



## Financiamiento Privado de la Política<sup>1</sup>

Los partidos políticos juegan un rol indispensable e insustituible en el sistema político democrático representativo. En efecto, contribuyen a captar y dar forma a las demandas de la ciudadanía, canalizándolas frente al Estado; generan ideas y opiniones, participando en la deliberación y formulación de prioridades y políticas públicas e influyendo en la acción del Estado para la consecución del bien común; participan en la administración del disenso y la diversidad, expresando el pluralismo político; elaboran programas políticos, seleccionan y preparan candidatos a cargos públicos; concurren a la formación y a la manifestación de la voluntad popular, fomentando la participación política; y contribuyen a la educación cívica y aumentan los niveles de conocimiento e interés por las cuestiones públicas de la ciudadanía al promover elecciones competitivas y transparentes.

Todos estos roles constituyen bienes valiosos que hacen posible un proceso político pluralista, participativo y representativo en la formación de la voluntad popular y permiten que el ejercicio de la competencia política y electoral democrática se desarrolle en un marco de respeto a las reglas institucionales previstas, es decir, con apego a las normas que caracterizan un estado de derecho democrático constitucional. Estas contribuciones que realizan los partidos al proceso político justifican que se otorguen los incentivos adecuados para que ellos puedan atraer financiamiento privado.

### RESUMEN EJECUTIVO

En Chile el financiamiento de la política combina fuentes privadas y públicas. El privado proviene de los aportes periódicos o esporádicos de militantes o simpatizantes y de personas jurídicas con fines de lucro. Proponemos extender la facultad de donar dinero a la política en cualquier tiempo, dentro o fuera de períodos de campaña electoral, y para financiar tanto el gasto electoral como el gasto corriente de los partidos, a todas las personas jurídicas chilenas, tengan o no fines de lucro, que no sean empresas del Estado o en las que éste participe, y que tampoco sean instituciones que reciban o hayan recibido transferencias, aportes o subsidios del Estado. Además, se proponen mecanismos que incentiven estos aportes en los períodos en los que no hay campañas electorales.

En Chile actualmente está vigente un modelo de financiamiento de los partidos políticos de carácter mixto, es decir, que combina fuentes privadas y públicas. El financiamiento privado que los partidos obtienen proviene de los aportes periódicos o esporádicos de personas naturales –militantes o simpatizantes- y de personas jurídicas con fines de lucro.

En este trabajo nos centraremos en el financiamiento privado, proponiendo extender la facultad de donar dinero<sup>2</sup> a la política en cualquier tiempo, dentro o fuera de períodos de campaña electoral, y para financiar tanto el gasto electoral como el gasto corriente de los partidos, a todas las personas jurídicas chilenas, tengan o no fines de lucro, que no sean empresas del Estado o en la que éste o sus instituciones participen, y que tampoco sean instituciones que reciban o hayan recibido transferencias, aportes o subsidios del Estado. Además, se proponen mecanismos que incentiven estos aportes en los períodos en los que no hay campañas electorales.

Actualmente, las personas jurídicas sin fines de lucro, sea que estén integradas por personas naturales o por otras personas jurídicas, están excluidas de donar a las campañas electorales. Esta no es una prohibición absoluta, pues no se les prohíbe aportar a los partidos políticos en general sino sólo realizar aportes electorales durante las campañas, pero tampoco tienen incentivos para realizar esos aportes fuera de períodos de campaña porque, en ese caso, sus donaciones cuyo monto supere las 30 UTM quedan afectas al pago de impuestos (por ejemplo, el impuesto a las herencias y donaciones establecido por la Ley N°16.271) y sobre todo, al engoroso y lento trámite de insinuación de las donaciones<sup>3</sup>.

En efecto, el artículo 26 de la Ley N°19.884 prohíbe los aportes de campaña a las personas jurídicas sin fines de lucro. En la práctica, prohibió donar a los sindicatos, colegios profesionales, asociaciones de funcionarios públicos, asociaciones para promover temas específicos, tales como el derecho a la vida o la protección del medio ambiente.

