



FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS: PROBLEMAS DO MODELO ATUAL E OPÇÕES LEGISLATIVAS PARA ENFRENTÁ-LOS

Ana Luiza Backes

Consultora Legislativa da Área XIX
Ciência Política, Sociologia Política, História, Relações Internacionais

Luiz Henrique Vogel

Consultor Legislativo da Área XIX
Ciência Política, Sociologia Política, História, Relações Internacionais

ESTUDO

FEVEREIRO/2014



Câmara dos Deputados
Praça dos Três Poderes
Consultoria Legislativa
Anexo III - Térreo
Brasília - DF

SUMÁRIO

1. PROBLEMAS DO MODELO ATUAL	3
2. OPÇÕES DE ATUAÇÃO LEGISLATIVA	7
3. AVALIAÇÃO COMPARATIVA DAS OPÇÕES	20
ANEXO – TABELA: GASTOS DECLARADOS NAS ELEIÇÕES PRESIDENCIAIS (2010)	22

©2014 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados(as) o(a) autor(a) e a Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.

Este trabalho é de inteira responsabilidade de seu(sua) autor(a), não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados.

FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS: PROBLEMAS DO MODELO ATUAL E OPÇÕES LEGISLATIVAS

1. PROBLEMAS DO MODELO ATUAL

O crescente interesse pela discussão sobre o financiamento das campanhas eleitorais no país expressa a constatação, confirmada por estudiosos da matéria, de que os gastos eleitorais, de origem privada, têm crescido num ritmo exponencial. Em 2002, os gastos declarados à Justiça Eleitoral por partidos e candidatos nas campanhas para deputado federal alcançaram R\$ 189,6 milhões; em 2010, esse valor chegou ao montante de R\$ 908,2 milhões, um crescimento de 479% em oito anos. Na mesma direção, as campanhas presidenciais, que custaram R\$ 94 milhões, em 2002, alcançaram a cifra de R\$ 590 milhões em 2010, um crescimento de 627% em oito anos.

Ainda que esses números possam refletir em parte um aumento dos gastos declarados em relação aos não declarados, como resposta a um crescente rigor na fiscalização de parte da Justiça Eleitoral, não há dúvida que os gastos efetivos cresceram e crescem enormemente, fenômeno que não é só brasileiro, e está relacionado ao desenvolvimento de novas técnicas de campanha, incorporando marketing, TV, gastos com jatinhos, entre outros. Outro fator relacionado é o aumento do grau de competitividade das eleições - eleições competitivas são obviamente mais caras.¹ O crescimento é alimentado pelo aumento da propaganda dos concorrentes, e assim, para se manter no jogo, é necessário bancar a aposta, elevando os custos, num jogo que se retroalimenta.

Uma consequência grave desse processo são seus impactos nas chances de êxito dos candidatos. Dados analisados para as últimas eleições de deputado federal no Brasil demonstram uma forte correlação entre gastos e sucesso eleitoral. Estudo publicado nos Cadernos Aslegis² comenta este aspecto:

Comparando a média de gastos dos eleitos com a dos não eleitos, observa-se que aquela foi em média 12 vezes maior. Considerando que o número de candidatos é muito grande³, e que existem candidatos que praticamente não fazem campanha, o que rebaixa os gastos da média dos não eleitos, calculamos a média de gastos dos candidatos “competitivos”, ou seja, dos não eleitos mais próximos da eleição. Ainda

¹ O aumento da competitividade eleitoral costuma ser relacionado com o aumento do número de partidos e de candidatos (tínhamos 2 partidos entre 1965 e 1979, número que foi crescendo especialmente a partir de 1985, quando a EC nº 25 assegurou a liberdade de organização partidária, posteriormente ratificada e fortalecida na Constituição de 1988; hoje são 32 partidos registrados no TSE). É uma hipótese a considerar a de que esteja também relacionado com uma maior valorização dos cargos públicos, que teriam crescido em poder decisório no processo político recente.

² *Gastos em campanhas eleitorais no Brasil*. Ana Luiza Backes e Luiz Claudio Pires dos Santos. In: Cadernos ASLEGIS, nº 46 (Mai/Ago 2012). Disponível em: http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/14166/gastos_campanha_backes_santos.pdf?sequence=1

³ Os partidos podem registrar candidatos em número de até 150% do número de vagas a que concorrem, sendo que em caso de coligação podem ir até 200%.

assim, a relação continua forte: os eleitos gastaram na média nacional o dobro dos não eleitos “competitivos”. Em vários estados, os eleitos gastaram o quádruplo ou mais que seus adversários competitivos (PE: 7,2 vezes; AC: 5,9 vezes; SE: 5,2 vezes; PI: 4,7 vezes; RN: 4,1 vezes; GO: 4,0 vezes). (O estudo citado e a tabela que apresenta os dados para todos estados estão em Anexo)

A forte correlação entre o montante dos gastos eleitorais e o número de votos alcançados pode ser constatada em outro dado da última eleição para a Câmara dos Deputados. Dos 513 deputados federais eleitos, 369 foram os que mais gastaram nos seus estados, conforme tabela abaixo, tirada do mesmo estudo:

Tabela 2. Vagas de deputado federal preenchidas pelos candidatos que declararam maiores gastos⁴.

