

REVISTA de INFORMAÇÃO LEGISLATIVA

Brasília • ano 41 • nº 161
janeiro/março – 2004

REFORMA POLÍTICA

Supervisão Editorial

Caetano Ernesto Pereira de Araújo

Organização e Seleção de Temas

Paulo Henrique Soares

Caetano Ernesto Pereira de Araújo

Revisão

Eliane Cruxên Barros de Almeida Maciel

Preparação de Originais e Padronização de Texto

Setor de Editoração da Consultoria Legislativa

Financiamento de campanhas eleitorais

Caetano Ernesto Pereira de Araújo

Sumário

1. Introdução. 2. A regra do financiamento de campanhas eleitorais no Brasil. 3. Regra de financiamento e regra eleitoral: o custo das eleições no Brasil. 4. As propostas de mudança. 5. A comparação internacional. 5.1. Alemanha. 5.2. Estados Unidos. 5.3. Canadá. 5.4. França. 5.5. Itália. 6. Conclusões.

1. Introdução

O financiamento das campanhas eleitorais é matéria das mais controversas em todas as democracias do mundo. Existe a consciência do peso que o poder econômico pode representar na formação da decisão de eleitores, parlamentares e administradores; existe, conseqüentemente, a preocupação em regular as fontes e modos de financiamento das eleições. As regras diferem significativamente, de país para país. Em alguns casos, a contribuição de particulares é livre e a exigência da norma incide exclusivamente sobre a transparência do processo; em outros, particulares estão sujeitos a limites de contribuição; há sistemas que combinam fontes públicas e privadas de financiamento; houve, finalmente, casos de países que optaram por mecanismos de financiamento exclusivamente públicos, vedando toda contribuição de particulares.

Todo esse leque de alternativas, no entanto, parece mostrar-se insuficiente para lidar com a complexidade do problema. Em quase todas as maiores democracias do

Caetano Ernesto Pereira de Araújo é Doutor em Sociologia pela UnB e Consultor Legislativo do Senado Federal.

mundo, sucessivos escândalos abalam a legitimidade dos mecanismos de financiamento das eleições e, por extensão, a legitimidade do próprio sistema político. Observamos, nos anos recentes, a eclosão desses escândalos na Espanha, França, Alemanha e Estados Unidos, entre outros. Na Itália, a crise conhecida como *tangentopoli* destruiu o sistema partidário que governara o país por mais de quatro décadas. Em todos esses casos, segue-se à crise a discussão da regra de financiamento e sua modificação. Em quase todos esses países, portanto, nas últimas duas décadas, essa regra sofreu, mais de uma vez, mudanças radicais e seu aperfeiçoamento continua, ainda assim, no centro de suas agendas políticas.

No Brasil, debatemos a situação do financiamento de campanhas praticamente desde a vigência da Constituição de 1988. Vivemos as crises abertas que resultaram no impedimento do presidente Collor e no processo da Comissão do Orçamento. Vivemos, também, a constante crise velada das denúncias difusas de financiamento irregular contra inúmeros candidatos, do governo e da oposição. Essas denúncias marcaram a campanha de 2002, e atingem hoje personalidades vinculadas ao governo atual.

O presente artigo tem por objetivo discutir a situação presente do financiamento de campanhas eleitorais no Brasil, examinar as propostas de mudança em apreciação e trazer para o debate informação provinda da experiência internacional na questão. Para tanto, abordarei a regra de financiamento que vigora entre nós; os custos da eleição que a operação conjunta da regra de financiamento e da regra eleitoral produzem; as propostas de mudança; e, de maneira breve, alguns exemplos da experiência internacional na matéria.

2. A regra do financiamento de campanhas eleitorais no Brasil

Entre nós, o financiamento das eleições está regulamentado pela Lei nº 9.504, de

1997, que estabelece normas para as eleições e, de maneira indireta, pelos artigos da Lei dos Partidos Políticos que tratam do Fundo Partidário (arts. 38 a 44 da Lei 9.096, de 1995).

