

La política gubernamental de la cultura.

Democratización y poder

Juan Carlos Biglia

En la presente ponencia se analizarán las propuestas de ley de mecenazgo de los legisladores Finvarb, García Conde, y Herrera Bravo y Farías Gómez, haciendo sólo una breve referencia a la del Diputado Cantero.

Proyecto Finvarb (0462-D-2004)

Se establece la creación del Régimen de Promoción Cultural del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires a fin de "fomentar e incentivar la participación privada en Proyectos Culturales, bajo los lineamientos de las políticas del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires". Y continúa: "la participación en el fomento a la cultura debe entenderse como un complemento y no como un reemplazo de la actividad que lleva adelante el Estado".

Se explicita así la idea del legislador de que el Estado es quien debe llevar adelante el "fomento de la cultura" y los privados asumir un papel supletorio, lo que justificaría la aprobación estatal previa de los proyectos, determinándose en despachos oficiales la calidad, presupuesto y viabilidad de los proyectos, tal como se propone en la redacción del artículo 11º.

En el artículo 4º se establece la diferencia entre donación y patrocinio, determinándose que en las donaciones sólo se podrá establecer el área objeto de la promoción, en tanto que en los patrocinios se permite elegir

el proyecto cultural específico o la entidad a la que serán destinados los fondos.

Pero a esto se agrega otra diferenciación: se considera donación a “toda transferencia de cosa¹ a título gratuito”, excluyéndose así a las cesiones de derechos, usufructos, explotación de derechos de autor, marcas, patentes, derecho de uso, etc., en fin todo aquello que pueda calificarse de bien inmaterial. Y tampoco se podrían incluir como donaciones los servicios, tales como los servicios eléctricos, profesionales, hoteleros, alquileres, educativos, sanitarios, de asesoramiento, etc.

Por otra parte al definir patrocinio, establece que será “toda transferencia de dinero, o servicios a título gratuito”. De esta manera, un servicio sólo puede ser patrocinio y no donación y se excluye del patrocinio a los bienes que no sean dinero (recuérdese para donaciones se admiten “cosas”). En ningún caso se admiten bienes inmateriales y sólo se consideran las transferencias a título gratuito, sin incluir las cesiones temporarias, que también podrían significar un aporte muy significativo y valioso.

La diferencia entre patrocinio y donación tiene relevancia impositiva, pues se prevé que tanto para personas físicas como jurídicas se les reconozca una suma dineraria que ascenderá al 40% del monto donado o legado, y al 25% cuando se trate de patrocinio (artículo 17º). Este mismo artículo establece que, cuando se trate de cosas no dinerarias, se reintegrará sólo el 25% discriminando en contra de las donaciones en especie que muchas veces pueden tener mayor valor que el efectivo.

El recién mencionado artículo 17º también establece que los benefactores percibirán un cheque a su nombre o un bono cuya deducción se admitirá en los pagos del Impuesto sobre los Ingresos Brutos hasta agotar su importe. Se entiende poco probable la posibilidad

¹Art.2311 Código Civil: “Se llaman cosas en este Código, los objetos materiales susceptibles de tener un valor”

de que los contribuyentes prefieran cobrar en bonos antes que en cheques de pago inmediato.

En el mismo artículo se establece la promoción diferenciada hacia el Tango, el que "...tendrá un reconocimiento sumatorio del 10%". O sea que si un contribuyente efectúa una donación destinada al tango, recibirá una devolución del 50% de la cifra donada (a cambio del 40% si la destinara a otra actividad) y, si realiza un patrocinio, recibirá un 35% de la cifra entregada, a cambio del 25% "normal".