UF	Eleito	Não Eleito	Suplente	Total
AC	7		1	8
AL	7		2	9
AM	4		4	8
AP	4		4	8
BA	29		10	39
CE	17		5	22
DF	7		1	8
ES	7		3	10
GO	14		3	17
MA	12		6	18
MG	43		10	53
MS	6		2	8
MT	4		4	8
PA	14		3	17
PB	8		4	12
PE	22		3	25
PI	9	1		10
PR	22		8	30
RJ	28		18	46
RN	6		2	8
RO	5		3	8
RR	3		5	8
RS	23		8	31
SC	10		6	16
SE	7		1	8
SP	47		23	70
TO	4		4	8
Total	369	1	143	513

Ainda que certamente não se possa atribuir unicamente aos gastos o resultado positivo⁵, há uma correlação forte entre “gastos” e “sucesso eleitoral”⁶.

⁴ Dados extraídos por CENIN e CONLE, em 15/04/2010, da página do TSE na internet. Foram identificados os candidatos com maiores gastos em cada estado, no número correspondente ao de vagas que a UF ocupa na Câmara dos Deputados, verificando-se o resultado por ele atingido no pleito (eleito, não eleito ou suplente). Vale registrar que todo candidato de um partido ou coligação que elegeu pelo menos um de seus candidatos é considerado suplente – se o partido x, concorrendo em São Paulo, onde é possível registrar até 105 candidatos a deputado federal, elegeu um deputado, os outros 104 candidatos são considerados suplentes.

⁵ Observe-se, por exemplo, que o candidato que mais gastou no País não se elegeu. De outro lado, observe-se que o candidato que mais gastou em Goiás foi ali o mais votado e não tinha vida política nem residia no estado.

Difícilmente um concorrente que não se capacite a gastar muito terá chances. E onde os partidos e candidatos vão buscar os recursos?

Estudos mostram que a maior parte das campanhas brasileiras são financiadas por pessoas jurídicas. Considerando-se os valores declarados para a eleição de 2010, 75% de todos os recursos destinados aos candidatos, partidos e comitês foram provenientes de pessoas jurídicas. A distribuição das doações é altamente concentrada - se levarmos em consideração as contribuições dos 200 maiores doadores (em sua absoluta maioria pessoas jurídicas ou pessoas físicas ligadas ao meio empresarial) é possível observar que estas foram responsáveis por 45% de todas as contribuições em dinheiro aos partidos, comitês e candidatos⁷. Esses financiadores têm um poder diferenciado na disputa, ao selecionar os candidatos que receberão recursos cruciais para o resultado (processo que já foi chamado de “a lista fechada dos financiadores”).

Vale registrar ainda um outro aspecto: a maior parte das pessoas jurídicas que doa recursos para as campanhas eleitorais atua nos ramos da atividade econômica que realiza contratos com o poder público ou são regulamentados por atos dos Poderes Executivo e Legislativo. Abre-se assim um espaço para que seus interesses tenham tratamento privilegiado nessas esferas por parte dos eleitos, em detrimento do interesse público.

Em suma, os principais problemas que o quadro atual de financiamento de campanhas apresenta poderiam ser sintetizados da seguinte forma:

- a) a crescente escalada de gastos, que leva a que campanhas menos dispendiosas percam a competitividade;
- b) a desigualdade de condições entre os candidatos, que leva a uma tendência para a sobrerrepresentação de determinados setores econômicos e a sub-representação dos setores mais pobres da sociedade;

⁶ Pode-se exemplificar com a correlação positiva entre “horas de estudo” e “nota” em uma prova. O grau no qual o comportamento da variável “horas de estudo” pode explicar a variação da “nota na prova” dependerá de uma série de outros fatores que compõe essa relação, mas que não estão objetivamente medidos na informação coletada: a) grau de dificuldade da prova; b) heterogeneidade cognitiva e social dos alunos; c) rotina diária de estudos; d) qualidade da hora de estudo (reduzida pelo fato do aluno ouvir música ou ver TV enquanto estuda); e) didática do professor; f) grau de dificuldade da matéria. O mesmo pode ser dito dos inúmeros fatores que não estão presentes na informação objetiva “votos” e “gastos eleitorais”, mas que têm impactos no resultado de uma eleição: a) inserção social do candidato; b) base eleitoral; c) partido; d) detentor ou não de mandato eletivo; e) como gastou os recursos na campanha; f) como o eleitor decide em quem votar. Além disso, normalmente os candidatos que são percebidos como tendo mais chances tendem a atrair mais recursos. A variável recursos portanto, não seria independente, mas ainda assim relevante.

⁷ Dados extraídos do site do TSE e organizados pelo consultor de orçamento Sergio Tadao. Os dados confirmam um padrão detectado por outros estudos: a maior parte das contribuições eleitorais no Brasil seria oriunda de pessoas jurídicas. Ver por exemplo a análise das prestações de 1994 e 1998, efetuada por Samuels, David. (2003) “Financiamento de campanhas e eleições no Brasil – o que podemos aprender com o “caixa um” e propostas de reforma.” In: Reforma Política e cidadania. SP, Ed. Fundação Perseu Abramo.

- c) o estímulo para relações escusas entre empresas e candidatos: no sistema atual, os doadores mais fáceis de atrair são as empresas, que em geral doam como um investimento, para o qual esperam retorno nem sempre em forma legal⁸;
- d) a pouca efetividade da fiscalização: como não existe um parâmetro claro para a definição de abuso do poder econômico, e todos podem gastar muito, legalmente, a fiscalização tende a perder a “materialidade” do abuso, restringindo-se a aspectos mais formais.