Em linhas gerais, as regras vigentes ordenam:

a) a responsabilidade partilhada de partidos e candidatos sobre a arrecadação e aplicação de recursos na campanha;

b) a fixação de limites máximos de gastos e a constituição de comitês financeiros por parte dos partidos;

c) a abertura de contas específicas, a administração financeira da campanha, e a responsabilidade pela prestação de contas como encargos dos candidatos;

d) a possibilidade do uso de recursos próprios, de recursos do partido (inclusive do Fundo Partidário) e daqueles provenientes de doações de pessoas físicas e jurídicas para a campanha, com a observância dos limites de até 10% dos rendimentos brutos para pessoas físicas e 2% do faturamento bruto para pessoas jurídicas;

e) a vedação de doações provenientes do estrangeiro e de recursos públicos de qualquer natureza (órgãos públicos, fundações, concessionários ou permissionários de serviço público, etc.).

É importante lembrar que a proibição do uso de recursos públicos termina por atingir os sindicatos, uma vez que recursos do imposto sindical, compulsório, estatuído em lei, não podem ter destinação político-partidária.

Em síntese, na prática, o atual sistema combina financiamento privado das campanhas com algum grau de financiamento público, na medida em que recursos do Fundo Partidário podem ser utilizados para essa finalidade.

3. Regra de financiamento e regra eleitoral: o custo das eleições no Brasil

O modelo vigente é vulnerável a uma crítica importante, reiterada ao fim da cada

eleição, quando suas mazelas tornam-se, ao que parece, mais evidentes: confere um peso excessivo ao poder econômico na definição dos resultados eleitorais. O sistema permite, em poucas palavras, que candidatos desconhecidos, sem tradição política ou militância partidária, mas com disponibilidade de recursos, possam ser vitoriosos nas eleições proporcionais e condena candidatos com menores possibilidades de capturar contribuições expressivas à derrota antecipada.

De que maneira a operação da regra eleitoral favorece o poder econômico? Em primeiro lugar, o voto proporcional com listas abertas, ou seja, o sistema no qual o número de cadeiras obtidas por cada partido obedece à proporção de votos conquistados e a ordem dos eleitos é definida pela quantidade de votos de cada um, transforma a campanha de cada candidato em um centro de arrecadação e gastos, em competição primeira com as demais campanhas do próprio partido ou coligação.

Em segundo lugar, porque as circunscrições eleitorais que elegem os membros do Congresso Nacional, as unidades da Federação, são extensas e populosas. Nessas condições, candidatos com recursos suficientes para alimentar uma campanha vigorosa em todos os municípios de seu Estado apresentam uma vantagem comparativa considerável sobre os demais. Além disso, o que seria um patamar racional de gasto máximo, ou seja, o ponto em que o investimento em campanha deixa de obter um retorno significativo em termos de votos, é muito elevado. Na prática, portanto, vigora a regra de quanto maior a quantidade de recursos, maiores as possibilidades de vitória. Em cada pleito, concorrem centenas de candidatos movidos por essa lógica. Não surpreende que as eleições brasileiras constem entre as mais caras do mundo.

Os dados disponíveis sobre gasto eleitoral confirmam essa hipótese. O cientista político norte-americano David Samuels (2002) analisou as informações que os tribunais eleitorais acumularam sobre os gas-

tos declarados pelos candidatos nas eleições de 1994 e 1998. Os gastos declarados em nossas eleições “gerais” (pleitos de presidente, governadores, senadores, deputados federais e estaduais) equivalem ao custo das eleições norte-americanas análogas, que ocorrem num país, como todos sabemos, com população superior e PIB muitas vezes superior aos nossos.

Na verdade, as eleições brasileiras são certamente ainda mais caras, uma vez que os gastos declarados de nossos candidatos são muito inferiores aos gastos reais. Os especialistas estimam essa diferença entre um mínimo de duas vezes e um máximo de dez vezes. Assim, nossa eleição geral de 1994, cujo gasto total declarado foi de US\$ 3,5 bilhões, teria custado, na verdade, alguma cifra entre US\$ 7 e US\$ 35 bilhões. A estimativa mais modesta supera em muito o gasto com a eleição norte-americana de 1996, que teria custado US\$ 3 bilhões. É claro que nossos candidatos só se dispõem a gastar muito porque esses gastos compensam ou seja, são necessários, embora nem sempre suficientes, para a vitória.

