollo del sector, como por ejemplo, el fomento de fuentes legales de financiamiento.

Es por todo esto que existe la necesidad de una regulación legal específica sobre este tema para las OSC.

### 4.3 Limitaciones del marco legal y regulatorio

En Argentina, en general, casi no existen incentivos para fomentar la cultura asociativa y las donaciones. Existen además obstáculos de orden legal, fiscal y regulatorio que afectan las capacidades de gestión de las OSC, limitando sus ingresos y sus posibilidades de ser autosustentables.

Tal como se expone en el trabajo, la legislación argentina configura distintos tipos de OSC, entre los cuales se encuentran las asociaciones y las fundaciones. En relación a las asociaciones, a pesar de su aporte a la construcción del capital social,

en sentido estricto, las únicas disposiciones que las afectan son de carácter general y se encuentran en el Código Civil. La normativa que regula el funcionamiento de estas instituciones proviene de las normas dictadas por los organismos de control y de la jurisprudencia emanada de sede judicial o administrativa.

Esta realidad provoca, por tanto, superposición y dispersión normativa, incluso vacío legal, lo cual hace pensar en la necesidad de contar con una ley que regule al conjunto de estas entidades, pero cuidando especialmente no ahogar su funcionamiento con exigencias burocráticas injustificadas.

Al mismo tiempo, el marco tributario argentino es de difícil comprensión y aplicación para los contribuyentes en general, y particularmente para las OSC. A esto se suma la política aplicada por los gobiernos en los últimos años, la cual restringe las exoneraciones tributarias y limita a las OSC en el desarrollo de capacidades de gestión empresarial. A ello se agrega el hecho de que estas organizaciones no cuentan con acceso al capital, ni la promoción para iniciar actividades empresariales sociales y de autofinanciamiento. Todas estas condiciones generan barreras al desarrollo de las mismas e inciden negativamente en su desarrollo.

A modo de resumen, las principales limitaciones que se desprenden del marco legal y regulatorio que rige a las OSC argentinas son:

- Prohibición de realizar actividades de autofinanciamiento por parte de fundaciones.
- Complejidad de la información impositiva a presentar, que no considera el tamaño de la entidad (Las obligaciones son las mismas para las OSC con pequeñas estructuras como para las fundaciones de empresas o grandes presupuestos operativos).
- Aplicación de la ley impositiva y de control con criterios, en muchos casos subjetivos e interpretativos, por parte de los organismos de control (AFIP).



- La diversificación de fuentes de financiamiento para las OSC no van acompañadas de una legislación adecuada y moderna, acorde a lo que se aplica en el resto de los países en desarrollo.

Para el fortalecimiento del sector civil, es necesario adecuar rápidamente el tratamiento fiscal y legal, con mecanismos de control eficaz –para evitar abusos–pero dando la necesaria libertad para potenciar el desarrollo del sector, apostando a la liberación de su talento creativo.

#### 4.4 Estudios de caso que demuestran asuntos importantes del marco regulatorio

Se eligieron dos asociaciones para indagar en la realidad actual del marco regulatorio y la capacidad de cumplimiento de las obligaciones en la práctica. Se presentarán primero las organizaciones con breves descripciones institucionales y de sus actividades de financiamiento, para presentar luego los aspectos legales que han afectado el desarrollo de estas actividades.

##### 4.4.1 Asociación de Ejecutivos en Desarrollo de Recursos para Organizaciones Sociales de Argentina (AEDROS)

###### *La Organización*

Constituida en asociación civil desde junio de 2001, la Asociación de Ejecutivos en Desarrollo de Recursos para Organizaciones Sociales de Argentina, AEDROS, provee a los profesionales que trabajan en el área de desarrollo de fondos para organizaciones sin fines de lucro, oportunidades para su perfeccionamiento profesional, facilitando experiencias de liderazgo dentro de un marco ético. AEDROS atiende aspectos de la actividad profesional asociados al desarrollo de recursos para organizaciones sociales y a la práctica responsable de la filantropía y el trabajo voluntario en Argentina.

Su misión institucional es promover, incentivar y difundir la importancia y necesidad del desarrollo de recursos humanos y económicos para las organizaciones sin fines de lucro y las causas para las que éstas trabajan.

Sus líneas de acción están dirigidas a: (1) asistir a sus miembros en la mejora del rendimiento de sus esfuerzos profesionales; (2) preservar y afianzar para su mutuo beneficio los lazos y las relaciones existentes entre ellos; (3) promover estándares éticos para la práctica profesional del desarrollo de recursos; (4) analizar y orientar en la solución de problemas comunes a sus miembros.

Sus programas pueden resumirse en:

- **Capacitación:** Es su principal actividad, sus beneficiarios son los socios de AEDROS y cualquier persona interesada en ayudar al financiamiento de las OSC. Su objetivo es generar en los participantes, capacidades que permiten incrementar sus desempeños en actividades de recaudación de recursos cada año.
- **Promover estándares éticos para la práctica profesional:** Esta actividad establece criterios y un código de ética que firman los socios para desarrollar la actividad.
- **Fomentar encuentros e intercambio entre pares (networking):** Esta actividad busca generar experiencias de aprendizaje mutuo entre quienes trabajan en desarrollo de recursos o que quisieran trabajar en el área.
- **Búsquedas laborales:** Se ha consolidado como referente en búsquedas laborales del sector, siendo una actividad importante, cuyos beneficiarios son los profesionales en desarrollo y las organizaciones.
- **Orientación a personas y organizaciones en el área sin fines de lucro:** Esta actividad se complementa con charlas, atención directa y asesoría, la actividad de intercambio, beneficiando al sector en forma directa y a la sociedad a través de las OSC.