Avaliaremos a seguir as principais opções em debate para enfrentar estes problemas.

2. OPÇÕES DE ATUAÇÃO LEGISLATIVA

Foram selecionadas para exame quatro propostas de mudança do modelo de financiamento, contrastadas com a opção possível de não efetuar mudança nenhuma. São indicados pontos positivos e negativos para cada uma das opções. São elas:

Opção 0: Não editar nova norma legal relativa ao tema, mantendo o atual modelo de financiamento das campanhas eleitorais (financiamento centrado em pessoas jurídicas, sem limite efetivo de gastos).

Opção 1: Aprovar o Projeto de Lei 6.147, de 2013 (Limite de gastos fixado em lei, e proibição de doações de pessoas jurídicas).

Opção 2: Aprovar a proposta apresentada em julho de 2013 pelo Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral (MCCE) e Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), convertida no PL 6316/13 (limite de gastos, proibição de doações de pessoas jurídicas e aumento do financiamento público).

Opção 3: Aprovar a criação do **Financiamento Público Exclusivo**. Para isso, há várias alternativas em debate na Casa, a maior parte delas pensada ao PL 1538/07. Consideraremos neste trabalho duas dessas variantes, construídas num processo coletivo nas respectivas Comissões Especiais: o Anteprojeto apresentado na Comissão Especial da Reforma Política na 54^a Legislatura (2011-2015); e o Projeto 1563/07, aprovado na Comissão Especial da Reforma Política na 52^a Legislatura (2003-2007).

Opção 4: Aprovar as alterações propostas ao art. 17 da Constituição pela PEC 352/13 (previsão de limite de gastos eleitorais na Constituição, doações de pessoas jurídicas apenas para partidos, e autonomia dos partidos para escolher sua forma de financiamento)

⁸ O diretor de Combate ao Crime Organizado da Polícia Federal, Oslain Santana, terceiro na hierarquia da instituição, afirmou em entrevista recente ao jornal O Globo que pelo menos metade dos casos de corrupção tem relação com financiamento de campanhas eleitorais. (Segundo a matéria, o delegado teria coordenado todas as grandes operações de combate contra fraudes em licitações, superfaturamento de contratos e contratação de ONGs de fachada desde 2011. Ver O Globo de 20/10/2013.)

Cabe ressaltar que há várias outras propostas em tramitação, mas consideramos as opções selecionadas representativas do debate sobre o tema no parlamento e na sociedade.

Os aspectos analisados são apenas os econômicos, orçamentários e políticos, e entram em foco apenas os dispositivos que definem o modelo de financiamento, deixando de lado questões pontuais que acompanham os projetos (como a regulamentação da contratação de cabos eleitorais, uso da internet para prestação de contas e outras; também não trataremos das penalidades propostas, pois, qualquer que seja a forma adotada de financiar as campanhas, será necessário definir sanções para o descumprimento das regras, mas esse é outro debate, desvinculado do financiamento propriamente dito).

Opção 0: Não editar norma relativa ao tema

Em comparação com as demais opções legislativas, que necessitam ser defendidas publicamente pelos interessados em alterar as regras do financiamento das campanhas eleitorais, a manutenção do sistema vigente conta com o apoio silencioso de amplos segmentos sociais. Como as regras atuais favorecem determinados setores, não surpreende que a resistência ao financiamento público ou ao estabelecimento de limites para os gastos eleitorais seja maior entre aqueles que dispõem de amplo acesso aos mecanismos de financiamento privado, pois a existência de um teto reduz a diferença entre os principais arrecadadores e os demais candidatos. Em relação aos que pretendem alterar a lei, os defensores do status quo têm a vantagem de não necessitar sustentá-lo por intermédio da manifestação pública, beneficiando-se também da utilização das prerrogativas regimentais com o propósito de barrar as iniciativas de transformação.

Ao mesmo tempo, o financiamento público, em suas diversas versões, ou o estabelecimento de limites para os gastos eleitorais, são propostas que fazem parte de uma agenda política em prol da maior igualdade, seja no campo político ou no mundo social. Evidentemente, essa agenda política não é compartilhada por todos os setores da sociedade. Por essas razões, a preferência pelo sistema vigente pode ser interpretada como parte da estratégia de manutenção ou ampliação das posições de poder alcançadas por segmentos sociais que dispõem do acesso aos recursos que lhes conferem chances de êxito eleitoral diferenciadas em um modelo que conhecem bem.

Pontos positivos: manutenção de um sistema cujo funcionamento é conhecido pelos atores interessados.

Pontos negativos: se mantidas as regras atuais (financiamento predominantemente oriundo de pessoas jurídicas, sem limite de gastos), a tendência será a continuidade do crescimento dos valores globais das campanhas eleitorais registrados nas três últimas eleições. A partir dos pontos destacados na análise do modelo de financiamento vigente, dois impactos sociais e políticos devem ser ressaltados: a) probabilidade de aumento da representação eleitoral dos candidatos que dispõem de maior acesso aos recursos doados pelos financiadores privados, em detrimento da representação dos candidatos sem acesso a volume semelhante de recursos (desigualdade entre candidatos); b) crescimento da capacidade de influência dos doadores privados sobre os representantes políticos, seja de

forma lícita ou ilícita (nas relações das empresas financiadoras em contratos com o governo) – maior influência do poder econômico.