Sistemas eleitorais alternativos, encontrados com frequência maior nas democracias do mundo, tendem a produzir eleições mais baratas, que deixam espaço mais reduzido para a influência do poder econômico. O chamado voto distrital, ou seja, uma eleição majoritária em circunscrições uninominais, reduz a área geográfica e a população de eleitores objeto da campanha de cada candidato. Com isso, reduz-se o ponto de investimento eleitoral ótimo, o ponto que permite uma expectativa racional de retorno em termos de votos. A menor capacidade de mobilização de recursos financeiros de uma candidatura não determina, portanto, a perda de sua competitividade. As eleições tendem a precisar de menos dinheiro e, conseqüentemente, a arrecadar e gastar menos.

Ao mesmo resultado chega o sistema proporcional com listas fechadas ou pré-ordenadas em convenção partidária. Nesse caso, cada partido não lança em campanha

dezenas de unidades de captação e gasto de recursos, como no sistema de listas abertas. Como o voto não é dado a nomes, mas à sigla, e as possibilidades da eleição de cada um dependem do desempenho geral do partido, cada um dos partidos constitui uma só campanha, uma única unidade de arrecadação e despesa eleitorais. Também aqui, portanto, a tendência é para um volume de gastos menor que o produzido por nosso sistema de voto proporcional com listas abertas.

4. As propostas de mudança

A mudança da regra de financiamento das eleições encontra-se na agenda do debate político desde a vigência da Constituição de 1988. A discussão tem sido alimentada por uma sucessão de crises políticas abertas que se seguiram à realização de cada eleição. O impedimento do presidente Collor e o episódio conhecido como o caso dos “anões do orçamento” foram os eventos de conseqüências maiores dentre as essas crises abertas em razão de episódios ligados, de maneira direta ou indireta, ao financiamento de campanhas eleitorais. Mais numerosos foram os casos de ameaça de crise, da divulgação de evidências comprometedoras contra políticos do governo e da oposição, que não conseguiram acumular impulso suficiente para gerar uma Comissão Parlamentar de Inquérito e desencadear os resultados políticos e institucionais esperados.

O fato é que numerosos projetos de mudança da regra do financiamento tramitaram e tramitam no Congresso Nacional. Conforme o conteúdo das regras de controle que propõem, podem ser classificados em dois grandes grupos. De um lado, aqueles que propugnam a mudança radical, a adoção de um sistema público exclusivo de financiamento. Nos anos eleitorais, seria distribuída aos partidos políticos determinada quantidade de reais por voto obtido na eleição anterior. Os projetos variam na determinação dos partidos beneficiários (partidos constituídos ou partidos representa-

dos na Câmara dos Deputados, por exemplo) e no montante a ser financiado por voto (a maioria estipula sete reais por voto). Nessa vertente, qualquer contribuição de origem privada, de pessoa física ou jurídica, seria caracterizada como crime eleitoral.

Uma segunda vertente instituiu o financiamento público, mas não impõe seu caráter exclusivo. Admite fontes particulares, sujeitas a regras e limites mais rígidos que aquelas vigentes hoje. Alguns projetos restringem a contribuição de particulares àquelas provenientes de pessoas físicas, outros permitem-na apenas aos filiados do partido, outros, finalmente, limitam o montante passível de doação.

A proposta de reforma política de autoria de Comissão da Câmara dos Deputados, formada para esse fim em 2003, acolheu, como sabemos, a tese do financiamento público exclusivo de campanha. Outra não havia sido a conclusão da Comissão Temporária Interna do Senado Federal, constituída a partir da aprovação do Requerimento nº 518, em 19 de abril de 1995.

É possível constatar que toda a discussão a respeito de financiamento de campanhas eleitorais aborda a questão a partir da perspectiva exclusiva da entrada de recursos, ou seja, da regra de arrecadação. Debate-se o fluxo de recursos financeiros para as campanhas, sua origem, pública e/ou privada, e as limitações a que deve estar sujeito. A discussão ignora, até o momento, a perspectiva alternativa do gasto eleitoral, do custo comparativo das eleições no País, ou seja, da saída desses recursos no decorrer da campanha. Mesmo o debate em torno do sistema eleitoral tem como foco o fortalecimento dos partidos, sem analisar as conseqüências do sistema em termos de volume de gastos, demanda por recursos e relação dos candidatos com o universo de financiadores.