En el artículo 5º se establece la creación del Consejo de Promoción Cultural compuesto por siete miembros ad-honorem y asistidos por personal de planta, lo que implica erogaciones en sueldos a cargo del presupuesto general. Deberá recabar la opinión de expertos u organizaciones vinculadas a la problemática específica de cada tema, a fin de emitir calificación sobre los proyectos presentados. Cabe destacar que estos expertos y organizaciones no trabajarán ad-honorem con lo cual se concluye que el organismo tendrá el costo de funcionamiento que deba tener, pero con seis miembros ad-honorem (el séptimo sería el Secretario de Cultura) lo que se presta a confusiones en cuanto a su verdadero costo. Pero existe otro inconveniente: la designación de personas de trayectoria en cargos sin remuneración no parece una práctica recomendable pues la calificación y posterior revisión de lo actuado en cada proyecto aprobado es una tarea que exige un gran esfuerzo y capacitación profesional. Reservarlo sólo a aquellos cuyo patrimonio económico les permita darse el lujo de trabajar y no percibir remuneración, no se compadece con la excelencia profesional como pauta para la gestión pública.

En cuanto al tipo de proyectos que promueve la ley se realiza una enumeración sin delegarse en el Poder Ejecutivo o en el Consejo de Promoción Cultural propuesto, la posibilidad de incluir nuevas actividades. Esto es fuente de conflictos pues, por ejemplo, nada se dice

sobre la edición de libros y partituras, la construcción de instrumentos musicales, así como tampoco se aclara si cuando se menciona “plástica” se incluye la organización de una exposición itinerante o se refiere sólo a la materialidad de una obra plástica.

También se incluye dentro de los proyectos pasibles de promoción los relativos a las actividades de capacitación, fomento y difusión de talleres de formación y perfeccionamiento en una enunciación muy general, que evitaría dudas si —simplemente— se hiciera referencia a las actividades enumeradas en el artículo anterior.

Se dispone (art. 9º) que pueden ser beneficiarios **a)** “las personas o grupos de personas físicas o jurídicas [...] y **b)** “los órganos dependientes del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires [...] cuando un proyecto aprobado [...] no esté contemplado en el presupuesto de gastos...”

Se establece de esta manera que los grupos empresarios o de vecinos, con o sin organización jurídica, con o sin fines de lucro, estarán todos en un pie de igualdad, sin establecer diferenciación en cuanto a qué mayores o menores beneficios podría generar para un donante patrocinar una entidad sin fines de lucro o una de sus sociedades controladas.

A pesar de lo señalado, es de destacar la inclusión de grupos de personas físicas —como cooperadoras escolares, juntas vecinales y otras asociación no formales— como posibles beneficiarios de un proyecto promovido.

Proyecto García Conde (1300-D-2003)

En el proyecto del legislador García Conde se define como actos de mecenazgo sólo la entrega de “aportes dinerarios para el patrocinio, estímulo o promoción de actividades culturales” sin incentivar la donación de otros bienes que no sean dinero en efectivo, lo que

representa una seria limitación por los aspectos ya señalados en el análisis del proyecto anterior.

En el mismo artículo se agrega que "estos actos serán objeto de los incentivos de esta ley, según corresponda a la naturaleza de cada acto" enunciación que queda sin respuesta en el articulado de la ley.

En el artículo 2º se enumeran las actividades a las que pueden dirigirse los aportes de los particulares, donde se solucionan las exclusiones que generan las taxonomías al decir "[y] toda otra actividad considerada de interés cultural".

En el artículo 3º se dispone la creación del Consejo del Mecenazgo, integrado por nueve miembros, uno por la Legislatura, un Secretario y dos Subsecretarios del Gobierno de la Ciudad y cinco notables (con sueldo de director) que tendrá la función de examinar los proyectos y declararlos aptos, aprobando su presupuesto y certificando su cumplimiento.

Los contribuyentes podrán computar como pago a cuenta del impuesto sobre los ingresos brutos el 90% de los importes donados. Se establece como diferenciación, no el carácter de persona física o jurídica, sino el tipo de contribuyente. Si se trata de grandes contribuyentes podrán computarse hasta el 5% del impuesto anual, en tanto que si son pequeños contribuyentes podrán alcanzar el 10% de su impuesto anual. Para ambos casos rige la limitación de no poder deducir más del 20% de lo que les corresponde abonar mensualmente, pudiendo trasladar el saldo al siguiente ejercicio fiscal.