Assim, vislumbramos as seguintes consequências: a) em primeiro lugar, os candidatos e partidos políticos que contam com acesso diferenciado aos recursos financeiros dos doadores de campanha, em sua maioria, pessoas jurídicas (75% do total doado) ou pessoas físicas vinculadas ao meio empresarial tenderão a aumentar sua representação política; b) em segundo lugar, olhando a manutenção do *status quo* do ponto de vista daqueles que contribuem, os “contatos” e os “espaços de influência” junto aos representantes políticos beneficiarão os segmentos que dispõem dos recursos que financiarão as campanhas eleitorais em futuros pleitos; c) por último, mas não menos importante, um sistema político no qual o dinheiro exerce papel central nos resultados eleitorais (sobretudo nas eleições proporcionais, pois nas majoritárias os doadores distribuem os recursos entre os candidatos mais competitivos) tenderá a conferir prioridade aos interesses, valores e visões de mundo de determinado segmento da sociedade.

Ainda que esse sistema também tenha que responder aos anseios da ampla maioria do eleitorado cujo único poder de influência é seu voto individual, o acesso privilegiado dos financiadores ao aparelho estatal pode contribuir, de diversas formas, para a transferência de recursos públicos para os segmentos que se encontram nas posições privilegiadas da hierarquia social.

Aprovar a opção 1 – PL 6.147/13 - Limite de gastos

O Projeto, de autoria do Deputado Henrique Fontana, se encontra na Comissão de Finanças e Tributação (CFT), apensado ao PL 1.538/07. A proposta estabelece um teto para os gastos eleitorais, proíbe a doação de pessoas jurídicas para as campanhas e limita as doações de pessoas físicas a 700 reais. Os tetos são fixados por cargo, em função do número de eleitores da respectiva unidade da federação. O descumprimento dessas regras implica, em multas altas e/ou na cassação do registro, além de poder ser tipificado como crime eleitoral. Além disso, é regulamentada a contratação de cabos eleitorais e determinada a imediata publicidade pela internet das doações recebidas e dos gastos efetuados.

Pontos positivos: há algum tempo, o Congresso vem debatendo propostas para limitar por lei os gastos eleitorais.⁹ Em 2006, diante da falta de acordo

9 Vale registrar que limites legais para os gastos de campanha são adotados em países como França, Espanha e Portugal. Nos Estados Unidos são estabelecidos valores máximos, mas apenas para os gastos declarados pelos candidatos (o *hard money*); gastos de propaganda feitos por comitês independentes, ou por pessoas físicas e jurídicas, são ilimitados, e também lá se observa uma explosão nos custos de campanha, bem como tentativas sucessivas de aprovar leis para enfrentar o problema. É interessante registrar que boa parte das medidas restritivas aprovadas pelo Congresso estadunidense em 2002 foram sendo derrubadas na Suprema Corte – em 2007 caíram as limitações a gastos com propaganda por corporações ou entidades privadas durante as eleições, pois, no entendimento da Corte, equivaleriam à censura, e seriam inconstitucionais. Em 2010, a Corte interveio para impedir limitação a qualquer tipo de gastos de pessoas jurídicas nas campanhas. Apenas está vedada a doação direta aos candidatos e a coordenação das atividades com os candidatos. E neste ano de 2013 foi questionado o dispositivo legal que define limites máximos

quanto aos valores a serem estabelecidos, a legislação adotou uma fórmula inócua, que manteve, na prática, sua fixação a cargo dos próprios partidos¹⁰: nunca foi votada a lei neste sentido. Os partidos tendem a estabelecer os limites nos valores mais altos, para não afetar sua competitividade (o que pode acontecer, se ele estabelecer valor mais baixo que seu concorrente).

A fixação dos limites em lei deve gerar uma freada na aceleração dos custos, que, como valeria para todos, pode ser interessante para a maioria dos atores envolvidos – o custo de aumentar os gastos além do limite passaria a ser a ilegalidade, com as sanções definidas na lei. No entanto, considerando que o estabelecimento de um teto para os gastos diminuiria a distância relativa entre os candidatos que mais gastaram e os demais, a alteração do *status quo* tenderia a diminuir as chances dos candidatos que contam com acesso privilegiado aos financiadores privados das campanhas.

Observe-se que leis recentes têm procurado nos últimos anos diminuir os gastos de outra forma, proibindo itens considerados caros: foram proibidos showmícios, outdoors, confecção e distribuição de camisetas e brindes. Contudo, como vimos, apesar dessas limitações, o volume global dos gastos de campanha continuou a crescer exponencialmente nas últimas eleições. A Lei das eleições de 1994 proibiu cenas externas e montagens nos programas de TV, em parte para baratear os custos, com resultados não perceptíveis nos gastos, e esta forma de limitação da propaganda foi abandonada nas leis seguintes. O projeto da chamada minirreforma eleitoral, votado no Senado e na Câmara, em outubro (PL 6.397/13), proibiu propaganda em bens particulares, sob a argumentação de que os espaços particulares têm sido vendidos para os candidatos, o que elevaria os custos. Ficam proibidas, neste caso, formas simples e tradicionais de campanha, como a colocação de cartazes e bandeiras nos domicílios. O caminho de limitar custos pela proibição de determinadas formas de propaganda toma assim um curso perigoso, pois restringe a participação dos cidadãos nas campanhas. A medida terminou sendo vetada, e a Lei 12891/13 vigora sem o dispositivo.¹¹

Ora, aprovar o limite de gastos parece que permitiria restringir os gastos apenas por uma variável, que é a determinante: o custo, deixando ao candidato a opção para definir livremente as formas de sua propaganda.