5. A comparação internacional

Financiamento público pode ocorrer mediante entrega direta de recursos a parti-

dos ou por meio de renúncia fiscal. Pode ocorrer de maneira concomitante a contribuições de particulares, sujeitas a regras mais ou menos restritivas, ou pretender exclusividade. Alguns dos casos mais significativos da experiência internacional recente serão descritos brevemente a seguir.

5.1. Alemanha

O princípio que rege a legislação sobre financiamento de campanha é o da proteção de partidos e candidatos da influência de grandes financiadores. O financiamento público ocorre mediante reembolso de gastos eleitorais, que pode ser antecipado em relação à campanha eleitoral seguinte, e por meio de subsídio público a contribuições e doações privadas.

O reembolso beneficia partidos que tenham obtido até 0,5% dos votos na eleição anterior, a montantes de 0,85 euros por voto até 3 milhões de votos e 0,70 euros por voto que exceder essa quantia. Para fazerem jus ao reembolso, os partidos devem apresentar contas minuciosas, de receitas e despesas, ao Presidente da Câmara. Mensalidades de filiados e doações são dedutíveis, até certo limite, de pagamento de impostos. Em média, o governo subsidia até 38% dos recursos privados – mensalidades e doações – que chegam aos partidos.

Candidatos distritais independentes, ou seja, não vinculados a partidos políticos, podem ser apresentados por, no mínimo, 200 eleitores de seu distrito. Também eles podem requerer reembolso de despesas em termos similares aos que vigem para partidos.

Doações que superem os 10 mil euros devem ser publicadas na prestação de contas dos partidos, com o nome e o endereço do doador.

Na vigência desse sistema, as mensalidades de filiados representam hoje, para os partidos alemães, em média, de 30% a 50% de suas receitas. Os reembolsos governamentais respondem por mais 30% e o restante provém de investimentos efetuados.

5.2. Estados Unidos

Vigorava, até final de 2003, uma regra estrita para as contribuições diretas de indivíduos, a candidatos e partidos. Contribuições a candidatos não podiam ser superiores a US\$ 1,000, por ano e ciclo eleitoral. Contribuições a partidos não podiam ser superiores a US\$ 25,000, por ano e ciclo eleitoral. Esse dinheiro, sujeito a limitações, é conhecido como *hard money*.

No entanto, havia uma brecha na lei, que permitia a doação de empresas, sindicatos e de indivíduos que desejassem contribuir com quantias maiores que os limites estabelecidos. Era permitido, sem limitação, o apoio a “idéias e atividades partidárias”. Esse dinheiro entrava no caixa do partido e era encaminhado, posteriormente, a candidatos específicos. No jargão de candidatos e financiadores é conhecido como *soft money*.

Além da contribuição destinada à defesa de idéias, empresas e sindicatos podiam financiar propagandas caras, nos meios de comunicação, em torno de temas específicos de seu interesse. Na prática, terminavam por fazer a campanha de um dos candidatos, de maneira direta, com a defesa de algum ponto de sua plataforma, ou indireta, atacando as propostas de seus adversários.

O recente escândalo da Enron demonstrou a fragilidade desse sistema. Afinal, boa parte dos congressistas, chamados a apreciar responsabilidades nesse caso, havia sido beneficiado em suas campanhas por contribuições dessa empresa, na forma de *soft money*. Dois projetos, elaborados pela Câmara e pelo Senado, passaram a tramitar, ambos com o objetivo de limitar esse tipo de contribuição.

Conforme o projeto da Câmara, passava a ser proibido o uso de contribuições para a divulgação de idéias pelos comitês nacionais dos partidos. Esse tipo de contribuição continuava a ser permitido para os comitês estaduais dos partidos, sujeito, no entanto,

ao teto de US\$ 10,000, excluída sua utilização na propaganda político-eleitoral.

