

## Manual de Buenas Prácticas para Donaciones Políticas

SALVADOR VALDÉS PRIETO

- Hasta hace poco, la ley chilena hacía virtualmente imposible a las personas que deseaban apoyar de buena fe a candidatos y partidos políticos, hacerlo por vías legales. Ello incentivaba el uso de vías informales fuera de la contabilidad, o “negras”.
- Las nuevas leyes que regulan el financiamiento de la política crean tres vías legales para donar que son razonablemente operativas. Este trabajo las describe e indica los costos y beneficios de cada vía para diferentes tipos de donante.
- En la vía “reservada”, que cuenta con beneficio tributario, la donación es entregada primero al Servicio Electoral, a cambio de un certificado que sólo indica el monto de la donación y la identidad del donante. En una segunda etapa, el representante legal del donante “destina” el aporte a uno o más candidatos, a través de un acto separado y reservado frente al Servicio Electoral. Tercero, el Servicio suma las donaciones destinadas por diversos donantes y entrega el total al beneficiario, en forma pública, pero sin revelar la identidad de ningún donante.
- El espíritu de la vía “reservada” es que el candidato ni observadores externos puedan inferir la identidad de cada aportante. Cuando la motivación del donante sea contribuir de buena fe al triunfo electoral del beneficiario, aunque éste no sepa quién le donó, esta vía siempre protegerá su imagen pública. Por eso, esta vía nos parece la más coherente con la responsabilidad social empresarial.
- Un segunda vía “con publicidad del origen de los fondos” también tiene ventaja tributaria, pero presenta dos desventajas para el donante: primero, expone la imagen pública del donante frente a segmentos de clientes, trabajadores y autoridades opuestos al candidato beneficiario. Segundo, disemina información que facilita que terceros extorsionen al donante en el futuro, entre otros la prensa amarilla y los candidatos rivales del beneficiario.
- Respecto de la vía informal, los antecedentes hacen pensar que la fiscalización del Servicio de Impuestos Internos aumentará. La vía informal expone al donante a onerosas multas y a daños a su imagen pública en caso de revelarse su uso.
- Esta nueva ley ofrece a las empresas la oportunidad de legitimar su contribución a la actividad política, adoptando vías para donar que son viables en una democracia donde los medios de comunicación y los jueces investigan con agudeza. Creemos que un éxito práctico de esta nueva ley y su legitimidad práctica podrían prevenir intentos de adoptar otros modos mucho más restrictivos de regular el financiamiento privado de la política.

**Salvador Valdés Prieto.** Profesor del Instituto de Economía de la Pontificia Universidad Católica de Chile, Investigador del Centro de Estudios Públicos. Agradezco los comentarios de Harald Beyer, Arturo Fontaine, Gonzalo García, Lorena Recabarren y Lucas Sierra.

| <b>Índice</b>   |    |
|---|----|
| <b>1. Introducción</b> .....  | 1  |
| <b>2. Catálogo de vías para donar a la actividad política</b> .....               | 2  |
| a) Dinero en forma “anónima”, dentro de la contabilidad .....                     | 2  |
| b) Dinero “con publicidad” del origen .....                                       | 4  |
| c) Dinero en forma “reservada” .....  | 5  |
| d) En la forma de bienes, servicios y patrocinios .....                           | 7  |
| <b>3. Tratamiento tributario</b> .....  | 7  |
| a) El donante persona jurídica .....  | 7  |
| b) El donante persona natural .....   | 8  |
| c) El donatario (candidatos y partidos) .....                                     | 8  |
| <b>4. Límites globales a la donación de una persona en época de campaña</b> ..... | 8  |
| <b>5. Las donaciones ocurridas fuera de períodos de campaña</b> .....             | 10 |
| a) Dirigidas a Partidos .....   | 10 |
| b) Dirigidas a Candidatos .....   | 11 |
| <b>6. La vía informal</b> .....   | 11 |
| <b>7. Comparación entre vías de donación</b> .....                                | 14 |
| a) Tráfico de influencias .....   | 14 |
| b) Contribución a un candidato o partido .....                                    | 15 |

## 1. Introducción

Hasta hace poco, la ley chilena hacía virtualmente imposible a las personas que deseaban apoyar de buena fe a candidatos y partidos políticos con recursos económicos, hacerlo por vías legales. Ello creaba fuertes incentivos a usar vías informales fuera de la contabilidad, o “negras”. Esa situación también afectaba a todos los políticos y partidos, pues todos ellos recibían esas donaciones. Esas prácticas no habrían sobrevivido en un contexto de alta competencia entre medios de comunicación que buscan escándalos y están dispuestos a publicar denuncias de cualquiera sin sujetarse a estándares estrictos de verificación. Como las nuevas leyes de financiamiento político<sup>1</sup> terminan con la situación legal descrita, y generan vías aceptables de donación, ellas son bienvenidas.

Esas leyes contienen otras normas que no se analizan en este trabajo. Por ejemplo, la nueva ley que creó la Alta Dirección Pública<sup>2</sup> reducirá, a lo largo de varios años, el cuoteo político en los cargos ejecutivos del Estado central desde unos 3.500 a unos 1.900 cargos, avanzando en la reducción del financiamiento público asimétrico a favor del oficialismo que significa el clientelismo y el cuoteo político<sup>3</sup>. Además, la nueva ley de financiamiento político otorga subsidios públicos a las campañas electorales y a los partidos políticos en épocas de campaña, lo cual tiene el efecto positivo de contribuir a dotar de una autonomía

<sup>1</sup> Ley 19.884, “Sobre Transparencia, Límite y Control del Gasto Electoral”, y Ley 19.885 “Sobre el buen uso de donaciones”, *Diario Oficial* del 5 y 6 de agosto de 2003.

<sup>2</sup> Ley 19.882, publicada en el *Diario Oficial* el 23 de junio de 2003. Su título VI se refiere a la Alta Dirección Pública.

<sup>3</sup> Véase Valdés, S. (2003) “Reforma del Estado: ¿Qué hacer ahora?”, *Puntos de Referencia* N° 271, noviembre, Centro de Estudios Públicos (disponible en formato pdf en [www.cepchile.cl](http://www.cepchile.cl)).

económica básica a los candidatos y partidos<sup>4</sup>. Esta ley también impone límites al gasto total de cada campaña electoral, regulación que hemos criticado en otros trabajos<sup>5</sup>. Las sanciones que contenía el proyecto de ley aprobado por el Congreso sobre gasto electoral fueron declaradas inconstitucionales por el Tribunal Constitucional en sentencia del 17 de junio de 2003, y quedaron eliminadas del texto que finalmente fue publicado como ley 19.884. Ninguna de esas normas y situaciones se analizan aquí.