Outro ponto positivo é que, pelo modelo proposto, os candidatos e partidos seriam estimulados a buscar o apoio financeiro do maior número possível de

para as doações de pessoas físicas a candidatos, uma das últimas restrições da lei, e a tendência da Suprema Corte parece ser de derrubar a disposição. Ver <http://bigstory.ap.org/article/campaign-contribution-caps-issue-high-court>.

¹⁰ O art. 17-A da Lei 9.504/97, introduzido pela Lei 11.300/06, assim dispõe: “A cada eleição, caberá à lei, observadas as peculiaridades locais, fixar até o dia 10 de junho de cada ano eleitoral o limite dos gastos de campanha para os cargos em disputa; não sendo editada lei até a data estabelecida, caberá a cada partido político fixar o limite dos gastos, comunicando à Justiça Eleitoral, que dará a essas informações ampla publicidade”.

¹¹ Ver: <http://www.valor.com.br/politica/3371132/dilma-sanciona-com-vetos-projeto-da-minirreforma-eleitoral>. Os vetos ainda não foram apreciados pelo Congresso.

cidadãos, e isto deve ser positivo para as relações políticas de representação. Uma das críticas que se faz ao modelo de financiamento público exclusivo, como veremos adiante, é justamente a de que leva a um descolamento entre os representantes e os representados.

A dificuldade numa proposta desse tipo está em estabelecer um valor que possa ser ao mesmo tempo redutor dos custos e aceitável pelos atores envolvidos, já que um limite demasiado baixo pode restringir as chances, impedindo a competição, ou empurrar a maior parte das campanhas para a ilegalidade. O critério adotado no projeto parece bastante razoável, já que é referenciado nas declarações de gastos para o TSE das últimas eleições, de forma a aproximar a lei do que é praticado hoje. Dessa forma, apenas os gastos muito acima da média ficariam de fora do processo.

Por exemplo, para presidente da república, o máximo que um candidato pode gastar equivale a um real por eleitor, ou seja, 136 milhões de reais (cf. art. 17-A § 1º). No segundo turno, poderia gastar mais trinta por cento desse valor, (art. 17-A, § 6º), ou seja, aproximadamente 40 milhões. No total, seria possível gastar 176 milhões de reais para presidente, o que implicaria em uma redução de algo entre vinte e trinta por cento em relação ao que foi gasto em 2010 (considerando os candidatos que chegaram ao segundo turno, a coligação do PT declarou gastos de R\$ 236.899.853,00, e a do PSDB de R\$ 222.837.107,00, para os dois turnos).¹²

Para os demais cargos não é possível um limite único, dada a grande diversidade de situações, em que o eleitorado dos estados varia enormemente – a solução foi estabelecer faixas segundo o número de eleitores, que são multiplicadas por diferentes fatores.

O autor do PL 6.147/13, deputado Henrique Fontana, elaborou uma tabela, que foi distribuída no Congresso recentemente, em que apresenta uma comparação entre os gastos médios declarados hoje para cada cargo e o limite por ele proposto (tabela em Anexo). Segundo os dados ali apresentados, o candidato a deputado federal em São Paulo poderia gastar R\$1.064.028,00 (nas eleições de 2010, o gasto médio dos candidatos eleitos foi R\$ 1.696.902,00). No DF, pelo cálculo proposto, o valor cairia para um terço da média dos eleitos (de R\$1.013.315,00 para R\$ 366.540,00). Em alguns casos, os valores propostos reduzem os atuais em proporção bem maior, como é o caso de Roraima (reduz em nove vezes), ou Goiás e Mato Grosso. A proposta provavelmente viria a ser melhor calibrada, nas negociações ao longo de sua tramitação.

O projeto veda também as doações de pessoas jurídicas, permitindo apenas doações de pessoas físicas. Espera-se assim restringir a sobre-representação dos grandes financiadores, e impedir que seus interesses se sobreponham ao interesse público. Como já foi argumentado, as doações de pessoas jurídicas podem ser compreendidas como investimentos, com espera de benefício em retorno, e são proibidas em muitos países.¹³

¹² As declarações de gastos enviadas ao TSE não são separadas por turnos: os candidatos fazem apenas uma prestação de contas. Assim, pelas informações disponíveis no momento, não é possível aferir quanto gastaram em cada turno candidatos que concorreram nos dois.