As restrições ao emprego do *soft money* eram compensadas por limites mais amplos para as contribuições individuais. Candidatos ao Senado e a presidência a poderiam receber até US\$ 2,000 e partidos políticos, até US\$ 30,000. Os limites eram mais elevados nos casos de candidatos que enfrentam, em seu distrito, adversários notoriamente ricos.

A propaganda financiada diretamente por corporações e sindicatos era vedada nos 60 dias anteriores à eleição e nos 30 dias anteriores às eleições primárias. Quando realizada, deveria ser custeada mediante contribuições dos interessados aos partidos e não contratadas diretamente com a mídia.

O projeto do Senado proíbe todas as contribuições indiretas, assim como as propagandas pagas por sindicatos e empresas, nos 60 dias anteriores à eleição.

No que se refere às contribuições individuais, diretas, a candidatos e partidos, prevaleceu também aqui uma diretriz compensatória: teto de US\$ 2,000 por candidato e ciclo eleitoral e de US\$ 37,000 por partido, por ciclo eleitoral.

Em síntese, a diretriz comum aos dois projetos é a proibição ou forte restrição das contribuições destinadas à divulgação de idéias e das campanhas de empresas e sindicatos na mídia. Continuam permitidas as contribuições de pessoas físicas, a candidatos e partidos, sujeitas, no entanto, a novos limites.

A tramitação de ambos os projetos resultou na aprovação, na fusão de 2003, de lei que impõe restrições severas ao uso de *soft money* e estabelece novos limites para as contribuições de pessoas físicas e jurídicas às campanhas eleitorais.

5.3. Canadá

No Canadá, as eleições são organizadas pela Comissão Eleitoral do Canadá, a quem cabe também a fiscalização e o controle sobre a arrecadação de recursos e os gastos de

partidos e candidatos. O financiamento é misto, uma vez que a lei permite contribuições privadas e prevê financiamento público para as campanhas.

Os candidatos são responsáveis pela administração financeira da campanha, abrem uma conta corrente exclusiva para essa finalidade e nomeiam um tesoureiro oficial e um auditor.

A legislação canadense não limita as contribuições privadas às campanhas, seja no montante, seja na fonte. A opção recaiu sobre o controle dos gastos. A idéia é que a fixação de limites de gastos e a exigência de transparência conferem maior equidade ao pleito. São vedadas apenas, portanto, as contribuições anônimas e aquelas provenientes do estrangeiro.

O limite de gastos varia de circunscrição para circunscrição. O voto é distrital e existem 301 distritos no país. Nas eleições de 1997, a média dos limites de gastos por candidato foi de 62.000 dólares e o limite para partidos que apresentam candidatos em todos os distritos foi de 11 milhões de dólares.

O financiamento público das campanhas consiste em: a) renúncia fiscal de parte do imposto de renda dos doadores a partidos e candidatos e b) reembolso parcial dos gastos de campanha.

No imposto de renda, há uma progressão de doações e respectivos descontos, até o máximo de US\$ 1,150 de doação, que dá o direito a US\$ 500 de crédito ou abatimento no imposto. O reembolso parcial pode chegar a 22,5% dos gastos dos partidos que ultrapassem os 2% dos votos, desde que suas contas sejam aprovadas por uma auditoria. No caso dos candidatos, 50% dos gastos podem ser reembolsados.

A legislação canadense defronta-se hoje com a regulamentação dos gastos de terceiros. Simpatizantes de uma candidatura trabalham por ela, recebem doações e efetuam gastos sem controle algum, uma vez que não são candidatos nem partidos. Houve uma tentativa recente de impor limitação de US\$ 1,000 às contribuições de terceiros, tentati-

va que fracassou em razão da dificuldade de fiscalização.

5.4. França

A França optou recentemente pelo financiamento público das campanhas e, em 1995, proibiu as contribuições de pessoas jurídicas e de sindicatos. Curiosamente, a mesma legislação define como despesa de campanha apenas os gastos autorizados expressamente pelo candidato. Esse entendimento abre a possibilidade da constituição de comitês autônomos, de simpatizantes, livres para arrecadar e gastar sem controle. Criou-se uma situação semelhante ao *soft money* norte-americano e aos gastos de terceiros no Canadá.