La arquitectura global de la nueva legislación es como sigue: La ley obliga a cada candidato a nombrar un "Administrador Electoral" al momento de inscribir su candidatura, cuyas obligaciones incluyen llevar contabilidad de ingresos y gastos (que se hará pública después de la elección), conservar la documentación relativa a los gastos electorales, relacionarse con el tesorero del partido que inscribió al candidato, relacionarse con los fiscalizadores y mantener el registro de todos los aportes que reciba la campaña a su cargo<sup>6</sup>. Cada candidatura está obligada a presentar estados financieros al Servicio Electoral, quien debe retener el financiamiento público hasta que conceda su aprobación<sup>7</sup>. Los organiz-

<sup>4</sup> Sin embargo, ese subsidio presenta también debilidades, como utilizar una fórmula que no brinda un piso económico igualitario a los candidatos principales y generar algunas barreras a la entrada a la política. Véase la propuesta *Regulación del Financiamiento de la Actividad Política*, Informe de la Comisión Asesora Presidencial presidida por don Luis Bates e integrada también por otras 10 personas, en *Estudios Públicos* N° 90, Otoño 2003, pp. 447-476 (disponible en formato pdf en www.cepchile.cl).

<sup>5</sup> Véase Parte V del Informe de la Comisión de Reforma del Estado del CEP, "Proposiciones sobre el Financiamiento de la Actividad Política", en Valdés, S. (editor) *Reforma del Estado Volumen I: Financiamiento Político*, año 2000, en pp. 527-549.

<sup>6</sup> Véanse arts. 31 y 40 de la ley 19.884.

<sup>7</sup> El Servicio Electoral pagará directamente a los proveedores de cada candidatura, pero no antes de 70 días después de la elección, y sólo en la medida que la rendición sea aceptada.

mos fiscalizadores son el Servicio Electoral y el Servicio de Impuestos Internos (SII).

Este trabajo describe las tres nuevas vías legales de donación a la política que abre esta ley. Además describe dos conjuntos de límites a las donaciones que puede hacer un mismo donante, uno de los cuales afecta al total donado por las tres vías y el otro al uso de la vía reservada<sup>8</sup>. Se describe el tratamiento tributario de cada vía de donación.

Sostenemos que para cada empresa es relevante el impacto que cada vía de donación tiene sobre su imagen corporativa y reputación del uso de una determinada vía de donación. La elección de la vía de donación puede afectar sus relaciones con la autoridad, el compromiso de los trabajadores y la fidelidad de los clientes. En otras palabras, la responsabilidad social empresarial debería ser una consideración cuando una empresa elija una vía de donación.

## 2. Catálogo de vías para donar a la actividad política

La nueva ley 19.884 indica que una persona natural o jurídica con fines de lucro podrá aportar *dinero* a partidos políticos y a candidatos durante las campañas electorales por tres vías, reguladas en los arts. 16 a 23. Además la ley permite donar *bienes y servicios*, lo que trataremos como una cuarta vía legal de donación. Nuestra interpretación es que las cuatro vías expuestas pueden ser usadas en forma simultánea, a elección de cada donante.

a) *Dinero en forma "anónima", dentro de la contabilidad*. Estas donaciones se asemejan a las informales que rigieron en la política chile-

<sup>8</sup> Existe un tercer conjunto de límites, aplicado al gasto total de cada campaña, que se menciona sólo tangencialmente en este trabajo.

na en el pasado, en el sentido de que no están sujetas a obligaciones de publicidad ni de reserva. Sólo el donante (y su personal) y el beneficiario (y su personal) conocen el origen y monto de estas donaciones anónimas, excluyendo a la ciudadanía de ese conocimiento. La novedad radica en que las donaciones anónimas podrán ser registradas en la contabilidad del candidato o partido y, por lo tanto, permitirán justificar parte de los gastos de la campaña. También darán origen a recibos que pueden ingresarse a la contabilidad del donante. Las donaciones anónimas deberán ser entregadas directamente al Administrador Electoral o depositadas en la cuenta corriente que para este objeto debe tener cada candidatura. Sin embargo, la ley impone tres requisitos para usar esta vía, que resultan restrictivos:

- i) cada donación individual debe ser inferior a 20 UF (\$ 340.000). Para una donación grande, cumplir esto exige dividirse en muchas más pequeñas. La ley no impide que muchas de ellas sean realizadas por una misma persona jurídica o natural, con un total que supere en mucho las 20 UF<sup>9</sup>. En todo caso, esa división presentaría costos administrativos. Además, la participación de personal administrativo elevaría los riesgos de denuncia y chantaje.
- ii) el monto total acumulado de los fondos recibidos por esta vía por un mismo candidato o partido no puede superar el 20% del límite de gasto global que ese donatario debe cumplir en esa campaña. Este límite es estrecho y representa una restricción significativa. En la práctica, el candidato ten-

<sup>9</sup> En efecto, la exigencia de agregar las distintas donaciones de una misma persona, contenida en el art. 20 inciso 2°, sólo se aplica para determinar si el conjunto de donaciones debe ser público, lo cual ocurre cuando se superan otros límites mucho mayores expuestos a continuación. No se aplica a las 20 UF.

drá que distribuir un “cupó” entre sus donantes para el uso de esta vía.

- iii) el donante no puede restar este gasto de la base del impuesto de primera categoría, cosa que sí se permite para las otras dos vías.

La vía anónima parece estar diseñada para manejar la “caja chica” de las campañas. Ello ocurrirá en la medida que su uso no sea ahogado por un excesivo número de trámites.

*b) Dinero “con publicidad” del origen.* Estas donaciones deben constar por escrito, en documentos (recibo de dinero, boleta, factura, comprobante de depósito en cuenta corriente u otro) que consignen la identidad del aportante. El Servicio Electoral no ha definido aún cómo se le asegurará que la identidad consignada para el donante sea correcta.

Esta vía exige indicar públicamente la identidad de la persona donante. La identidad del donante estará disponible en algún registro que se hará público con la oportunidad y frecuencia que determine el Servicio Electoral<sup>10</sup>. En esas fechas la identidad será accesible a cualquier interesado, incluyendo medios de comunicación y cualquiera que mantenga bases de datos. Según si esta publicidad ocurre durante la campaña o después de la elección, las consecuencias serán diferentes.

Según la nueva ley, la modalidad “con publicidad” es opcional, prohibida u obligatoria según su monto, de acuerdo a la siguiente escala:

- menos de 20 UF: opcional<sup>11</sup>.
- entre 20 UF y cierto techo máximo descrito a continuación: prohibida<sup>12</sup>.
- mayor que ese techo: obligatoria.