¹³ Exemplos são França e Portugal. Na Espanha podem doar apenas pessoas jurídicas sem contrato com o Estado (Ver o Estudo da Consultoria Legislativa “Financiamento partidário e eleitoral – Alemanha, França, Portugal e Espanha: : http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/tema3/2012_22272.pdf). Nos Estados Unidos são proibidas as doações

Vale ressaltar que a simples vedação da participação das empresas nas campanhas, permanecendo o restante dos fatores inalterado, poderia se tornar letra morta, como aliás já foi no Brasil. As doações de pessoas jurídicas eram proibidas, tendo sido liberadas a partir de 1993.¹⁴ Na década de 1990, especialmente na CPI que investigou o Presidente Collor, foi constatado o enorme volume de recursos de empresas que transitava por “caixa 2” (oriundo, aliás, segundo especialistas, da grande quantidade de recursos que as próprias empresas não contabilizam no seu caixa 1). A opção do legislador naquele momento foi simplesmente legalizar essas doações, talvez com a esperança que a transparência permitisse a fiscalização, levando a relações entre financiadores e representantes mais referenciadas no interesse público, o que não aconteceu. Não basta proibir, portanto, enquanto os custos estão liberados, sob a pressão de forte competição. O projeto em tela altera o quadro, colocando um freio: se os gastos são limitados, diminui correspondentemente a pressão para buscar recursos, tornando-se mais fácil dispensar as contribuições de pessoas jurídicas.

Por fim, quanto à efetividade da fiscalização, é necessário considerar que a maior parte dos gastos em campanhas são feitos com propaganda, ou seja, são gastos que aparecem. Havendo um limite efetivo a controlar, seria possível fiscalizar as campanhas mais agressivas, para observar se está sendo ultrapassado o valor permitido, avaliando se os gastos respectivos são declarados, e se o são em valores compatíveis com o mercado. Hoje este tipo de fiscalização é inócua. Num caso como o de Goiás, anteriormente apontado, os candidatos que gastaram muito acima da média o fizeram legalmente, não sendo possível coibir os abusos. A atuação de candidatos que “caem de paraquedas” nos estados e municípios, substituindo inserção política por injeção de recursos, seria bastante reduzida.

Pontos negativos: em um cenário de eleições altamente competitivas, talvez o ajuste proposto se revele artificial. E quando o estímulo da competição atuar fortemente? Os candidatos se restringirão aos limites? Além disso, proibidas as doações de empresa, de onde virão os recursos? De cidadãos que não doam?¹⁵

diretas de pessoas jurídicas a candidatos – mas, como mencionamos anteriormente, elas podem fazer gastos ilimitados de propaganda a favor ou contra os candidatos que quiserem, desde que “não sejam coordenadas com seus comitês”, como mencionamos na nota 8, dispositivo este que torna inócua a proibição.

14 A Lei temporária das eleições de 1994, Lei 8713/93 liberou as doações de empresa para aquele pleito, e a Lei dos Partidos (Lei 9096/95) e a Lei das Eleições (Lei 9504/97) tornaram a permissão permanente.

15 No Brasil, as pessoas físicas raramente contribuem, quando o fazem são antes por laços de amizade ou parentesco. Em 1994, cada candidato a deputado federal recebeu, em média, contribuições de dezessete pessoas. Em 1998, o número caiu para doze. No total, menos de 75.000 pessoas fizeram doações na campanha de 1994. Nos EUA, até 10% dos eleitores americanos fizeram alguma doação financeira aos candidatos em 1984, o que equivale a cerca de 10 milhões de pessoas. (Cf. Samuels, David. (2003) “Financiamento de campanhas e eleições no Brasil – o que podemos aprender com o “caixa um” e propostas de reforma.” In: Reforma Política e cidadania. SP, Ed. Fundação Perseu Abramo) Na campanha de Barack Obama este número se ampliou. Segundo Bruno Speck, em artigo no Valor econômico de 10/8/12, o candidato Obama em 2008 arrecadou um terço de seus fundos (um total de US\$ 750 milhões) de doadores que contribuíram menos que US\$ 200 cada.

Talvez este quadro possa ser revertido, com campanhas partidárias buscando o apoio cidadão, mas é uma aposta de risco.

O limite de doações de pessoas físicas (setecentos reais) também parece baixo, ao menos num primeiro momento – sem os recursos de pessoas jurídicas e sem elevar o financiamento público, talvez seja pouco realista esperar que o financiamento se pulverize rapidamente em grande número de pequenos doadores

Observe-se que o PL retira as empresas das campanhas sem apresentar contrapartida financeira – ao invés de propor outra fonte, aposta em reduzir a pressão por recursos. As propostas que apresentaremos a seguir oferecem uma reposição: aumentar os recursos públicos.

Aprovar a Opção 2. PL 6.316/13 – Proposta OAB/MCCE

Pontos positivos: A maior diferença desta proposta em relação à anterior é que a retirada dos recursos de empresas é compensada por uma elevação do valor dos recursos públicos destinados às campanhas. O anteprojeto apresentado pelo Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral (MCCE) e Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) prevê um sistema misto de financiamento das campanhas eleitorais, isto é, recursos públicos oriundos de um Fundo Democrático de Campanhas (FDC) e privados (doações de pessoas físicas, até o valor total de R\$ 700,00, vedada a contribuição das pessoas jurídicas).

Cabe esclarecer que a legislação em vigor já prevê um aporte considerável de recursos públicos: a) Horário de Propaganda Eleitoral Gratuita (HPEG) (artigos 52, da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 99, da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, regulamentados pelo Decreto 7.791, de 17 de agosto de 2012); b) Fundo Partidário (art. 38 da Lei 9.096, de 19 de setembro de 1995).