En cuanto a su equipo, AEDROS cuenta con 2 personas remuneradas a tiempo completo, 40 voluntarios, y 150 socios que participan de las actividades. Dentro de sus principales actividades de autofinanciamiento están los ingresos por capacitación, que el año 2007 alcanzaron los Ar\$ 4.245 (US\$ 1.392), y cuotas de socios, representando Ar\$ 23.270 (US\$ 7.630) (membresía por mes es de Ar\$ 15 (US\$ 5) promedio, las cuotas son diferenciadas según tipo de socio); entre los dos hacen el 37% del presupuesto institucional.

Desde su creación ha logrado incrementar el número de socios de un total de 40 en el año 2003 a casi 300 en el año 2007. Igualmente, han crecido en el número de capacitaciones de dos en sus comienzos a nueve actividades de formación anuales, agregando además que ya se han realizado dos congresos internacionales con el apoyo de la AFP de los Estados Unidos y Resource Alliance de Gran Bretaña y el Consejo Profesional en Ciencias Económicas de Argentina. A lo largo de sus siete años de existencia, se han logrado convertir en un referente nacional e internacional en temas de desarrollo de recursos, siendo consultados tanto por las organizaciones que buscan ejecutivos de desarrollo de recursos como por personas que trabajan en el área.

### *Las actividades de autofinanciamiento*

Las actividades de autofinanciamiento fueron motivadas por el propio conocimiento de los miembros del consejo directivo (expertos en desarrollo de recursos), quienes visualizaron en los cursos de capacitación y las membresías, actividades que reforzarían la misión y generarían los ingresos para aumentar las actividades. La organización recurrió al aporte de varios de los miembros de su consejo quienes colaboraron con dinero y con donaciones en especie para poner en funcionamiento la oficina y cubrir los primeros meses del sueldo de la secretaria administrativa. También logró el apoyo de la Universidad de San Andrés que facilitó sus aulas y equipamiento y durante los primeros dos años, también se sumó una persona que se ocupó de las inscripciones a los cursos. Luego con el ingreso de una persona remunerada, AEDROS pudo dar el salto de 40 a 200 socios en dos años.

AEDROS diseñó entonces el modelo de autofinanciamiento y empezó a generar una base importante de socios con membresías, a quienes se les otorga importantes beneficios por su aporte, y realizando con éxito importantes capacitaciones que ayudan a generar los fondos actuales de la asociación. En estos momentos está concibiendo una estrategia para diversificar sus ingresos y así continuar creciendo. Para eso, AEDROS ha considerado la búsqueda de donaciones de terceros y auspiciadores no patrocinadores que le permita ampliar sus actividades de capacitación, contar con nuevos cursos e impartir cursos a lo largo del país. Espera generar un plan de negocios para orientar estratégicamente el desarrollo de las actividades de capacitación actuales y el de nuevas actividades vinculadas a su *know how*.

Los objetivos propuestos al momento de diseñar e iniciar las actividades de autofinanciamiento, fueron cubrir sus gastos administrativos y de oficina (según AEDROS, es el rubro que los donantes menos quieren financiar), generar recursos para cubrir los costos de otros proyectos y actividades, dar más visibilidad a la organización, llevar adelante su misión y convertirse en una organización más sustentable.

Sus fortalezas institucionales están vinculadas a la amplia y efectiva difusión que posee de sus actividades, las fuertes alianzas con la Universidad de San Andrés en Argentina, con una asociación de recaudación de fondos, la Association of Fundraising Professionals (AFP) de los Estados Unidos y con la Resource Alliance en el Reino Unido. Otra de sus fortalezas está expresada en su lema de capacitación *Fundraising por los que hacen*, ya que la reputación de sus docentes, quienes tienen trayectorias exitosas como desarrolladores de recursos en el sector social de Argentina y varios de ellos internacionalmente, hacen muy atractivos los cursos. Estos cursos poseen ejemplos de desarrollo de recursos en campañas locales e internacionales.

Las actividades de autofinanciamiento han tenido para AEDROS un gran impacto en su misión, y aunque no han podido realizar capacitaciones en el resto del país aún, han logrado realizar siete ca-



pacitaciones anuales desde sus comienzos, con casi 60 participantes por curso. El costo de los cursos en la actualidad es de Ar\$ 200 (US\$ 66) para asociados y Ar\$ 250 (US\$ 83) para no socios.

Sin embargo, su mayor debilidad es la falta de los recursos humanos remunerados que se dediquen a las actividades de recaudación de fondos, por un lado, y gerenciamiento de las actividades de autofinanciamiento, por otro, dependiendo éstas en gran medida del esfuerzo voluntario de los miembros del directorio.

#### ***Desafíos del autofinanciamiento***

El más importante desafío que enfrenta actualmente AEDROS está vinculado al crecimiento de sus actividades, ya que es necesario contar con una estructura fija mayor y personal permanente para poder gestionar las actividades de autofinanciamiento: entrega de jornadas de capacitación, cobro a socios, mayor y mejor difusión de AEDROS para incrementar el número de socios, y brindarles una mejor atención.

Otro desafío está vinculado con lograr realizar capacitaciones en el resto del país, demanda que tienen sus socios en las provincias.

Por otra parte AEDROS destaca la necesidad de desarrollar un plan de negocios para hacer más rentables sus actividades de capacitación. Más allá de que AEDROS dedique cada 2 años, un día a una jornada de planificación estratégica y anualmente prepare un presupuesto, ellos reconocen la necesidad de un plan organizacional a largo plazo.