<sup>10</sup> Según dispone el art. 20, último inciso.

<sup>11</sup> Véase art. 17, inciso 1, ley 19.884.

<sup>12</sup> Véase art. 18 de ley 19.884.

c) *Dinero en forma “reservada”*. Esta donación se entrega primero al Servicio Electoral (no al beneficiario), a cambio de un certificado que sólo indica el monto de la donación y la identidad del donante, pero omite la identidad del candidato o partido beneficiario. En la segunda etapa, el donante (su representante) “destina” su aporte a uno o más candidatos o partidos, a través de un acto separado y reservado frente al Servicio Electoral. Tercero, el Servicio suma las donaciones destinadas por diversos donantes en una misma semana a un mismo beneficiario, y le entrega el total.

Esta vía está diseñada para impedir que el donante pueda demostrar su donación ante el candidato o partido beneficiario, o ante terceros, pues permite “decir” al candidato que se le donó, sin haberlo hecho. Este procedimiento aspira a lograr una **simetría de información**: el candidato o partido receptor tendría la misma incertidumbre que la ciudadanía y los medios de comunicación, respecto a quién le donó cuánto. Esa simetría protegería a la ciudadanía de acuerdos corruptos o extorsivos entre donantes y políticos, porque la reserva los impide.

Los funcionarios del Servicio Electoral quedaron obligados por la nueva ley a mantener el secreto<sup>13</sup>. Si bien se permite al SII solicitar directamente a dicho Servicio la información adicional que requiera para fiscalizar el buen uso de los beneficios tributarios, no podrá solicitar información sobre la identidad del donatario<sup>14</sup>.

<sup>13</sup> El art. 19, inciso 2 dice: “Las normas sobre secreto bancario, contenidas en el artículo 154 de la Ley General de Bancos, les serán aplicables a los funcionarios del Servicio Electoral”. La Ley Orgánica del Servicio Electoral impone otras obligaciones de reserva a esos funcionarios.

<sup>14</sup> Véase el art. 8 N° 4 de la ley 19.885. Además, la información que se proporcione al SII se amparará en el secreto establecido en el artículo 35° del Código Tributario.

Es natural dudar de si la reserva será una realidad, o será evadida. Creemos que una legislación perfeccionada podría lograr que sea real, pues se logró una meta similar cuando se dotó de secreto al voto, lo que permitió dismantelar las antiguas redes de compra de votos<sup>15</sup>. Sin embargo, la capacidad de esta ley de lograr reserva tendrá que verse en la práctica. Es previsible que se busquen vacíos, y que, al mismo tiempo, el Servicio Electoral intente subsanar esos vacíos con circulares y reglamentos complementarios. El Tribunal Calificador de Elecciones fue facultado para complementar las normas de procedimiento a que se refiere la ley 19.884, respecto de los asuntos que se tramiten ante el Director del Servicio Electoral, mediante autos acordados<sup>16</sup>.

Además, aquellos donantes que vulneren la reserva y utilicen su ventaja tributaria arriesgan un conflicto con el SII, pues la nueva ley indica que “Los contribuyentes... que, dolosamente y en forma reiterada, deduzcan como gasto de la base imponible de dicho impuesto donaciones *que las leyes no permiten rebajar*, serán sancionados con la pena de presidio menor en sus grados medio a máximo”<sup>17</sup>. Este texto podría ser aplicable cuando una investigación demuestre que un donante maquinó para vulnerar la reserva en forma dolosa y reiterada (dos veces)<sup>18</sup>.

<sup>15</sup> Usted puede decirle a un candidato que votó por él, pero no puede demostrarlo. Cuando conocer el verdadero apoyo es muy importante para el candidato, por ejemplo, en el caso de compra de votos, el secreto del procedimiento de votación pasa a ser una restricción activa, que obliga al candidato a ser escéptico respecto a ese apoyo.

<sup>16</sup> Véase art. 51 de la ley 19.884.

<sup>17</sup> Véase el art. 12 de la nueva ley 19.885, que modificó el art. 97 del Código Tributario para introducir un nuevo N° 24, que dispone lo indicado en el texto principal.

<sup>18</sup> Notemos que el art. 8° de la ley 19.885, en su último inciso, establece que “sólo podrán hacer uso de este beneficio aquellas donaciones a las que la ley otorgue el carácter de públicas o reservadas”. Además, el art. 19 de la ley 19.884 exige que “dicho sistema deberá... asegurar la reserva de la identidad del donante...”

La ley veda el uso de la vía “reservada” cuando el monto es inferior a 20 UF y cuando es superior a los siguientes techos máximos, que llamaremos *límites individuales a la donación reservada* (art. 18 de la ley 19.884):

- 1) candidatos a Presidente, Senador, Diputado, Alcalde y Concejal: El menor entre 10% del límite de gasto de campaña para el candidato beneficiario, y 600 UF (unos \$ 10 millones<sup>19</sup>). Por ejemplo, para un candidato a diputado en un distrito de 100.000 electores, el 10% del límite de gasto de campaña es 450 UF (unos \$ 7,7 millones) y, por lo tanto, este es el límite individual a la donación reservada. El monto de este límite varía entre distritos, de una elección a otra y según el cargo a elegir. En cada elección de diputados habría al menos 60 límites diferentes. En una elección municipal hay 342 distritos con dos tipos de cargo en cada uno (alcalde y concejal). Creemos que el Servicio Electoral se verá obligado a publicar en su página web y por otros medios el listado de estos límites;
- 2) partidos políticos: el menor entre 10% del límite de gasto de campaña para el partido beneficiario y 3.000 UF (\$ 51 millones). El límite de gasto de campaña para cada partido está definido como un tercio de la suma total de los gastos electorales permitidos a sus candidatos, incluidos los independientes que vayan en pacto o subpacto con él.
- 3) el conjunto de los candidatos de un mismo partido político: el menor entre 10% del conjunto de los límites de gasto de esos candidatos y 3.000 UF (\$ 51 millones).

<sup>19</sup> En este trabajo se usa un valor de la UF de \$ 17.000°°.

Por “aporte” se entiende, para efectos de estos límites, la suma de las donaciones de una misma persona natural o jurídica a un mismo candidato o partido, durante una misma campaña<sup>20</sup>. Es decir, un mismo donante no podrá donar más en total fraccionando su aporte en varias cuotas. El espíritu del tope de 10% al aporte de un mismo donante es garantizar que cada candidato no dependa de un mismo donante en más de 10% de todos sus ingresos. Entre 10 donantes que usen la vía reservada puedan financiar toda una campaña, pero la reserva asegura la simetría de información, según se explicó antes.