Un requisito que se presenta como excesivo es que quien desee efectuar donaciones deberá "acreditar no tener deuda impositiva alguna", lo cual dejaría de lado a quienes hayan accedido a un plan de facilidades de pago o se encuentren discutiendo en sede judicial un gravamen.

El artículo 10º establece que los beneficiarios deben ser personas jurídicas con domicilio en la Ciudad de Buenos Aires y prever en sus estatutos el apoyo o la realización de actividades culturales. Esto constituye una seria limitación del proyecto legislativo pues descalifica a las personas físicas y asociaciones de personas que no posean personería jurídica (esto implica costos y organización administrativa), y no realiza diferencia alguna entre personas jurídicas con o sin fines de lucro.

Tampoco discrimina si las donaciones se realizan a empresas vinculadas o a fundaciones de un mismo grupo empresario, lo que favorece la concentración económica y —por lo tanto— la desigualdad social.

En el art. 14º se establecen las sanciones que se aplicará a quienes utilicen los fondos recibidos para fines distintos a los previstos. Estas son: “deberá devolver al Fondo la suma recibida con más los intereses correspondientes a tasa activa del Banco Nación”. Por un lado no se establece de qué Fondo se trata y por otro lado la tasa referida es sumamente reducida como para constituir una penalidad, es sencillamente una financiación a tasa de Banco Nación.

Por último, en el artículo 15º se establece que el beneficiario que incurra en las infracciones descriptas “no podrá recibir nunca más ningún tipo de aporte”. Al margen de lo excesivo que pueda parecer la penalidad “nunca más”, dado que los donantes son empresas comerciales debería preverse que las sanciones se apliquen a las personas físicas integrantes de los Directorios o Consejos de Administración que decidieron cometer las infracciones. Que la S.R.L. o la S.A. no pueda percibir más beneficios no será penoso para quienes, impunemente, podrán constituir otra sociedad y volver a solicitar donaciones que, en el peor de los casos se transformarán en préstamos a tasa Banco Nación.

Proyecto Herrera Bravo-Farías Gómez (0198-D-2004)

Define al patrocinio como el estímulo o promoción de actividades culturales a través de actos de donación o de legado, consistentes en aportes dinerarios o en especie. No se incluyen, por lo tanto, la cesión temporaria de bienes ni se prevé la posibilidad de operar con bienes inmateriales. La definición utilizada obvia la distinción entre patrocinio y donación vinculada al nivel de participación y de contraprestaciones que puede exigir el aportante de los fondos.

En el artículo 4º se realiza una enumeración de las actividades promovidas, sin haberse previsto un punto que permita cierta flexibilidad, como ya se ha señalado en el caso del proyecto anteriormente comentado.

Se establecen dos categorías de beneficiarios:

Beneficiarios patrocinadores: quienes deben “estar al día” con sus obligaciones tributarias, permitiendo la participación en los beneficios a contribuyentes con un plan de pagos vigente.

Beneficiarios patrocinados: las personas físicas e instituciones sin fines de lucro domiciliadas en la Ciudad de Buenos Aires, que en sus estatutos prevean el apoyo a actividades culturales. No se admite como beneficiarios a personas jurídicas con fines de lucro pero sí a las cooperativas y mutuales.

En el artículo 6º se establece que el beneficio para los patrocinadores consistirá en “el reconocimiento de una suma dineraria, la que ascenderá a 50% del monto donado, o 25% del monto legado cuando se trate de una cosa² no dineraria”. No se advierte justificación para el menor beneficio otorgado a los legados de cosas no dinerarias, dado que si se trata de donaciones, se admite el mismo porcentaje tanto si son dinerarias como si no lo son.

²Cabe reiterar la definición de “cosa”: Art.2311 Código Civil: Se llaman cosas en este Código, los objetos materiales susceptibles de tener un valor[...]