#### **4.4.2 El Ceibal Asociación Civil**

##### ***La Organización***

La misión de El Ceibal Asociación Civil consiste en implementar programas de desarrollo sustentable, con especial énfasis en aquellos que promueven la autonomía de las personas y comunidades de menores recursos, promoviendo el desarrollo económico y social de las mismas; mejorando la cantidad y calidad de oportunidades a las que tienen acceso.

Los comienzos de la organización fueron en el año 1997, estando a cargo de un grupo de profesionales jóvenes del ámbito urbano (Buenos Aires) y rural que trabajaban en acciones vinculadas a la Iglesia Católica con comunidades rurales de la Provincia de Santiago del Estero. Esta experiencia generó un fuerte compromiso social, principalmente con el campesinado, partiendo de una visión de construcción conjunta / colectiva con relaciones más simétricas y de alianzas con los diferentes actores presentes en el sector como base para un cambio social real a nivel local. Fue a partir del año 2001 en que obtuvieron la formalización de su registro con su personería jurídica de asociación.

Las acciones de la Asociación se concentran en cuatro líneas: (1) Apoyo a una Red de Productores en Chaco, (2) la Ruta del Tejido (3) el Ordenamiento Territorial y (4) el Foro de Jóvenes, todos orientados al desarrollo comunitario, derechos humanos y medio ambiente.

En el año 2003, El Ceibal inició el programa *Fortalecimiento de la Red de Pequeños y Medianos Productores del Chaco*, un programa diseñado para fortalecer la red de pequeños y medianos productores en la región de Chaco. El objetivo es organizar estos productores para así aumentar su meta de ventas a escala global.

Luego, en el año 2005, formuló e inició el Proyecto llamado Ruta del Tejido que integra a artesanos de dos provincias –Tucumán y Santiago– con el propósito de recuperar y darle valor al arte textil. Ha creado además un museo que muestra las diferentes técnicas textiles y recreaciones de las mismas en los valles calchaquies y de Santiago del Estero. Tiene un impacto directo en 70 artesanos e indirecto en 250 artesanos de ambas provincias y sigue vigente en la actualidad.

Ese mismo año, definió una línea de trabajo en Ordenamiento Territorial (OT), para acompañar los procesos de reconocimiento y defensa de los derechos posesorios de las comunidades campesinas, para una posterior regularización dominial. En este programa, trabaja en la coordinación de un equipo interdisciplinario de la institución (donde se han sumado jóvenes locales), para



la realización de un diagnóstico asociado a la Dirección General Tierras (DGT), de la Provincia de Santiago, con impacto directo en 1000 familias e indirecto en 7000 familias rurales.

A partir de las iniciativas anteriores, la organización ha formado un Foro de Jóvenes capitalizando el potencial de jóvenes (urbanos y rurales) con inquietudes ciudadanas de los proyectos anteriores, cuyo impacto directo ha sido el alcance de 350 jóvenes.

El Ceibal cuenta en la actualidad con 2 personas trabajando a tiempo completo, 10 a tiempo parcial, 7 personas trabajando en proyectos por horas, 10 voluntarios no remunerados y una comisión directiva con cinco miembros.

Con respecto a sus fuentes de recursos, en el año 2007 recibió Ar\$ 232.500 (US\$ 77.500) de fuentes internacionales/extranjeras, Ar\$ 49.798 (US\$ 16.600) de fuentes públicas/gubernamentales, Ar\$ 4.680 (US\$ 1.560) de donaciones individuales nacionales, Ar\$ 700 (US\$ 233) de donaciones de empresas nacionales y Ar\$ 75.000 (US\$ 25.000) de donaciones en especie.

#### *Actividades de autofinanciamiento*

El Ceibal, antes de su registro formal, creó en el año 1999 un programa de micro-crédito rural, con el fin de ayudar al desarrollo de la comunidad campesina. En el momento de su constitución formal en el año 2001, el programa se incluyó dentro de El Ceibal Asociación Civil. La idea se originó en base a las experiencias de Muhammad Yunus, creador del Banco de los Pobres, y en base a la alta demanda existente del sector rural, con el cual trabajan.

Por distintas razones, pero fundamentalmente debido al alto grado de desarrollo del programa, con la apertura de dos sucursales en el Gran Buenos Aires, a fines del 2004 se decidió constituir el programa en una institución en sí, dejando de ser un programa de El Ceibal. Se analizó durante un año cuál sería el mejor formato para esta empresa y se constituyó entonces como FIS S.A. en Septiembre del año 2005. Es decir, se conformó

como una actividad empresarial social con formato de sociedad anónima, que administra un fideicomiso de inversión social denominado FIS Fondo de Inversión Social, dirigido por el Licenciado en Economía Juan José Ochoa, el Licenciado Julián Costabile (ambos socios fundadores del Ceibal AC) y Patricio Boyd, politólogo, con experiencia en la Ciudad de Buenos Aires en la Fundación Grameen Argentina. En este fondo invierten hoy más de 100 individuos argentinos y dos entidades (una de ellas es la Asociación El Ceibal). En la actualidad recibe del fondo de inversión Ar\$ 55.800 (US\$ 18.600) sólo por los intereses generados de su inversión, con 4.207 créditos activos (beneficiarios).