Estos límites se aplican sólo a los aportes de una misma persona jurídica tomada por separado. El legislador fue cuidadoso en **no utilizar**, para definir estos límites, la figura de la “persona relacionada” que ha desarrollado la Ley de Valores, donde la relación puede basarse en parentesco, propiedad o control. Por tanto, si un grupo de personas relacionadas decide donar a un candidato, el grupo puede usar la vía reservada más allá de los límites individuales descritos, siempre que cada persona miembro del grupo cumpla el límite individual. El uso de esta vía no está vedado para el grupo, aunque la donación total del grupo supere por mucho los límites reseñados para una misma persona.

La Comisión de Reforma del Estado del CEP, entidad transversal que reunió a 25 personalidades de posiciones diversas, tampoco recomendó que las donaciones de un grupo de personas relacionadas fueran consideradas en conjunto para efectos de un eventual límite a las donaciones individuales. Un motivo fue que si la vía “reservada” es efectivamente reservada, los límites individuales a la donación reservada no

<sup>20</sup> Según exige el art. 20, inciso segundo de la ley 19.884.

serían necesarios, ya que igual el candidato no sabría quién le donó cuánto y tendría autonomía respecto a sus donantes.

d) *En la forma de bienes, servicios y patrocinios.* Según el art. 8 de la nueva ley, es financiamiento privado de campaña electoral toda contribución “estimable en dinero”. Este es el caso de la mayoría de las donaciones de bienes, servicios y patrocinios<sup>21</sup>.

Los aportes en bienes y servicios no pueden usar la vía anónima ni la reservada. El art. 17 de la nueva ley exige que los aportes “anónimos” sean en dinero. Los aportes “reservados” deben ser en dinero por el hecho de ser depositados en una cuenta. En este contexto, el artículo 20 expresa que “los aportes que no tengan el carácter de anónimos o reservados serán públicos”. Luego, el donatario debe identificar en forma pública la identidad del donante y el monto estimado del valor de cada aporte de bienes o servicios<sup>22</sup>.

Dudamos de la factibilidad práctica de hacer cumplir este aspecto de la ley. Las campañas son actividades que involucran a cientos de personas, donde reina un ambiente informal y de confianza y muchos participan en forma indirecta. Sería ridículo exigir que una donación modesta de bienes y servicios, como una invitación a almorzar a un grupo de jóvenes que realiza visi-

<sup>21</sup> “Donar un patrocinio” es una práctica según la cual una organización o persona presta apoyo público, endosando su imagen pública o reputación a un evento (“lo patrocina”) donde el candidato ejerce alguna acción atractora de votos, o donde los invitados hacen aportes en bienes o dinero a un candidato. Se supone que el apoyo de patrocinador tiene un efecto positivo en cuanto a atraer más votos, o a atraer más donaciones de dinero o bienes.

<sup>22</sup> El art. 22 indica además que la identidad del donante de todos los aportes en la forma de bienes, servicios y patrocinios, si es que se registran dentro de la contabilidad, deberá constar por escrito.

tas “casa a casa”, deba publicar su origen y su valor monetario estimado. Fiscalizar esta norma de publicidad sería carísimo.

### 3. Tratamiento tributario

#### a) *El donante persona jurídica*

Si el donante tributa en primera categoría y declara su renta efectiva sobre la base de contabilidad completa, podrá deducir las donaciones por las vías (b) y (c) (con publicidad y reservadas) de la renta líquida imponible. En otras palabras, puede ahorrar al menos el 17% de la donación (tasa del impuesto de 1ª categoría desde el año 2004), y posiblemente más<sup>23</sup>.

La ley 19.885 crea un tope a esta franquicia: la suma de las donaciones realizadas a la política debe ser inferior al 1% de la renta líquida imponible del ejercicio en el cual se efectúa la donación (utilidad del año), una vez deducidas las donaciones a la política. Las donaciones que excedan de esta cifra son gasto rechazado y, por tanto, deben pagar 35% en el caso de las Sociedades Anónimas o la tasa del Impuesto Global Complementario o la tasa del Impuesto Adicional que se aplique a cada socio en el caso de otras sociedades.

Conviene observar que la base de cálculo del límite de 1% es una utilidad incierta, pues el ejercicio en el cual se efectúa la donación no ha terminado cuando ésta se realiza. Además, la utilidad anual está sujeta a fuertes fluctuaciones debidas al ciclo económico y puede ser negativa, en cuyo caso el límite es nulo. Así, un error de predicción de la utilidad líquida del año podría

<sup>23</sup> El ahorro es mayor que 17% si la mejor manera de retirar fondos de la empresa origina un ingreso a los dueños que queda sujeto al impuesto Global Complementario o al impuesto Adicional.

forzar al donante a incurrir impuestos sobre el exceso<sup>24</sup>.

Este es un límite *separado* del límite global de 4,5% para las donaciones no políticas que estableció la misma ley. Esta separación beneficia a las actividades permanentes financiadas con donaciones no políticas, pues de no existir una separación, éstas sufrirían una reducción fuerte en las épocas de campaña electoral.

Queda el impuesto a las Herencias y Donaciones de la ley 16.271, y la obligación de realizar el trámite de insinuación que establece el art. 1.401 del Código Civil. Este trámite es sumamente engorroso<sup>25</sup>. La nueva ley libera a las donaciones en dinero que utilicen las vías (b) y (c) del trámite de la insinuación y las exime del impuesto, sin límite de monto<sup>26</sup>. Las donaciones de bienes y servicios también se acogen a estas franquicias, pero bajo la condición de que la identidad del aportante se haga pública. La ley orgánica constitucional de partidos políticos libera también a los aportes inferiores a 30 UTM (\$ 892.200) que utilicen la vía anónima, pero exige que el beneficiario sea un partido político<sup>27</sup>.

#### b) *El donante persona natural*

Las nuevas leyes no innovan aquí. Las donaciones de personas naturales no tienen cré-

<sup>24</sup> Por esto, una futura reforma debería sustituir la base de cálculo del límite, adoptando quizá el promedio de las utilidades líquidas de los tres ejercicios anteriores a aquel en el cual se realiza la donación, o un porcentaje del patrimonio de la empresa.

<sup>25</sup> Consiste en solicitar autorización a un juez para realizar la donación, quien a su vez solicita un informe (y si es un bien o servicio, una tasación) al SII. Una vez emitido el informe, se debe recurrir nuevamente al juez para que resuelva en definitiva si autoriza la donación.

<sup>26</sup> Véase el art. 8, N° 3 de 19.885.