O financiamento público opera mediante reembolso de 50% do limite definido de despesas, para os partidos que obtenham pelo menos 5% dos votos nas eleições. A distribuição desses recursos entre os partidos obedece, em partes iguais, ao número de votos obtidos nas eleições para a Assembleia Nacional e ao número de parlamentares filiados ao partido.

5.5. Itália

A política italiana foi abalada há poucos anos pelo episódio conhecido como *Tangentopoli*, a descoberta de uma ampla rede de corrupção envolvendo as lideranças de alguns dos principais partidos do país, grandes empresários e contatos com o crime organizado. Como resultado, o sistema partidário entrou em crise e sofreu uma reformulação completa. A legislação do país sobre a matéria já contava com uma tradição de confusão e ineficácia. Data de 1974 uma lei dispendo sobre o financiamento público de campanha. Em 1997, esse sistema foi substituído por um modelo de “financiamento voluntário dos partidos políticos” e, em 1999, surge um novo documento legal, disciplinando as contribuições voluntárias e o reembolso público de gastos de campanha. A matéria, no entanto, ainda é objeto de debate e encontram-se hoje em

discussão e tramitação, mais uma vez, propostas de alteração das regras de financiamento de campanha.

6. Conclusões

A breve discussão acima efetuada permite adiantar algumas conclusões provisórias, a serem objeto de investigação por estudos posteriores.

Em primeiro lugar, parece claro que o tema financiamento de campanhas eleitorais permanece na agenda política do Brasil, onde afinal há uma proposta de reforma política em curso, que acolhe nova regra de financiamento, assim como na de todos os países aqui examinados. Em todos os casos, a legislação tem sido objeto de mudanças recentes, algumas radicais, e novas modificações encontram-se em apreciação. O debate e a mudança, na maior parte das vezes, sucedem-se à eclosão de escândalos financeiros, com a conseqüente rejeição da velha regra por parte da opinião pública. Nesse roteiro, o desfecho mais comum é a modificação das normas e, por diversas vezes, a substituição dos governos. Além do caso Enron, nos Estados Unidos, cabe lembrar o episódio Köhl, na Alemanha; a queda do governo socialista na Espanha, a *Tangentopoli* italiana, além de episódios similares ocorridos recentemente no Japão e na França. Tudo indica, portanto, que o incremento dos fluxos de informação e na transparência dos processos político-eleitorais têm como conseqüência revelar um desajuste estrutural entre as engrenagens dos mecanismos de financiamento de campanha e as convicções e valores predominantes na opinião pública desses países. Daí a crise recorrente e a mudança permanente da legislação.

Em segundo lugar, parecia ser comum a diferentes arranjos institucionais uma combinação de posturas: rigidez para com as finanças de partidos e candidatos com tolerância extrema para com recursos de terceiros, simpatizantes ou outras formas de *soft*

money, no jargão norte-americano. Essa combinação parece haver entrado em crise em vários países, à medida que o peso do poder econômico sobre a escolha e as decisões dos representantes do povo e as conseqüências desse fato vem-se tornando mais evidentes.

Em terceiro lugar, um novo modelo parece longe ainda de definição, mas a tendência predominante parece ser a limitação ou redução de contribuição de origem privada, normalmente por caminhos indiretos, para partidos e candidatos, acompanhada, em muitos casos, de criação ou expansão das fontes públicas de financiamento.

Finalmente, em quarto lugar, vimos que no Brasil, a discussão sobre financiamento de campanha concentrou-se sempre nas fontes dos recursos e nunca abordou a questão da estrutura de gastos imposta pelo sistema eleitoral. No entanto, a proposta de

reforma política ora em tramitação na Câmara dos Deputados contempla ambas as dimensões da questão: estabelece o financiamento público exclusivo de campanha e altera a sistemática do voto proporcional, no rumo das listas fechadas ou pré-ordenadas de candidatos. São atacados, portanto, os dois pólos da questão: a origem, pública, de acordo com a proposta, do financiamento, e o custo da eleição, mediante a adoção de um sistema que tende a gerar pleitos que demandam um montante menor de recursos.

Bibliografia

CAGGIANO, M.M.S. "Corrupção e financiamento de campanhas eleitorais" in Revista de Direito Constitucional e Internacional n. 41, outubro-dezembro de 2002.