Otra de sus actividades de autofinanciamiento la realiza a través de su programa de Ordenamiento Territorial (OT), donde El Ceibal presta sus servicios rentados al Estado provincial y al Estado nacional y a las organizaciones campesinas para ayudar a las comunidades rurales registrar y obtener el título a la tierra donde viven. El Ceibal había establecido un programa de desarrollo sustentable local para ayudar a los habitantes rurales regularizar su situación con respecto a la tierra en la que viven y trabajan ancestralmente. Se comenzó el trabajo en el año 2004 con un plan piloto subsidiado en un 50% por la Fundación AVINA. A partir del año 2005, se definió una línea de trabajo que tiene un 10% de aporte de los interesados y un 50% proveniente de programas públicos nacionales y provinciales y el 40% remanente de El Ceibal. Este plan de trabajo requirió tres años para implementarlo, y cada año requiere de mayores ajustes porque es el tema más complejo que se aborda, y porque no tiene experiencia previa en este tipo de actividad.

En la actualidad, hay una mayor demanda de su servicio de parte de las comunidades del Salado Norte. En su inicio eran cuatro comunidades y 70 familias aproximadamente; hoy está trabajando con 500 familias. El fuerte crecimiento la llevó a generar un plan de desarrollo local para los próximos tres años con las organizaciones del Salado Norte, con el fin de acompañar a 1000 familias campesinas en esta línea.



La actividad permite a El Ceibal mantener los gastos de operación y pagar al equipo humano, aunque los valores que se pagan sólo cubren el 60% de lo que debería pagarse por ese trabajo.

Por otra parte, destaca que la actividad de OT, la ha acercado más a la misión institucional y a la vez le ha brindado mayor autonomía respecto a los donantes. El Ordenamiento Territorial se convirtió en la línea transversal de la institución, es decir, ha logrado articularse con las demás áreas. Según la experiencia hasta ahora, la conclusión es que para garantizar un servicio de calidad de este tipo –complejo política y culturalmente– deben ir generándose condiciones de organización con el sector donde trabaja. El Ceibal cree que para pensar en un desarrollo sustentable de las comunidades campesinas, primero deben tener acceso a la tierra en la que viven.

Los ingresos obtenidos de sus actividades de autofinanciamiento representan el 37% de su presupuesto anual y han sido los siguientes durante el año 2007: Ar\$ 42.170 (US\$ 14.056) en intereses de su inversión en el FIS, Ar\$ 4.500 (US\$ 1.500) en cuotas de sus miembros, Ar\$ 159.820 (US\$ 53.273) de su actividad de Ordenamiento Territorial y Ar\$ 2.640 (US\$ 880) de alquileres.

#### *Desafíos del autofinanciamiento*

El Ceibal, en su mirada transversal de la intervención que está haciendo por el desarrollo de las comunidades campesinas, plantea sus desafíos pensando de manera simultánea en la sustentabilidad de las organizaciones de base que acompaña y su propia sustentabilidad, de forma gradual y teniendo en cuenta los siguientes aspectos:

- Tener una visión, planificación y gestión estratégica de todos los procesos organizacionales, expresados en líneas estratégicas y planes de trabajo; procesos participativos impulsados y acompañados desde el liderazgo de 3 a 5 personas, y con otros en distintos círculos de pertenencia y responsabilidad; y un mapeo de riesgos y oportunidades.

- Generar un plan de desarrollo local para los próximos tres años con las organizaciones del Salado Norte para acompañar a 1000 familias campesinas en esta línea, reforzando los ingresos por la actividad de OT.
- Sistematizar y comunicar las prácticas para generar mayor conocimiento, con metodologías apropiadas y desarrollando una *tecnología social*. Definir precisamente los estándares, flujos de procesos, procedimientos, instructivos y dispositivos para asegurar una mejora continua en este área.
- Trabajar con gente calificada, competente y comprometida, armar equipos de trabajo que compartan una visión, valores éticos, relaciones de confianza y pertenencia, fuerte compromiso, alta eficiencia y eficacia.
- Diseñar una estructura que asegure bajos gastos fijos, con descentralización de la ejecución y un equipo central que encuadra, orienta, facilita y monitorea procesos.
- Preparar a la organización para operar simultáneamente en el plano local, nacional e internacional.

#### **4.4.3 Aspectos legales de las organizaciones para el desarrollo de actividades comerciales**

AEDROS y El Ceibal Asociación Civil están exentas del pago del impuesto a las ganancias, según la Ley Impuesto a las Ganancias (de carácter nacional), Ley 20.628, que establece exenciones impositivas para las asociaciones que cumplan con distintas condiciones. Por otra parte están exentas del pago del Impuesto a la Ganancia Mínima Presunta, según la Ley 25.063 por ser exentas del impuesto a las ganancias. Con respecto al impuesto al valor agregado (IVA), se encuentran exentos según la Ley 23.349, Ley del Impuesto al Valor Agregado (IVA), por realizar servicios relacionados en forma directa con los fines específicos de la institución.

Con respecto al pago de los impuestos a los ingresos brutos, AEDROS está gravada a tasa cero, según artículo 126 inciso 7, del Texto Ordenado



Código Fiscal 2002 (Ciudad Autónoma de Buenos Aires). Por su parte El Ceibal está exenta del pago de este impuesto, por la normativa vigente en la provincia de Santiago del Estero.

Las exenciones al pago de estos impuestos valen para todas sus actividades, incluidas las de autofinanciamiento, ya que las asociaciones califican para las exenciones y tanto AEDROS como El Ceibal han postulado para cada exención que les corresponde y han recibido en todos los casos estos beneficios de exención.