<sup>27</sup> Véase ley 18.603, en su art. 36. La tasa del impuesto a las donaciones no es importante, pues es apenas de 1,4% para cifras inferiores a 80 UTA (unos \$ 28,5 millones).

dito para reducir el impuesto global complementario. Respecto al trámite de insinuación y del impuesto a las donaciones, la ley orgánica constitucional de partidos políticos sólo libera a aquellas donaciones menores a 30 UTM para un partido político.

#### c) *El donatario (candidatos y partidos)*

Las donaciones recibidas por las nuevas vías legales son ahora una fuente aceptada de ingresos para las candidaturas, y no están afectas al impuesto a la renta del candidato<sup>28</sup>.

### 4. Límites globales a la donación de una persona en época de campaña

El art. 9 de la nueva ley 19.884 crea límites a los aportes originados en una misma persona (natural o jurídica, residente o no en Chile), que se aplican a la *suma* de los aportes que usen todas las vías legales ya descritas. Los límites globales son:

- 1) a cada candidato, 1.000 UF (\$ 17 millones). Sin embargo, si se trata del aporte de un candidato a su propia campaña, el límite global aumenta y es el 100% del gasto total máximo autorizado a esa campaña.
- 2) a cualquier conjunto de candidatos, 10.000 UF (\$ 170 millones).
- 3) a un mismo partido político, 10.000 UF (\$ 170 millones).

Como los límites globales son bastante más amplios que los límites particulares para

<sup>28</sup> El art. 11 de la ley 19.884 establece que las donaciones de origen privado que usen las vías legales no serán consideradas renta para el beneficiario "para todos los efectos legales". En el caso de los partidos ello se deduce de que no están sujetos al impuesto a la renta.

las donaciones reservadas [vía (c)] y anónimas [vía (a)], se deduce que los primeros serán poco restrictivos en la práctica. Más importante parece que, a diferencia de los límites particulares, los globales no pueden ser eludidos por la vía de personas interpuestas, es decir, con “palos blancos” que reciban el dinero y lo aporten en su propio nombre. En efecto, el art. 9 indica que: “para los efectos de **este** artículo, **se presumirá** que el pago... efectuado directa o indirectamente a través de terceras personas, constituye aporte de campaña electoral sujeto a las mismas restricciones señaladas en los incisos precedentes”. En los demás artículos la falta análoga debe probarse y no puede presumirse.

En el caso de los candidatos a alcalde y concejal, existe un segundo límite global a la donación de una persona, que está implícito en el límite al gasto para esas candidaturas. Para los candidatos a alcalde, el límite al gasto de campaña es de 120 UF más 0,03 UF por el número de inscritos en los registros electorales de la comuna. Como esto es menor que 1.000 UF para municipios con menos de 29.333 inscritos, se deduce que una persona no puede donar 1.000 UF a los candidatos a alcalde en municipios de tamaño menor a ese. Para los candidatos a concejal, el límite al gasto de campaña es menor que 1.000 UF para municipios con menos de 62.667 inscritos. En cambio para candidatos a diputado, senador y presidente, el límite al gasto siempre supera las 1.000 UF<sup>29</sup>.

Además, la ley prohibió a los candidatos y partidos recibir donaciones de ciertas entidades

<sup>29</sup> Quizá existe un tercer límite global a la donación privada de una persona a un candidato, que se aplica cuando el candidato gasta muy poco, y en particular gasta menos que la suma de los aportes recibidos. Si ello ocurriera, el administrador electoral debe devolver el exceso a los aportantes que pueda identificar. Este evento está normado en el art. 12 de la ley 19.884.

privadas, lo que puede interpretarse como un límite global a su aporte<sup>30</sup>:

- a) las empresas “donde el Estado, sus empresas, sociedades e instituciones tengan participación”. No está claro cómo hará el Servicio Electoral para que esta norma sea justa, pues ello requiere distinguir aquellas participaciones estables de las transitorias.
- b) personas jurídicas que reciban aportes o subvenciones del Estado, cuando aquellos aportes superen el 15% de sus ingresos en cualquiera de los dos últimos años calendario. Esto incluye universidades, escuelas, establecimientos de salud y ONG.
- c) personas jurídicas que contraten con el Estado o sus órganos la provisión de bienes, la prestación de servicios o la realización de obras, cuando los montos de los contratos respectivos representen más del 40% de su facturación anual en el año de la elección o en alguno de los dos años precedentes.
- d) personas jurídicas que durante la campaña electoral se encuentren postulando a licitaciones públicas o privadas con alguno de los organismos “a que se refieren los incisos precedentes”, cuando el monto de la licitación supere el 40% de la facturación anual en cualquiera de los dos años precedentes. Es posible que esta expresión incluya los postulantes a las licitaciones realizadas por las personas jurídicas privadas indicados en las letras a), b) y c), pero ello dependerá de la interpretación del Servicio Electoral.
- e) instituciones que reciban donaciones de aquellas que de acuerdo a la ley otorgan beneficios tributarios al donante. Según el

<sup>30</sup> Véase art. 25 ley 19.884.

art. 14 de la ley 19.885, estas instituciones no podrán efectuar donaciones a candidatos y partidos.

- f) La nueva ley también prohíbe donar a las personas jurídicas privadas sin fines de lucro, aunque no reciban subvenciones ni donaciones con ventaja tributaria<sup>31</sup>. Esto implica que se prohibió donar a una eventual asociación de agricultores remolacheros y a un eventual sindicato de trabajadores de la remolacha, pero se permitió hacerlo a empresas con fines de lucro como IANSA<sup>32</sup>.

Posiblemente lo más importante es que el art. 25 prohibió a los partidos y candidatos recibir fondos por parte de las empresas del Estado y los órganos de la Administración del Estado, directa e *indirectamente*. Además, el art. 25 prohíbe a los funcionarios públicos una serie de actos que conviene denominar como “financiamiento político asimétrico” (a favor de la coalición de gobierno). Su efectividad está por verse.

## 5. Las donaciones ocurridas fuera de períodos de campaña

### a) Dirigidas a Partidos

En épocas fuera de campaña electoral, la nueva ley no permite donar a los partidos por la vía “reservada”. Esta vía sólo se abre en épocas de campaña. Por eso, sólo existen dos vías legales para los aportes a los partidos fuera de épocas de campaña:

<sup>31</sup> Véase art. 26 ley 19.884.

<sup>32</sup> Esta prohibición no fue apoyada por la Comisión de Reforma del Estado del CEP, porque restringe el derecho de asociación política en forma inequitativa.