Del mismo modo, las personas jurídicas con fines de lucro sufren fuertes gravámenes cuando donan a la política por vías regulares, pues dichas donaciones deben cumplir los engorrosos trámites exigidos por la Ley N°16.271, sobre Herencias y Donaciones, y no son consideradas un gasto necesario para producir la renta. Sólo en 2003 fueron desgravadas las donaciones de las personas jurídicas a los candidatos y partidos políticos, pero únicamente de aquéllas que tributan en primera categoría sujetas a renta efectiva y en base a contabilidad completa (Ley N°19.885, artículos 1 y 8), logrando un decisivo avance hacia la transparencia del financiamiento político. Pero las demás personas jurídicas continúan en el gravoso régimen que rigió para todas hasta el año 2003.

---

<sup>1</sup> La Fundación agradece las sugerencias a este documento formuladas por el “grupo de estudios sobre alternativas de financiamiento de la política”, integrado por el Centro de Estudios Públicos, el Instituto Libertad y Desarrollo, el Instituto Libertad y la Fundación Jaime Guzmán. De manera especial agradece los aportes realizados por Salvador Valdés Prieto.

<sup>2</sup> Se propone mantener la actual prohibición a las personas jurídicas de todo tipo, de donar especies (publicidad, bienes, servicios) a partidos políticos y candidatos, debido a las dificultades de fiscalización.

<sup>3</sup> Véase el artículo 36 de la Ley N°18.603, Orgánica Constitucional de Partidos Políticos.

Se estima que esta prohibición y estos gravámenes son discriminatorios. Ellos han limitado en exceso el ejercicio del derecho de asociación para expresar posiciones sobre temas públicos, para los chilenos que se han asociado en dichas personas jurídicas por razones históricas o de otro orden. El derecho a asociarse en forma indirecta, a través de dos o más capas de personas jurídicas, es también el sustento de la actual autorización a las empresas que tributan en 1ª categoría, sujetas a renta efectiva y en base a contabilidad completa, a donar a la política.

Además, la prohibición y gravamen tienen el efecto de estimular el financiamiento ilegal de las campañas por parte de aquellas personas jurídicas que estén decididas a influir y, eventualmente, la formación de bancadas parlamentarias “capturadas”, es decir, integradas por parlamentarios financiados para defender un interés económico particular. En este caso, la informalidad ciertamente que alienta la corrupción.

En el plano práctico, proscribir donaciones dificulta perseguir los aportes clandestinos. Cuando todos los aportes son clandestinos, todos los candidatos y partidos comparten el interés en que no se fiscalice. En cambio, cuando existen vías legales de donación, una fracción sustancial de los políticos intenta liberarse de esos aportes. Al romperse la unanimidad, se hace posible fiscalizar. También se hace posible aplicar topes, evitar triangulaciones y exigir protecciones contra la corrupción. Proscribir todo es volver a fojas cero.

Se propone autorizar a estas entidades a donar dinero, pues ello presiona a favor de la formalización del financiamiento político y el término del financiamiento clandestino. Para evitar triangulaciones y evasión fiscal se proponen topes, menos severos para las asociaciones de personas naturales y más estrictos para las demás, dándoles en este segundo caso un tratamiento equivalente al que actualmente reciben las empresas autorizadas para donar.

### **1) Permitir donar a la política a las personas jurídicas sin fines de lucro cuyos socios sean personas naturales.**

Es decir, se permitiría donar dinero a la política, entre otras, a los sindicatos, colegios profesionales y asociaciones gremiales integradas por personas naturales, y a toda otra asociación de personas naturales cualquiera sea la idea que promueva o defienda.

Para las asociaciones de personas naturales se propone exigir:

a) Que se les extienda la prohibición del artículo 25 de la Ley N°19.884, es decir, que la asociación donante no haya recibido subvenciones o aportes del Estado que representen más del quince por ciento de sus ingresos en cualquiera de los dos últimos años calendarios; que no hayan contratado con él o sus órganos la provisión de bienes, la prestación de servicios o la realización de obras por un monto que represente un porcentaje superior al 40% del total de su facturación anual en el respectivo año calendario o en alguno de los dos años calendarios precedentes; y que no se encuentre postulando a licitaciones públicas o privadas con algunos de los organismos anteriores si el monto de la licitación representa un porcentaje superior al 40% del total de su facturación anual en cualquiera de los dos años calendario inmediatamente anteriores.