Como asociaciones civiles, de acuerdo a la normativa vigente (RG 1815, AFIP), ambas presentan la misma declaración de impuesto a las ganancias que presentara cualquier sociedad comercial con fines lucrativos. El formulario es el mismo, los requerimientos y la información es la misma, lo que cambia es que al inicio indican su condición de exenta y por lo tanto la tasa de impuesto final es cero, no importando que las OSC desarrollen o no actividades comerciales. Ambas asociaciones declaran a la AFIP las donaciones recibidas y entregadas por la organización y presentan su declaración por Internet con clave fiscal. Además les corresponden las obligaciones de:

1. Realizar las siguientes retenciones (por concepto de pagos a proveedores, empleados, etc.):
  - Según la Resolución General (RG) 830 sobre honorarios, alquileres y otros.
  - Según la RG 739 sobre beneficiarios del exterior.
  - Según la RG 4139 sobre sueldos.
2. Revelar la siguiente información:
  - Según la RG 992: Informar por medio de la declaración jurada del impuesto a las ganancias las donaciones recibidas y entregadas una por una, con individualización de CUIT, monto, especie, fecha de depósito bancario, etc.

- Según la RG 4120: Detallar el cuerpo directivo vigente al 31/12 de cada año.
- Según la RG 992: Proporcionar la certificación de libros rubricados para fines fiscales, formulario 760/c que debe ser completado y firmado por un contador público matriculado y con su firma certificada en el Consejo Profesional de Ciencias Económicas.

Por otra parte, se requiere presentar el balance y memoria contable anual. A AEDROS le corresponde presentarlo a la IGJ y a El Ceibal, al organismo equivalente en la provincia de Santiago del Estero. Los plazos para declarar son anuales. También presentan los libros de socios ante estos organismos de control. Cumplen además con los aportes patronales de sus empleados.

Para cumplir con estos requerimientos son asesoradas por abogados y contadores, que en el caso de los contadores deben ser matriculados y con firma certificada en el Consejo Profesional de Ciencias Económicas. Ambas organizaciones señalan que después de haber sido asesoradas, tienen conocimiento de las reglamentaciones para sus actividades, pero aunque las leyes son claras no son accesibles, y sienten que no podrían cumplir con las presentaciones sin la ayuda de un contador.

AEDROS sugiere mejorar y agilizar los trámites para las presentaciones del impuesto a los ingresos brutos y las obligaciones formales ante la AFIP según la RG 1815. Es decir, con respecto a las presentaciones del impuesto a los ingresos brutos, debería volver a ser exenta para evitar las presentaciones anuales. Con respecto a las obligaciones formales que determina la AFIP en la RG 1815, lo que propone es reducir las obligaciones formales teniendo en cuenta los ingresos de las OSC (los que poseen ingresos por debajo de cierto monto pueden ser exceptuados de ciertas obligaciones), para así evitar los gastos de gestión administrativa en su organización.

Por su parte, El Ceibal Asociación Civil sugiere mejorar y agilizar los trámites para las presentaciones de las obligaciones formales ante la AFIP



según la RG 1815. Considera que, con respecto a las asociaciones civiles, existe un vacío legislativo ya que las leyes actuales no contemplan la función social de éstas en la sociedad. Pide una regulación específica que rijan para las OSC.

#### 4.5 Recomendaciones para el marco legal

Tal como se presentó en los primeros capítulos, esta guía examina las leyes y las normas regulatorias argentinas que se refieren a las actividades comerciales de las OSC y analiza sus efectos prácticos. A partir de la información recogida y la experiencia de NESST, las actividades de autofinanciamiento deberían considerarse una manera adicional de generar recursos y suplementar los aportes de los distintos donantes, inclusive el Estado. Se deberían buscar mecanismos para modificar las leyes actuales que rigen a las actividades de autofinanciamiento, puesto que otorgan un tratamiento desigual a las asociaciones en comparación con las fundaciones.

##### 4.5.1 Marco regulatorio general que rige a las OSC

Para mejorar el marco regulatorio general, debe buscarse un consenso entre las OSC y los donantes, para producir un cambio en la legislación vigente. Es necesario promover un régimen de incentivos claro, de aplicación generalizada y que brinde seguridad jurídica, para luego ampliar el marco de exención.

##### 4.5.2 Regulaciones aplicables a OSC con respecto a actividades de autofinanciamiento (incluye reformas pendientes)

Parece necesario lograr un consenso para, en una primera etapa, pedir al Estado que no decaiga la exención en el impuesto a las ganancias por la realización de actividades de autofinanciamiento (destino/ingreso). Además, como una manera de reconocer el valor social de las actividades de autofinanciamiento que realizan las fundaciones, es necesario no hacer diferencias entre éstas y las asociaciones. Por lo tanto, sería preferible permitir a las fundaciones que realicen actividades de autofinanciamiento y exonerarlas de impuestos

por las ganancias que obtengan de ellas, siempre y cuando se relacionen con su misión.

En caso de producirse un crecimiento muy importante de estas actividades podría propiciarse la adecuación de la legislación de sociedades para que las OSC puedan ser tenedoras del 100% del paquete accionario (sociedad anónima de un único socio) y que la ganancia obtenida en este tipo de sociedades (actividades de autofinanciamiento) no sea alcanzada por el impuesto a las ganancias y así sea percibida la utilidad de forma íntegra por la OSC.