No primeiro caso, as emissoras de rádio e TV obrigadas à divulgação gratuita da propaganda partidária e eleitoral, de plebiscitos e referendos poderão efetuar a compensação fiscal na apuração do Imposto sobre a Renda da Pessoa Jurídica (IRPJ), inclusive da base de cálculo dos recolhimentos mensais previstos na legislação fiscal, e da base de cálculo do lucro presumido. Em 2012, quando foram eleitos prefeitos e vereadores, o montante das compensações fiscais, segundo estimativa da Lei Orçamentária anual daquele ano, foi de R\$ 606,1 milhões.

No segundo caso, em 2012, os valores do Fundo Partidário chegaram a R\$ 349,6 milhões, sendo que R\$ 286,3 milhões corresponderam aos duodécimos custeados com recursos orçamentários (previstos no artigo 38, inciso IV, da Lei 9.096/95) e R\$ 63,3 milhões tiveram como origem as multas e penalidades pecuniárias aplicadas nos termos do Código Eleitoral e leis conexas, segundo prevê o inciso I do art. 38 da Lei 9.096/95. (O aumento de recursos públicos seria feito, segundo o PL em exame, por dotações destinadas ao financiamento das campanhas eleitorais na lei orçamentária

correspondente ao ano eleitoral, em rubricas próprias, em valores a serem propostos pelo TSE¹⁶. Não é possível portanto quantificar agora o impacto sobre o orçamento da União).

O projeto prevê que os recursos do FDC serão distribuídos em três etapas. Em primeiro lugar, a distribuição ocorre entre os partidos políticos, na seguinte proporção: a) 5% divididos igualmente entre os partidos registrados perante a Justiça Eleitoral que não possuam representação na Câmara dos Deputados; b) 10% divididos igualmente entre os partidos políticos com representação na Câmara dos Deputados; c) 85% divididos entre os partidos políticos de forma proporcional em relação ao número de deputados federais eleitos no pleito anterior.

Numa segunda etapa, os partidos deverão distribuir os recursos entre as eleições nas quais registraram candidatos: 1) nas eleições presidenciais, federais e estaduais: a) 16%, para a eleição de presidente e vice-presidente da República; b) 20%, para as eleições de governador e vice-governador; c) 8%, para as eleições de senador; d) 28%, para as eleições de deputado federal; e) 28%, para as eleições de deputado estadual e distrital; 2) nas eleições municipais: a) 50%, para a eleição de prefeito e vice-prefeito; b) 50%, para as eleições de vereadores.

Finalmente, numa terceira etapa, os recursos repassados às candidaturas registradas nas eleições serão distribuídos pelas agremiações aos seus respectivos diretórios estaduais e municipais (em se tratando da eleição de prefeitos e vereadores), na proporção do número de eleitores de cada circunscrição. Embora os recursos sejam distribuídos sob a responsabilidade dos partidos políticos, o TSE divulgará, até o dia 5 de julho do ano em que se realizarem as eleições, relação indicando o total de recursos destinados a cada partido, para cada cargo em disputa, em cada circunscrição.

O anteprojeto também estabelece que o limite para arrecadação das doações individuais será correspondente a duas vezes a maior quota recebida por um partido na distribuição dos recursos do FDC. Nesse sentido, o texto define um teto específico para cada uma das candidaturas em cada circunscrição eleitoral e, ao mesmo tempo, permite que um partido que não se encontre bem posicionado na distribuição dos recursos do FDC possa compensar essa deficiência recorrendo às doações das pessoas físicas. Mesmo o partido que recebeu o maior aporte de recursos do FDC pode se beneficiar das doações das pessoas físicas, em valor equivalente ao recebido por meio do financiamento público.

Pontos negativos: As críticas ao projeto são principalmente as relativas ao aumento de recursos públicos para campanhas. Ainda que não seja possível estimar o valor, já que dependeria de uma proposta a ser feita pela Justiça Eleitoral, é necessário considerar que já são gastos recursos com campanhas, e para elevá-los é necessário retirar de outros setores, como saúde e educação. Ademais, como nos demais modelos de distribuição dos recursos públicos, os critérios beneficiam os partidos com as maiores bancadas, que teriam um diferencial importante na competição com as agremiações com menor número de representantes na Câmara dos Deputados.

¹⁶ Embora esses valores possam ser modificados pelo Congresso Nacional, o anteprojeto não menciona o fato.

Aprovar a Opção 3. Financiamento Público Exclusivo

A proposta de financiamento público exclusivo surgiu na Câmara dos Deputados e é analisada aqui em dois modelos construídos por Comissões Especiais da Câmara dos Deputados, em duas diferentes legislaturas: **opção 3-A** - o da atual legislatura, apresentado à Comissão pelo Deputado Henrique Fontana (<http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/54a-legislatura/reforma-politica/arquivos/relatorio-final-consolidado-07-03-2012>) e **opção 3-B** o PL 1.210/07 (igual ao PL 2.679/03).

O PL 1.538/07, ao qual o PL 6.147/13 está apensado também dispõe sobre financiamento público exclusivo (apenas para eleições majoritárias, no entanto), e também outros de seus apensos tratam do tema, com variações. Escolhemos os dois modelos acima por serem os que refletem uma construção coletiva, arduamente debatida pelas Comissões Especiais ao longo de sua elaboração. Apresentaremos inicialmente os pontos em comum das duas propostas, para a seguir mostrarmos suas diferenças.