El mismo artículo 6º dispone que estas sumas que se reconocen a los contribuyentes serán computables recién en el siguiente período fiscal, obligando a una espera desalentadora para el cómputo de los beneficios.

La sanción prevista para quienes no consigan la aprobación de la rendición de cuentas final es la exclusión, tanto del patrocinante como del patrocinado, de la posibilidad de acogerse nuevamente a este régimen, sin perjuicio de las acciones administrativas o legales de las que pudiera ser objeto.

Esta sanción peca por exceso y omisión. Por un lado excluir *sine die* a patrocinantes y patrocinadores de la posibilidad de acceder a este régimen, aparece como excesivo, toda vez que puede ser que no se apruebe la rendición de cuentas, pero no se haya cometido ilícito, con lo cual el "castigo" podría ser objetable. Por otro lado se está sancionando con igual rigor tanto a quien aportó los fondos como a quien los administró, omitiendo penalidades para los casos de connivencia.

Resta comentar la propuesta de otorgar anualmente tres diplomas a quienes, habiendo realizado actos de patrocinio resulten elegidos por sus méritos por la Secretaría de Cultura. Esta iniciativa reconoce antecedentes en la legislación brasileña donde la ley 8.313 desde 1995, dispone la creación de la Ordem do Mérito Cultural concedida por el Presidente de la República³.

Proyecto Cantero "Fondo Metropolitano de las Artes" - (1025-D-2004)

El proyecto del diputado Cantero trata acerca de la creación del "Fondo Metropolitano de la Cultura", organismo autárquico que no tiene por objeto fomentar la participación privada en los proyectos culturales, sino que su financiación provendría de la recaudación de distintos gravámenes creados *ad hoc* y de aportes voluntarios del Gobierno o de

³ Ver Decreto N° 1.711, del 22/11/95, que reglamenta la "Ordem do Mérito Cultural"

particulares. Estos últimos sólo contribuirían económicamente motivados por su generosidad, sin que medie ninguna ventaja impositiva.

El Fondo tiende a lograr eficiencia en la gestión desde el estado al evitar el trámite burocrático de los expedientes y los inconvenientes que se generan en la consecución de partidas presupuestarias y en la realización de los procesos licitatorios.

Conclusiones

Ha de señalarse que, a excepción de la propuesta de “premiar” las donaciones vinculadas al Tango, no se incluyen incentivos diferenciales según zona, actividad, institución, etc. No se tiene en cuenta que no es lo mismo promover una actividad cultural en el Museo de Bellas Artes que hacerlo en un área carenciada de Villa Lugano.

En cuanto al cómputo como pago a cuenta de impuesto o a la percepción de un porcentaje de los importes donados —en los patrocinios el beneficio es menor— el del legislador Finvarb, admite el 40% (o 50% si se trata de donaciones vinculadas al tango), García Conde prevé el 90% y, en el de Herrera Bravo y Farías Gómez, se establece el 50%, no alcanzándose en ninguno de ellos un punto de indiferencia en cuanto a que siempre resulta más oneroso para el contribuyente, a pesar de las ventajas ofrecidas, efectuar una donación promovida que — sencillamente— pagar el impuesto adeudado.

Cabe destacar que ningún proyecto considera sanciones diferenciadas para casos de malversaciones especialmente graves como la donación de alimentos o medicamentos vencidos o en mal estado.

En lo que se refiere a la regulación oficial sobre el destino de los fondos que los privados aporten a la promoción de la cultura, en los proyectos analizados se establece que el aparato burocrático estatal debe actuar, ya no repartiendo fondos como lo hacía el Estado Benefactor, pero sí

como decisor de la viabilidad, pertinencia y calidad de las actividades artísticas presentadas para su aprobación.

Esto implica acrecentar los poderes del Estado, desaprovechándose la oportunidad de lograr una mayor democratización de la cultura, tanto en lo que se refiere a los niveles en los que se toman las decisiones como en cuanto al poder de la cultura en el proceso de creación de valor y de valores.