- i) *dinero, bienes, servicios y patrocinios “con publicidad del origen”*. Según el art. 21 de la ley 19.884, será obligatorio dar publicidad a la identidad de la persona natural o jurídica que realice aportes (de todo tipo) a un partido político que excedan de 100 UF (\$ 1,7 millones) en un mes determinado. El gravamen que esta publicidad significa para el donante es atenuado por la entrega de una franquicia, cual es el derecho a considerarlo gasto para efectos del impuesto de primera categoría. El límite de 100 UF se aplica a cada mes por separado, permitiendo 1.200 UF al año (\$ 20,4 millones). Si un grupo de personas relacionadas deseara donar más que 1.200 UF al año sin publicitar su identidad, tendría que dividir la donación entre las personas naturales y jurídicas que integren ese grupo.

- ii) *dineros “anónimos” dentro de la contabilidad*. Pensamos que esta vía está mencionada por defecto en el art. 21 de la ley 19.884. Suponemos que en este caso la identidad del donante sólo será conocida por las personas del partido que determinen sus dirigentes, y no por la ciudadanía. Esta vía no tiene más requisito que el aporte de una misma persona no exceda de 100 UF en cada mes por separado, y que sea estimable en dinero. Sin embargo, las donaciones recibidas por esta vía no dan origen a la franquicia tributaria a favor del donante, pues el art. 8 de la ley 19.885 la restringe a aquellas que la ley otorgue el carácter de pública o reservada.

Estas dos vías de donación dan origen a recibos válidos para la contabilidad del donante, emitidos directamente por el partido donatario o por una entidad recaudadora que forme para ese

efecto, desde formularios de recibos timbrados por el Servicio Electoral.

*b) Dirigidas a Candidatos*

La ley no prevé vías especiales para donar a candidatos fuera de los períodos de campaña. Sin embargo, una persona que planea inscribirse como candidato, pero aún no lo ha hecho, podría iniciar su recolección de donaciones, sea en dinero o en bienes y servicios tales como encuestas, varios meses antes del inicio oficial de la campaña. También podría solicitar créditos pagaderos después de la elección. La inscripción como candidato ocurre apenas 90 días antes de las elecciones.

Al respecto, la ley establece las siguientes trabas:

- i) el art. 3° de la nueva ley 19.884 dice que se considerarán gastos electorales los “efectuados” en el período anterior al inicio oficial de la campaña, independientemente de la fecha de contratación o pago efectivo de dicho gasto, y “aun cuando se encuentren pendientes de pago” (créditos de campaña, a pagarse después de su término).
- ii) prohíbe a los candidatos realizar gastos electorales “de propaganda y publicidad dirigida directamente a promover el voto” antes del plazo que esta ley establece.
- iii) subsisten las prohibiciones a la propaganda electoral fuera del período de campaña que ya establecía la ley orgánica constitucional de partidos políticos (ley 18.603).
- iv) la ley de herencias y donaciones afecta a los fondos recolectados antes de inscribirse como candidato<sup>33</sup>.
- v) el art. 8 de la ley 19.885 priva de ventaja tributaria a aquellas donaciones que se efectúen fuera del período que corre desde el día en que venza el plazo para declarar candidaturas hasta el día de la elección.
- vi) En el caso de los candidatos que son parlamentarios, resulta que ellos son funcionarios públicos y, por tanto, están sujetos a la ley de probidad de 1999, que reformó la ley 18.575 (Bases de la Administración del Estado). Ella impide recibir donaciones de terceros, cuando pueden interpretarse como parte de un tráfico de influencias. En suma, los candidatos sólo pueden recibir aportes fuera del período de campaña por dos vías legales: (a) por intermedio de un partido político, si es que pertenece a alguno, y (b) por medio de una donación que cumpla el trámite de insinuación.

## 6. La vía informal

La vía informal o “negra” de donación a la política tiene las siguientes propiedades:

- a) *Ilegalidad*. Se trata de dinero entregado fuera de la contabilidad del donante, en violación de la ley tributaria y de herencias y donaciones, lo cual explica el calificativo de “negra”. La ilegalidad, unida a la fiscalización, dan origen al peligro de detección, lo cual trae consigo multas y costos judiciales para donantes y donatarios.
- b) *Ilegitimidad*. Desde la creación de las tres vías legales ya descritas, su uso es ilegítimo. En efecto, no cabe ya aducir la falta de

<sup>33</sup> El perdón de créditos impagos están también cubiertos por la ley 16.271 sobre Herencias y Donacio-

nes, por lo que sólo puede ser legal si cumple con los engorrosos trámites ya mencionados. Desde luego, donante y donatario también están sujetos a la fiscalización del SII.

vías legales para donar de buena fe, como excusa para usar la vía negra. En caso de detección, la publicidad de la falta unida a la ilegitimidad de la conducta, trae pérdidas en la imagen corporativa y reputación de la empresa donante.

- c) *Ilimitada*. Su uso no está sujeto a límites de cantidad de dinero, como ocurre con las vías reservada y anónima. Su uso tampoco está sujeto a los períodos de campaña, pues puede utilizarse para donar a partidos, líderes de partidos, funcionarios públicos, y parlamentarios en períodos fuera de campaña. Por último, no está sujeto a límites de forma, admitiendo tanto las donaciones en dinero como aquellas en bienes, servicios y patrocinios.
- d) *“Exención” tributaria de hecho*. Si bien la vía “negra” no da origen a rebajas al impuesto de 1ª categoría, en la práctica una factura inflada se muestra como gasto en la contabilidad y también da origen a una rebaja equivalente.
- e) *Anónima*. Esta situación se define, porque el donatario sabe quién le donó cuánto, y porque además la ciudadanía no tiene esa información. Es decir, exhibe una asimetría de información entre el donatario y la ciudadanía.

El costo material de la ilegalidad para el donante depende de la fiscalización efectiva. Tradicionalmente el SII se había abstenido de fiscalizar estas donaciones, por lo que el costo material de la ilegalidad había sido de menor cuantía. Una razón para que el SII actuara de ese modo era que no existían vías legales para la donación privada que fueran operativas. Otra razón era que los inspectores, al fiscalizar a un donante, quedaban vulnerables a la acusación de parcialidad partidista, lo que podía reducir los votos de la

coalición gobernante<sup>34</sup>. Por otra parte, si el SII hubiera fiscalizado por igual a todos los candidatos y donantes, habría develado la informalidad de la propia coalición de gobierno al financiar sus campañas. Eso podría haber significado la remoción del Director del SII por el Presidente de la República.

Es probable que aumente la fiscalización del SII en el futuro. Las nuevas leyes de financiamiento político otorgan más legitimidad a esta fiscalización, pues crean los canales legales descritos en la sección 2. Esto permitiría al SII hacer cumplir la ley con un menor riesgo de afectar injustamente a donantes y candidatos que actúan de buena fe. Además, el fuerte perfil técnico de los directores del SII en las últimas décadas sugiere que también intentarán aplicar esta nueva ley en forma imparcial.