Igualmente podrían considerarse las experiencias de otros países, que han diseñado sistemas legislativos diferenciados, a saber:

- a. Aplicar la doctrina destino/ingreso, que prioriza el destino dado a los fondos independientemente si los ingresos están vinculados o no al objeto de la OSC. Lo que importa en esta teoría es que los fondos no se distribuyan sino que se apliquen a financiar el objeto.
- b. Aplicar la doctrina del propósito principal permitiendo (o no sancionando) aquellas actividades de autofinanciamiento vinculadas al cumplimiento del objeto social.

##### 4.5.3 Impuestos sobre las actividades comerciales de las OSC

Es necesario promover un régimen de incentivos claro, de aplicación generalizada y que brinde seguridad jurídica, para luego ampliar el marco de exención. Sin embargo, aunque existen algunos consensos, las propuestas de las OSC con respecto al IVA varían desde quienes promueven la ampliación del marco de exención de determinadas actividades de autofinanciamiento con independencia de quien las realiza, hasta otorgar la exención del IVA a todas las OSC, pero limitándolas a ingresos provenientes del cumplimiento del objeto social de la entidad. Esto llevaría a gravar con el impuesto al valor agregado actividades de prestación de servicios o venta de bienes no ligadas a la actividad principal de la entidad. Por último, hay quienes piden la exención en el impuesto al



valor agregado a OSC sin ningún tipo de restricción.

Frente a esto, el Estado sigue impulsando reformas para limitar las exenciones en el IVA por motivos recaudatorios alegando que este impuesto funciona bien cuando su aplicación es generalizada. Teniendo en cuenta este argumento de la AFIP, es probable además que las empresas comerciales apoyen esta medida, alegando que, de lo contrario, existiría una competencia desleal por parte de las OSC.

En otro orden, se podría implementar la recuperación del crédito fiscal abonado por compras, a través de una solicitud de reintegro similar al régimen para exportaciones, o aplicar el crédito fiscal producido por compras de operaciones exentas al débito fiscal de operaciones gravadas.

Destaquemos que frente a la posición del Estado, la opción más viable es obtener la exención del IVA para aquellas operaciones vinculadas con la finalidad principal, con el argumento de abaratar los servicios y productos que las OSC brindan a poblaciones más vulnerables. Con respecto al crédito fiscal, la opción técnica más rápida y menos burocrática sería permitir su aplicación contra el débito fiscal de operaciones gravadas.

#### **4.5.4 Otras leyes relevantes aplicables a fuentes de financiamiento no comerciales**

La normativa argentina establece que las donaciones que pueden ser deducidas en el balance fiscal de las empresas o de los individuos donantes, no podrán superar el 5% de la ganancia, sin posibilidad de generar pérdidas. Si supera este porcentaje, la ley no permite que el excedente pueda trasladarse a ejercicios posteriores por haber quedado fuera del tope. Cabe destacar que en la década de los 80 el tope ascendía al 20%.

Las OSC siempre han intentado mantener el porcentual tope en el valor del 20%, con independencia de que se ha demostrado prácticamente que los promedios están muy por debajo de ese nivel. Igualmente, es importante destacar que en

campanas de recaudación de fondos para grandes obras filantrópicas, se requieren donaciones de montos significativos que exceden ese 20% de los ingresos.

Frente a esto, el Estado no ha tomado en cuenta que la eliminación de este tope sólo lo perjudicaría fiscalmente ante una gran donación, que suele ser algo excepcional y que en términos de pérdida de recaudación general es insignificante.

#### ***Tratamiento tributario de las donaciones***

Es conocido en todo el mundo que las donaciones a las OSC son un recurso indispensable para el fortalecimiento de las organizaciones. Como se expresa en el capítulo 3, la normativa argentina permite deducir de los balances impositivos de los donantes las donaciones que se realicen a las OSC que hayan obtenido la exención al impuesto a las ganancias en forma previa y que persigan determinados objetos sociales: obra médica o asistencial de beneficencia sin fines de lucro, investigación científica y tecnológica, investigación científica sobre cuestiones económicas, políticas y sociales orientadas al desarrollo de los planes de los partidos políticos, y actividad educativa formal.

Hasta el año 1995, no existía discriminación alguna sobre objetos para proceder a la deducción de la donación del donante. Este condicionamiento de la deducibilidad en función de determinados objetos ha sido fuente de polémicas en Argentina y de dificultosa aplicabilidad, generando inseguridad jurídica.

Se producen con frecuencia situaciones de objetos incluidos y excluidos en una misma OSC, lo que provoca dudas a la hora de determinar si una donación puede ser o no deducida. La opinión generalizada dentro del marco de las OSC es que este beneficio debería ser aplicable a toda donación cuyo destinatario sea una OSC con personería jurídica y exenta del impuesto a las ganancias sin discriminar objeto alguno. Sin duda, la generalización de este incentivo contribuirá a incrementar la filantropía y eliminará la incertidumbre a la hora de la deducción fiscal.



### ***Impuestos a los débitos y créditos bancarios***

La Ley N° 25.453, de Impuesto sobre los créditos y débitos en cuentas bancarias y otras operatorias, establece una tasa del 0,6% para todos los movimientos de fondos, propios o de terceros, aún en efectivo, que cualquier persona, incluidas las comprendidas en la Ley de Entidades Financieras, efectúe por cuenta propia o por cuenta y/o a nombre de otras, cualesquiera sean los mecanismos utilizados para llevarlos a cabo, las denominaciones que se les otorguen y su instrumentación jurídica, quedando comprendidos los destinados a la acreditación a favor de establecimientos adheridos a sistemas de tarjetas de crédito y/o débito.