- b) Que la asociación se registre como donante potencial ante el SERVEL:
- A lo menos el año anterior a aquél en que ocurran las donaciones.
  - Presenten registros contables auditados por especialistas inscritos en el registro de auditores de la Superintendencia de Valores y Seguros, para dos años calendario consecutivos recientes.
  - Estos estados financieros deben incluir información suficiente para determinar cuál habría sido el tope a su donación anual a la política en caso de haber cumplido los demás requisitos para hacerlo.
  - Comprometerse a continuar presentando dicha información sobre bases comparables, mientras continúe inscrita en este registro.
  - La lista de personas jurídicas que integren este registro sería pública, al igual que el número de sus asociados personas naturales y, en el caso de personas jurídicas que también sean socias de la asociación, la identidad de dichas personas y las de todas las personas naturales que integren su órgano de administración.
- c) El tope a la suma de todas las donaciones a partidos y eventualmente a candidatos sería igual al menor valor entre el 50% de la cuantía de las cuotas acumuladas en el trimestre y 3 UTM por trimestre, recibidas de “socios activos” en el mismo año calendario en que se realiza la donación<sup>4</sup>.
- d) Se propone que una persona natural obtenga el carácter de “socio activo” de una asociación para estos efectos si:
- Tiene derecho a votar en Chile; pues sería incoherente con la prohibición constitucional a los aportes de extranjeros permitir que una persona jurídica constituida en Chile, pero con miles de socios activos extranjeros, pueda financiar las campañas que seleccionan a las autoridades chilenas.
  - Ha votado en la última elección interna de la asociación<sup>5</sup>. Sin esta exigencia, se podría pedir el RUT prestado a la gente para crear asociaciones falsificadas con el fin de transferir donaciones de unas pocas grandes empresas o de sindicatos financiados desde el exterior.
- e) Para efectos de informar a los asociados, que en muchos casos podrían exhibir diversidad de preferencias políticas, se propone exigir los mismos requisitos que hoy se aplican a las donaciones de empresas que tributan en 1ª categoría sujetas a renta efectiva y en base a contabilidad completa<sup>6</sup>:
- Que la asociación informe en su memoria anual el monto global donado a partidos y candidatos en el año respectivo, en forma separada de las demás donaciones que haga.
  - Identidad de los partidos y candidatos beneficiarios. Si la directiva elige donar usando la vía pública, se divulgará cuánto donó a quién. En cambio, si elige donar por la vía reservada, solo la directiva sabrá esta información y tendrá prohibición de divulgarlo. En la vía reservada basta con que un miembro de

---

<sup>4</sup> Este diseño permite que los socios activos aumenten sus aportes durante una elección, pero no demasiado porque al menos el 50% quedará en manos de la asociación. También elimina el riesgo de blanqueo de donaciones de terceros, pues el costo administrativo de simular miles de socios activos durante varios trimestres (nótese que el tope es trimestral) consumiría muchos recursos y elevaría el riesgo de ser descubierto.

<sup>5</sup> Verificar el cumplimiento de estas condiciones sería una nueva labor del Servicio Electoral. En el caso de los sindicatos, se encargaría a la Dirección del Trabajo colaborar en este control, pues ya envía delegados a esas elecciones.

<sup>6</sup> Así se mantiene un tratamiento igualitario entre distintos tipos de personas jurídicas.

la directiva se oponga a una donación, y deje dicha oposición en acta, para bloquear esa donación en la práctica. Por eso, la vía reservada asegura la aceptabilidad de la donación.

f) Transmitir siempre sus aportes por medio de depósitos en cuentas del Servicio Electoral, sea que elijan la vía de carácter público (para las donaciones que superan las 600 UF o \$12,6 millones) o la vía reservada<sup>7</sup>.

¿Qué significan estas condiciones? Por ejemplo, para el colegio profesional más grande de Chile, que cuenta con 50 mil socios pagando cuotas, si ellas alcanzaran en promedio a \$1.500 pesos al mes en un año electoral, este tope alcanzaría a \$450 millones en ese año. Esta es una cifra significativa, pero es razonable para una organización con tantos socios activos. Y podría ser replicada por asociaciones pro vida o ecológicas, siempre que recluten a personas naturales en números comparables.

## **2) Permitir donar a la política a las personas jurídicas sin fines de lucro cuyos socios son otras personas jurídicas.**

Es decir, se permitiría donar dinero a la política, entre otras, a las fundaciones, corporaciones, confederaciones de sindicatos y gremios, asociaciones de personas jurídicas y empresas.