Conviene mencionar también el caso donde el donante hace su aporte por vía indirecta, pidiendo a uno de sus proveedores que aumente el monto de una boleta o factura, y que transfiera al candidato bienes y servicios de campaña (elaboración de publicidad, contratación de espacios de radio, préstamo de camionetas, pintado de muros, encuestas, préstamo de sedes, etc.). Ese aumento en el monto de la boleta o factura es considerado gasto para el donante principal y, por tanto, reduce su utilidad tributable en igual monto que una donación registrada y legal. Así, el donante principal obtiene un documento contable para respaldar su donación, lo que permite cargarla a gastos.

<sup>34</sup> A su vez, la sospecha de parcialidad estaba fundada en que el Director del SII era (y será) designado libremente por el Presidente de la República. Y es conocido que el Director del SII cuenta con numerosas herramientas para dirigir a sus funcionarios a fiscalizar a determinados donantes y políticos con mayor o menor severidad. Luego, la acusación de parcialidad partidista recaería sobre el Presidente de la República y su coalición.

Sin embargo, esta vía presenta costos materiales: la prestación de servicios o la transferencia de bienes por parte del proveedor al candidato ocurre a título gratuito y, por tanto, es una donación informal o “negra”. Por ello, de ser detectada será objetada por el SII como gasto rechazado de la entidad proveedora, aplicándose la tasa de impuesto personal de los socios de ese proveedor más las multas respectivas. Además, el proveedor debe pagar el impuesto de Herencias y Donaciones y está obligado a realizar el trámite de insinuación. Así, la vía indirecta *traslada al proveedor* los problemas legales y tributarios que sufría el donante, sin eliminarlos. Por eso, en un contexto de mayor fiscalización es previsible que muchos proveedores rechazarían una eventual solicitud del donante último de asumir esos costos legales.

Además, esta vía presenta riesgos para la imagen corporativa del donante: un proveedor y su contador adquieren la información de que la entidad donante final está violando las leyes y además está favoreciendo a determinado candidato o partido. Esta información puede ser filtrada por el contador u otro empleado del proveedor a algún periodista investigador, creando oportunidades para la extorsión.

Otro costo material directo de las donaciones “negras” es provocar problemas tributarios al candidato o partido receptor. La ley 18.903, entre otras, establece sanciones personales al presidente y directivos de los partidos que reciban donaciones negras. Los aportes negros tampoco sirven para justificar gastos de campaña que son notorios, como aquellos avisos callejeros y otros gastos que el Servicio Electoral y el SII pueden comprobar con fotografías, testigos y encuestas. Por otro lado, es natural interpretar que el candidato recibe la donación negra en su patrimonio personal, lo cual lo obliga a reportarla como ingreso en su declaración del impuesto Global

Complementario. Suponiendo que el costo de una campaña de diputado es cercano a 7.500 UF, la actual escala de impuestos implica que el impuesto a enterar alcanzaría al menos a 2.400 UF (\$ 40,8 millones)<sup>35</sup>.

Otra cuestión es si es preferible no utilizar la cuarta vía legal (bienes y servicios), sino transformar todas las donaciones a dinero, para utilizar las vías reservada y anónima. En efecto, esto permite que el candidato o partido haga las compras por su cuenta, lo cual tiene tres ventajas:

- a) reduce los costos de transacción que significa coordinar a los donantes de bienes y servicios con las necesidades de la campaña y sus proveedores.
- b) evita el gravamen de publicitar el nombre del donante, exigido por la ley para que una donación de bienes y servicios sea registrada en la contabilidad.
- c) los bienes, servicios y patrocinios deben ser tasados. Ello expone a la campaña a la discrecionalidad de los inspectores del SII, respecto a las tasaciones de los candidatos, incluso para crear un escándalo que los desprestigie (caso de candidatos presidenciales).

Sin embargo, para donantes dispuestos a actuar en forma ilegítima e ilegal, existe otra consideración que podría revertir esa conclusión. Como las candidaturas y partidos no venden servicios sujetos al IVA, son “consumidores finales” para efectos de la ley del IVA. Es decir, si la campaña recibe dinero y realiza las compras por sí misma, no podrá descontar el IVA pagado en esas compras. En cambio, un donante que es

<sup>35</sup> El cálculo estimativo es el siguiente: para un ingreso anual imponible de 7.500 UF (127,5 millones), la tasa marginal es 40%, el monto a rebajar es \$ 846.846 al mes (600 UF al año) y el impuesto es 2.400 UF.

empresa productiva sí puede descontar el IVA pagado en sus compras. Por esto, cuando es el donante quien adquiere los bienes y servicios que requiere una campaña y que están sujetos al IVA, para aportarlos luego a la campaña, la pareja donante-donatario se ahorra el 19% del precio de esos bienes y servicios (esta es la tasa del IVA para el año 2004).

Sin embargo, la ley del IVA es clara en que el donante no puede descontar el IVA en las compras que no sean necesarias para producir la renta, por lo que obtener la ventaja indicada exige cometer una irregularidad, con los riesgos que ello significa. Además, en el caso de los bienes físicos –no así en los servicios como aquellos brindados por agencias de publicidad– el SII fiscaliza los inventarios para determinar si el uso de insumos asociado a las ventas declaradas de productos corresponde con la variación efectiva de los inventarios, pudiendo dictaminar que el exceso de merma es un gasto rechazado, equivalente a un retiro de fondos hacia los socios.

Concluimos que, dependiendo de las motivaciones del donante y de la intensidad con que el SII fiscalice el IVA pagado en las compras de los donantes a la política, algún donante podría preferir donar bienes y servicios en forma informal o “negra”, por sobre la donación en dinero por vías legales.

### **7. Comparación entre vías de donación**

Para elegir entre las vías de donación descritas, incluyendo la “negra”, influye decisivamente la motivación del donante. A continuación mencionamos dos motivaciones *extremas*, entre muchas otras posibilidades:

a) *Tráfico de influencias*. Se incluye en esta motivación a los pagos corruptos y a los extorsio-

nados. Se define como extorsión a las donaciones que son pagos de protección, exigidos por un político o un partido político a un donante, quien participa *forzado* por una amenaza de represalias. Los pagos de protección tienden a ser impuestos con mayor frecuencia a las empresas reguladas, a las empresas que requieren de permisos medioambientales y a los contratistas del Estado y de las empresas públicas. La corrupción se define como una situación de comercio *voluntario* de beneficio mutuo, donde un donante entregaría dinero o beneficios privados a un funcionario público (hipotéticamente podría incluir a un parlamentario, SEREMI, asesor de Ministro, etc.) o a una red de ellos, a cambio de beneficios regulatorios, legislativos o de información para ganar contratos.