Las OSC se manifestaron siempre fuertemente en contra de este impuesto. Así, mediante el decreto 1287/01, el gobierno estableció una tasa diferencial del impuesto para los créditos y débitos en cuentas corrientes del dos con cincuenta centésimos por mil (2,50 0/00) para aquellos sujetos que realicen concurrentemente operaciones exentas en el impuesto al valor agregado y resulten exentos del impuesto a las ganancias. Para acceder a ese beneficio, las entidades deben hacer una presentación al Banco donde poseen cuenta y presentar la documentación requerida.

#### **4.5.5 Proceso de declaración de impuestos y otros informes**

##### ***El otorgamiento de la exención en el impuesto a las ganancias***

Para cumplir con su misión y lograr sus metas, la exención en el impuesto a las ganancias de una OSC es un requisito indispensable para hacer económicamente viables sus operaciones, y para maximizar su impacto social. El certificado de exención en el impuesto a las ganancias es importante también porque es *la llave* para acceder a los demás beneficios fiscales, como permitir que los donantes deduzcan de sus impuestos a las ganancias el monto de sus donaciones, o para obtener la exención de otros impuestos.

Como ya se mencionó anteriormente, la exención no se concede en forma automática sino a requerimiento, es decir que debe ser solicitada y el organismo de contralor fiscal (AFIP) la otorga o no, por vía administrativa. El otorgamiento es primero extendido en forma provisoria para ser luego confirmado por un plazo determinado, finalizado el cual la OSC debe solicitar nuevamente la exención. En ese espacio de tiempo, pueden recibir inspecciones, que en caso de detectarse anomalías pueden resultar en a la revocación de la exención. El trámite en algunos casos es largo pudiendo exceder los seis meses.

Por otra parte, las OSC se quejan de que el acceso a la personería jurídica implica un esfuerzo institucional y económico, que el trámite de solicitud es lento y que exige permanente renovación por el hecho de ser otorgada por un plazo determinado.

Hay consenso entre las OSC en reclamar al Estado más rapidez en los plazos de otorgamiento de la exención, y que una vez otorgada quede firme y sin vencimiento, lo que contribuirá a facilitar un trámite engorroso que consume mucho tiempo y recursos.

Piden además que se fijen parámetros definidos para su denegación, evitando la discrecionalidad o incluso arbitrariedad burocrática.

##### ***Impuesto a los ingresos brutos. Presentaciones***

Las OSC fueron siempre consideradas en la Ciudad de Buenos Aires y en el resto del país como exentas del impuesto a los Ingresos Brutos. A partir de enero de 2004, la Ciudad de Buenos Aires modificó su tratamiento considerándolas como entidades gravadas a tasa cero.

Esto generó muchos cambios para las organizaciones, que tuvieron que inscribirse y realizar presentaciones mensuales de sus posiciones de ingresos brutos y sus declaraciones juradas anuales, para poder volver a contar con el mismo tratamiento el próximo año.

Hay consenso en torno a esta normativa donde se debe volver a considerar a las OSC como sujetos



exentos, como en años anteriores, y uniformar el trato impositivo en todo el país.

### ***Obligaciones formales de las OSC ante la AFIP. RG 1815***

En enero de 2005 entró en vigor una Resolución General de la AFIP (la RG 1815) que establece un nuevo régimen de reconocimiento y empadronamiento de entidades exentas y el régimen de información de donaciones a entidades exentas. Esta resolución introdujo, como novedad para las entidades exentas, la obligación de presentar una declaración jurada de impuesto a las ganancias e incorpora nuevos deberes formales y sanciones específicas al incumplimiento, como la pérdida de la exención. Si bien es cierto que esta normativa transparente y ordena la información, hay un alto costo para las OSC, ya que establece importantes cargas formales, con penas de multas y pérdida de exenciones, en caso de que no se presenten las DDJJ (Declaraciones Juradas) del impuesto a las ganancias y las DDJJ de libros rubricados (formulario 706/C), firmadas por un contador público. Esto produce un alto costo administrativo y económico para organizaciones que se benefician de las donaciones.

Lo que proponen las OSC es limitar las obligaciones teniendo en cuenta los ingresos, ya que las OSC más pequeñas son las que generalmente tienen menor capacidad de gestión administrativa y menor acceso a la información de la AFIP.

### **Conclusión**

Las leyes y las normas deben buscar el bien de la sociedad en su conjunto, fomentando las iniciativas que tiendan al bien común. Las innumerables iniciativas que desarrollan las OSC en todos los países generan, en forma silenciosa, un extenso y capilar tejido de relaciones humanas, muy difícil de medir, pero que constituye un aporte decisivo para fortalecer toda la sociedad, a la que se integran de modo natural. En la actualidad, existe una tendencia mundial a facilitar el crecimiento del OSC a través del incentivo de donaciones

a esas entidades y de permitir su desarrollo en actividades de autofinanciamiento para que sean autosustentables.

En Argentina, tal como se muestra en el estudio, es necesario promover una reforma o mejoramiento del marco legal y de los procedimientos administrativos vinculados con la realización de actividades de autofinanciamiento por parte de las OSC, a saber:

#### **1. Impuesto a las Ganancias**

Resultaría deseable igualar el trato dispensado a las asociaciones y fundaciones, habilitando a estas últimas a realizar actividades de autofinanciamiento, permitiéndoles mantener la exención en ganancias.

Sería importante para todas las OSC que se aumente el porcentaje que pueden deducir los donantes de sus ganancias netas, eliminando además la limitación respecto de las actividades según su objeto (artículo 81 c) que sólo hace aplicables para recibir donaciones deducibles las OSC que encuadran sus actividades y objetivos dentro de las cuatro áreas temáticas ya explicitadas en este estudio.