Sujeto al cumplimiento de las siguientes condiciones:

a) Que se les extienda la prohibición del artículo 25 de la Ley N°19.884, es decir, que la asociación donante no haya recibido subvenciones o aportes del Estado que representen más del quince por ciento de sus ingresos en cualquiera de los dos últimos años calendarios; que no hayan contratado con él o sus órganos la provisión de bienes, la prestación de servicios o la realización de obras por un monto que represente un porcentaje superior al 40% del total de su facturación anual en el respectivo año calendario o en alguno de los dos años calendarios precedentes; y que no se encuentre postulando a licitaciones públicas o privadas con algunos de los organismos anteriores si el monto de la licitación representa un porcentaje superior al 40% del total de su facturación anual en cualquiera de los dos años calendario inmediatamente anteriores.

b) Que se registre como donante potencial, en forma previa al año en que ocurran las donaciones ante el SERVEL.

c) Presentar estados financieros auditados por especialistas inscritos en el registro de auditores de la Superintendencia de Valores y Seguros, para dos años calendario consecutivos y recientes, que incluyan información suficiente para determinar cuál habría sido el tope a su donación anual a la política en caso

---

<sup>7</sup> Estas vías de donación están diseñadas para dificultar la corrupción, sea por medio de la vigilancia de los medios de comunicación en el caso de las grandes donaciones o porque al ser reservadas el donante no puede demostrar que donó lo prometido.

de haber cumplido los demás requisitos para hacerlo. La lista de personas jurídicas en este registro sería pública.

d) Transmitir siempre sus aportes por medio de depósitos en cuentas del Servicio Electoral, sea que elijan la vía de carácter público (para las donaciones muy grandes, que superan 600 UF o \$12,6 millones) o la vía reservada.

e) El tope<sup>8</sup> a la suma de todas las donaciones a partidos y candidatos en cada año sería 0,08% del patrimonio a fines del año calendario anterior al de la donación (registrado en la inscripción ante el SERVEL)<sup>9</sup>.

¿Qué significan estos topes? Para el grueso de las confederaciones sindicales y gremiales, que no tienen fines de lucro directo, este tope sería muy restrictivo, porque su patrimonio es modesto. Así, la decisión de donar se traslada a los socios, es decir a los sindicatos y gremios. Esto es exactamente lo que ocurre hoy con las donaciones de empresas. Por ello, quien aspire a relajar esto para los sindicatos de cúpula, deberá hacerlo también para las empresas.

Para una fundación que no es capaz de atraer personas naturales como socios, sino consiste de capital aportado por los fundadores, el tope sería tan estricto como si hubiera sido una empresa con fines de lucro. Ello es equitativo, pues no se entendería que una fundación basada en el capital tuviera un tope más amplio que el de una empresa constituida de la misma manera. En el plano práctico, si hubiera una diferencia se incentivaría la creación de fundaciones por parte de empresas, con el único objeto de ampliar los topes para donar más dinero a la política.

### **3) Desgravar las donaciones a la política de las personas jurídicas con fines de lucro que no tributan en primera categoría sujetas a renta efectiva y en base a contabilidad completa.**

Si bien las empresas que tributan en primera categoría, pero sujetas a renta presunta o bien a renta efectiva pero en base a contabilidad simplificada, pueden donar, no se les aplica el beneficio tributario de la Ley N°19.885, artículos 1 y 8, por lo que su aporte se hace muy gravoso para la empresa.

Sujeto al cumplimiento de las siguientes condiciones:

a) Que se les extienda la prohibición del artículo 25 de la Ley N°19.884, es decir, que la asociación donante no haya recibido subvenciones o aportes del Estado que representen más del quince por ciento de sus ingresos en cualquiera de los dos últimos años calendarios; que no hayan contratado con él o sus órganos

---

<sup>8</sup> El tope principal a las donaciones de empresas es el 1% de las utilidades tributables, mientras que la tasa de impuesto de primera categoría es 17%. Es decir, para donar \$1 millón, debe pagar impuestos por \$17 millones.