Para el donante corrupto y para el donante extorsionado, las vías “anónima” (legal) y “negra” no ponen traba alguna a la verificación por parte de ambos que el donante cumplió su parte en el acuerdo. Sin embargo, usar la vía “anónima” (legal) para una donación grande presenta riesgos y costos de chantajes por parte de los intermediarios que serían necesarios para dispersar la donación en muchas más pequeñas, inferiores a la cifra de 20 UF (\$ 340.000). Por eso, creemos que el donante corrupto y el extorsionado no querrán usar la vía “anónima”, a menos que se trate de extorsión en pequeña escala, como la que podría afectar a empleados públicos y a contratistas en pequeña escala.

Según la experiencia internacional, la vía “con publicidad” no impide la corrupción ni la extorsión, pues el donante puede justificar su aporte ante la opinión pública aduciendo que tiene simpatía por el candidato o partido a quién dona. Desde luego, es difícil probar lo contrario. Por su parte, el candidato donatario podría agradecer públicamente el apoyo que esa donación significa para las causas que él promueve, imposibili-

tando averiguar si el verdadero motivo de la donación es ese o el tráfico de influencias.

Los obstáculos mayores que presenta la vía “con publicidad” para donantes motivados por la corrupción o la extorsión son distintos: primero, atrae a otros extorsionadores a exigir pagos de protección adicionales, lo cual eleva tanto los costos materiales como el peligro de daño para el donante. Segundo, la imagen pública de ese donante sufrirá frente a audiencias opuestas al beneficiario, como clientes, trabajadores proveedores y autoridades. A ello debe agregarse, en el caso de donantes que son sociedad anónima, la oposición que algún accionista podrá manifestar cuando se haga pública la donación. Así, descartamos la vía “con publicidad”.

Respecto a la vía “reservada”, su uso por el donante corrupto y el extorsionado depende de la capacidad real de lograr reserva que alcance el Servicio Electoral. Parecen existir entonces dos escenarios polares. Si la vía “reservada” cumple con lograr reserva efectiva, entonces las donaciones motivadas por el tráfico de influencias preferirán usar la vía “negra” para donar dinero. En cambio, si la vía “reservada” resulta tener vacíos, sea por administración inadecuada o por otras razones, entonces estos donantes la preferirán por sobre la vía “negra”, pues además de evitar los costos de esa vía, obtendrán los beneficios tributarios concedidos a las donaciones que usan esa vía. Este segundo escenario sería contradictorio con los objetivos de las nuevas leyes de financiamiento, pues la vía “reservada” habría facilitado en vez de obstaculizado el tráfico de influencias.

*b) Contribución a un candidato o partido.*

Muchos donantes están motivados por el deseo de contribuir verdaderamente a que un candidato o partido logre éxito electoral. Esto incluye el caso de la genuina simpatía personal o política,

el caso donde el donante cree que las acciones futuras del candidato, desarrolladas en forma legítima y abierta, lo beneficiarán, y el caso donde el donante aspira a evitar el triunfo del candidato rival.

Para estos donantes descartamos la vía “con publicidad”, porque la publicidad de su expresión política puede generar daños a su imagen corporativa. Además, un donante que desea contribuir al éxito de un candidato desearía evitar exponer la imagen pública de ese candidato frente a segmentos del electorado que tienen animosidad contra el mismo donante. Por último, en el caso de donantes que son sociedad anónima, debe tomarse en cuenta la oposición que algún accionista podrá manifestar.

También descartamos donar dinero por la vía “negra”, porque origina los costos materiales directos ya descritos, y porque pone en riesgo la imagen corporativa y la reputación del donante ante grupos de clientes, trabajadores, autoridades y de la comunidad.

Concluimos que para este grupo de donantes, las mejores opciones son las vías “reservada” y “anónima”. Entre esas dos, la vía “reservada” resulta superior a la vía “anónima” por cuatro razones:

- 1) Sólo la vía reservada tiene acceso a las ventajas tributarias descritas en la sección 3. La vía “anónima” no tiene ventaja tributaria, debe cumplir el trámite de la insinuación y debe pagar el impuesto a las herencias y donaciones.
- 2) Usar la vía “anónima” para una donación grande exige dividirla en muchas partes inferiores a 20 UF, lo cual presenta algunos costos adicionales.
- 3) Para usar la vía “anónima”, el donante debe conseguir espacio en el cupo de donaciones que usen esta vía, de 20% del lími-

te de gasto. Este cupo podría tender a estar reservado para donaciones menores de simpatizantes.

- 4) En el caso de las donaciones políticas que hagan las sociedades anónimas abiertas, el art. 54 de la Ley de Sociedades Anónimas autoriza a cualquier accionista a revisar el balance, inventario, actas y libros de la sociedad durante los 15 días anteriores a la Junta de Accionistas. Si la sociedad utiliza la vía “anónima”, su directorio deberá registrar en acta la identidad del partido o candidato que la recibió, y esta información podrá ser averiguada por un periodista.

O sea, para una sociedad anónima abierta, la vía “anónima” es equivalente a la vía “con publicidad”, aunque la publicidad ocurre con rezago. Esta publicidad puede poner en peligro la imagen corporativa y la reputación del donante ante ciertas audiencias.

En cambio, el art. 10 de la nueva ley 19.884 modificó tácitamente el art. 54 citado respecto a las donaciones “reservadas”, pues protege su privacidad en forma expresa. Ello ocurre en dos niveles: primero, los libros de la sociedad sólo incluyen el certificado de donación, que excluye de su texto la identidad del o los donatarios. Segundo, el art. 10 citado prohíbe que las actas del directorio contengan la identidad del o los donatarios<sup>36</sup>.

Concluimos que la vía “reservada” es siempre la más conveniente para los donantes motivados por el deseo de contribuir al éxito electoral de un candidato o partido, pues es la que mejor concilia su interés en proteger su imagen corporativa con el interés de sus socios en expresarse políticamente. Esta conclusión mantiene su validez, aunque la reserva que promete esta vía no se materialice en la práctica, es decir, es independiente de vacíos no cubiertos por el Servicio Electoral.

<sup>36</sup> Este tema se analiza con mayor profundidad en un próximo artículo del mismo autor en la revista *Estudios Públicos*. Una pregunta relevante es si el controlador de una sociedad anónima abierta preferirá realizar una donación política por medio de esa sociedad anónima, o por medio de una de sus empresas *holding* donde tiene el 100% de la propiedad, pero está sujeto a menos vigilancia por parte de sus socios.