Al respecto, debe considerarse que el marco legal tributario suele identificarse como un instrumento favorable para la promoción de las actividades de las OSC por medio del otorgamiento de beneficios o exoneraciones tributarias especiales (caso típico de la exoneración del impuesto a las ganancias). En efecto, por medio de las exoneraciones tributarias a favor de las OSC (y por ende, de sus actividades, incluidas las actividades comerciales derivadas de su misión social o que coadyuven con ella), el Estado brinda una suerte de financiamiento indirecto, mediante el mecanismo de renuncia (renuncia fiscal al no cobrar ciertos impuestos) parcial a su expectativa de recaudación. Esto tiene efectos redistributivos importantes, pues contribuye al fortalecimiento de organizaciones sin fines de lucro que ayudan en la provisión de bienes y servicios de interés social, de manera complementaria al Estado o, inclusive, en actividades o sectores en donde el Estado no participa. De este



modo, se beneficia un conjunto de actores –las OSC, los beneficiarios u organizaciones locales de los programas sociales que puedan desarrollar las OSC y las empresas donantes– incluyendo al propio Estado. Se debe considerar que la realización de actividades económicas o comerciales por parte de las OSC puede ser una consecuencia de la ejecución de sus proyectos (caso de las ONG) o un medio de financiamiento destinado, precisamente, a colaborar con su sustentabilidad y con el cumplimiento de su objeto social; es decir, revierten en la misión social que las OSC persiguen y que debe ser promovida por el Estado.

## 2. Impuesto al Valor Agregado (IVA)

Sería conveniente posibilitar, a través de la normativa legal correspondiente (reglamento), que las OSC accedan a un régimen de devolución del IVA, que grava las adquisiciones de bienes y servicios en el país. Actualmente, no recuperar el IVA implica un costo importante (17%) para las OSC, especialmente aquellas que no lo pueden utilizar como crédito fiscal, por no realizar actividades comerciales gravadas con el IVA. Su recuperación les permitiría contar con recursos adicionales para la ejecución de su objeto social.

Asimismo, en actividades comerciales de las OSC, el trasladar el 21% de IVA a los usuarios o compradores, puede llegar a significar un costo importante ya que muchas veces estos usuarios o compradores son personas de escasos recursos.

## 3. Capacitación sobre el Marco Legal

Además de las reformas impositivas señaladas en los dos puntos anteriores, es importante promover políticas o programas de difusión relativos al marco legal –en especial al de naturaleza tributaria– de las actividades económicas realizadas por las OSC y sobre su funcionamiento, con especial foco hacia los funcionarios estatales encargados de la aplicación de las normas y a la sociedad civil en su conjunto.

Hoy en día, las OSC requieren apoyo y asistencia técnica especializada, no sólo para la gestión ordinaria comercial sino, incluso, para cumplir con

los requisitos impuestos por las reglamentaciones fiscales.

En síntesis, lo propicio sería trabajar en conjunto, tanto las organizaciones de la sociedad civil, las entidades que los agrupan, la ciudadanía, funcionarios, legisladores y organismos de control para lograr un mayor consenso en pos de potenciar el desarrollo de las OSC. Hay que debatir, por ejemplo, sobre modos de autocontrol y auto depuración, pero junto a una política seria de incentivos al sector y de reducción de excesivas formalidades que afectan en especial a las OSC más pequeñas y débiles, pero con accionar probado y eficaz. Se deben encontrar medidas que permitan el desarrollo y efectivo funcionamiento de las organizaciones de la sociedad civil así como las necesarias condiciones que les permita ser sustentables en el tiempo y con ello alcanzar el objetivo social que las originó.



## Bibliografía

Administración Federal de Ingresos Públicos (Argentina). Resolución General 1815.

Administración Federal de Ingresos Públicos (Argentina). Resolución General 992.

CANOVA, Guillermo, Ponencia, Coloquio internacional de derecho tributario. Realizado en Buenos Aires en Agosto del año 2000.

CÓMO crear una organización, Tercer fascículo, Revista Tercer Sector. 1(3), Buenos Aires, septiembre de 2005.

FUNDACION YPF. Manual para constituir o regularizar una OSC: Organizarse para crecer [en línea]: Buenos Aires, Argentina. 2008 [fecha de consulta: 15 de mayo 2008]. Disponible en: [http://www.fundacionypf.org.ar/publicaciones/docs/Brochure\\_ONG.pdf](http://www.fundacionypf.org.ar/publicaciones/docs/Brochure_ONG.pdf).

GARAY, Candelaria. El marco legal de las organizaciones sin fines de lucro en Argentina. En: ROITTER, Mario y GONZÁLES BOMBAL, Inés. Estudios sobre el sector sin fines de lucro en Argentina. Buenos Aires, CEDES - Johns Hopkins University, Institute for Policy Studies, 2000. 56 p.

JORNADA Anual GDFE (VII, 2007, Buenos Aires, Argentina). Marco Fiscal: incentivos y obstáculos para la inversión Social. Buenos Aires, Argentina, GDFE, 2007.

Inspección General de Justicia (Argentina). Resolución General 7/2005.

Inspección General de Justicia (Argentina). Resolución General 7/2004.

TALEVA Salvat, O. Como hacer una asociación civil. Buenos Aires, Valleta Ediciones, 2004. 286 p.

ZAVALLIA, Víctor P. de (ed.). Código Civil de la República Argentina. Buenos Aires, 1982.