<sup>9</sup> El tope del 0,08% del patrimonio se obtiene de la siguiente manera: si el patrimonio es \$100 y rinde 8% real anual (este es un retorno promedio plausible para inversiones financieras), entonces las utilidades son \$8 al año. El 1% de esto, que es el análogo del tope para las donaciones de empresas, es \$0,08, es decir, un 0,08% del patrimonio.

la provisión de bienes, la prestación de servicios o la realización de obras por un monto que represente un porcentaje superior al 40% del total de su facturación anual en el respectivo año calendario o en alguno de los dos años calendarios precedentes; y que no se encuentre postulando a licitaciones públicas o privadas con algunos de los organismos anteriores si el monto de la licitación representa un porcentaje superior al 40% del total de su facturación anual en cualquiera de los dos años calendario inmediatamente anteriores.

a) Que se registre como donante potencial, en forma previa al año en que ocurran las donaciones ante el SERVEL.

b) Presentar estados financieros auditados por especialistas inscritos en el registro de auditores de la Superintendencia de Valores y Seguros, para dos años calendario consecutivos y recientes, que incluyan información suficiente para determinar cuál habría sido el tope a su donación anual a la política en caso de haber cumplido los demás requisitos para hacerlo. La lista de personas jurídicas en este registro sería pública.

c) Transmitir siempre sus aportes por medio de depósitos en cuentas del Servicio Electoral, sea que elijan la vía de carácter público (para las donaciones muy grandes, que superan 600 UF o \$12,6 millones) o la vía reservada.

d) Se propone que el tope a la suma de todas las donaciones a partidos y candidatos en cada año, para aquellas empresas donde al menos el 90% de las ventas esté afecto a la tasa normal de IVA o tasas mayores, sea 1,75% de la suma de pagos anuales netos al fisco por concepto de retención del IVA<sup>10</sup>.

Esta cifra no es arbitraria: está basada en un cálculo que asegura que en promedio las equipara al tope de 1% de las utilidades aplicado a las empresas que tributan en 1ª categoría con contabilidad completa. En este caso, que es el más común, para donar \$1,75 millones a la política, se tendría que haber pagado IVA neto por \$100 millones al fisco.

Esta fórmula ajusta en forma automática por el grado de integración vertical de la empresa: una empresa comercial que reporte compras por el 95% del valor de sus ventas sólo pagaría IVA neto por  $0,19 \times 5\% = 0,95\%$  de sus ventas brutas, y solo podría donar por  $0,0175 \times 0,95\% = 0,0166\%$  de sus ventas brutas.

e) Para aquellas que pagan IVA a tasas especiales menores que la tasa normal de 19%, en más del 10% de sus ventas o que están exentas de pagar IVA, el tope sería 0,08% del patrimonio a fines del año calendario anterior al de la donación (registrado en la inscripción ante el SERVEL)<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> Este tope se obtiene así: como la tasa del IVA es 19%, un pago de \$100 en IVA neto revela un Valor Agregado en la empresa de  $100/0,19 = \$526,3$  al año. Suponiendo que un tercio de este valor agregado se paga al capital y el resto al trabajo (lo cual es consistente con las cifras promedio de Cuentas Nacionales), entonces la remuneración del capital es \$175,43 al año. Aplicando el tope de 1% a esa utilidad o remuneración, resulta un tope de \$1,75.

<sup>11</sup> Este tope es el mismo que se propone para las personas jurídicas sin fines de lucro cuyos socios son otras personas jurídicas y mantiene la equivalencia con el tope que se aplica a las donaciones de empresas que tributan en 1ª categoría con contabilidad completa.

En suma, ampliar las fuentes de financiamiento de la política tiene el mérito de aumentar la información y la libertad de decisión de los ciudadanos, y la competencia política, evitando que se produzcan barreras de entrada que favorezcan a los candidatos y partidos titulares en desmedro de los desafiantes, otorgándoles la posibilidad real de ganar contiendas electorales. Al mismo tiempo esa mayor competencia incentiva que los titulares adopten políticas públicas al servicio del interés general.

Por otra parte, desincentiva la búsqueda de financiamientos privados de carácter ilícito y también de financiamientos públicos derivados del clientelismo político, el tráfico de influencias o cualquier otra modalidad de corrupción que distorsione las políticas públicas e imponga una política de devolución de favores.

También aumenta la demanda por rendición de cuentas (accountability) al sistema político, en la medida que los ciudadanos actúan con mayor conocimiento de las ideas e intereses que defiende y apoya cada partido; y genera transparencia en el sistema de adopción de decisiones de los partidos, ayudando a mejorar la calidad de las decisiones públicas y colaborando en la generación de mayores niveles de confianza, credibilidad y legitimidad del sistema político y, en definitiva, de la democracia.