Pontos positivos: O modelo de financiamento público exclusivo surgiu como solução para criar relações de financiamento virtuosas, expurgando a possibilidade de conquista de representação privilegiada de interesses através de doações ou mesmo de “compra” de favorecimentos. As campanhas seriam financiadas exclusivamente com recursos públicos, sendo vedada a contribuição de pessoas jurídicas e físicas diretamente a partidos ou candidatos. Também seria vedada a utilização de recursos próprios dos candidatos.

A distribuição dos recursos seria feita em função da representatividade de partidos e candidatos, medida por um critério legítimo para tal: o número de votos.¹⁷ Retira-se assim a vantagem comparativa que tem os setores com acesso a grandes financiadores, permitindo que interesses amplamente populares sejam melhor representados (a garantia para tal é que a distribuição dos recursos é feita pelo voto, o que levaria a um círculo virtuoso – interesses mais populares seriam mais votados e receberiam mais recursos para a campanha). Restringe-se obviamente também o poder de influência das grandes empresas, que teriam cortado um dos principais canais pelas quais esse poder é exercido.

Para partidos e candidatos, especialmente os dos partidos médios e grandes, o sistema simplificaria muito as atividades de financiamento, permitindo que possam concentrar esforços nas atividades de campanha e de propaganda. Hoje, grande parte do tempo é gasto na busca de financiadores. O sistema tem a vantagem de reduzir drasticamente o volume de transações financeiras durante as eleições, facilitando enormemente a fiscalização. A atividade de prestação de contas também seria muito facilitada, pois haveria apenas uma fonte de entrada.

¹⁷ Grande parte dos países usa esse critério para a distribuição. A Alemanha, que foi dos primeiros países a adotar o financiamento público para partidos, em 2011 passou a combinar o número de votos com o de doações recebidas pelos partidos de seus filiados (o Estado paga um valor fixo para cada euro recebido pelo partido). É uma forma de estimular que os partidos busquem criar laços de filiação e contribuição.

Pontos negativos: O financiamento público exclusivo, em qualquer de suas variantes, nos parece muito complicado. Do ponto de vista de sua operacionalidade, visualizamos dificuldades em sua aplicação em uma campanha eleitoral concreta. Ainda que o projeto preveja que os gastos eleitorais devam ser realizados pelos partidos políticos, dificilmente não ocorrerão casos em que o apoio logístico, material ou de trabalho não possa gerar algum tipo de controvérsia sobre o descumprimento das regras do financiamento público exclusivo. Há, portanto, risco elevado dos candidatos e partidos políticos serem “lançados na ilegalidade”, com consequente perda de mandatos e elevação de ações judiciais questionando regras e procedimentos adotados nas eleições. A insegurança jurídica e a relativa perda de legitimidade do processo eleitoral também não devem ser descartadas.

Outro ponto a ser destacado refere-se ao relativo “congelamento” das chances eleitorais dos partidos políticos em função dos critérios de distribuição adotados. Como apenas a utilização de recursos públicos será lícita em uma campanha eleitoral, os partidos que obtiveram a maior votação na eleição anterior tendem a levar vantagem considerável em relação aos demais na eleição seguinte. E candidatos de partidos novos, competitivos, ficam impedidos de buscar apoio junto ao eleitorado para se sustentar.

Destaque-se ainda que a relação com os eleitores fica mais distante, já que se dá apenas através do voto, o qual nem sempre define políticas públicas precisas. O sistema impede a construção de vínculos de apoio material por parte dos apoiadores, quando candidatos que defendem determinadas causas buscam apoio financeiro nas campanhas, fortalecendo uma base social para aquelas propostas.

Apresentaremos a seguir as diferenças entre os dois modelos de financiamento público exclusivo. As principais dizem respeito a como são fixados os valores e como são distribuídos entre os partidos. Registre-se ainda que a proposta original, do PL 2.679/03, vinha fortemente vinculada com a adoção de um sistema eleitoral de lista fechada – assim, não era possível que candidatos proporcionais fizessem gastos. Já a proposta de Fontana é vinculada a um sistema de lista flexível, onde candidatos podem lutar para melhorar sua posição na lista, e assim podem fazer campanhas individuais.

Opção 3-A: Anteprojeto apresentado na Comissão Especial da Reforma Política desta legislatura (Relator Dep. Henrique Fontana)

Segundo as regras dessa variante, o financiamento das campanhas será realizado por meio de Fundo de Financiamento das Campanhas Eleitorais (FFCE), que receberá aportes de recursos do orçamento da União, admitindo, também, contribuições de pessoas físicas e jurídicas, desde que depositadas diretamente na conta fundo.

Esse é um diferencial da proposta: o montante dos recursos públicos destinados ao fundo de financiamento das campanhas será proposto pela Justiça Eleitoral, cabendo ao Congresso Nacional a decisão final sobre o montante total do fundo, na ocasião da feitura do orçamento anual. A distribuição de recursos de campanha aos partidos segue regras muito semelhantes às definidas pelo PL 6.136/13 (na realidade, o PL 6136 é que se baseou no trabalho da Comissão Especial - essas regras foram definidas num longo processo coletivo, ao longo dos anos de 2011 e 2012, e foram aproveitadas pelos projetos posteriores).

Basicamente, são seguidos três passos: a) em primeiro lugar, são definidos os valores destinados para cada uma das eleições (cargos) em disputa, sendo uma parcela reservada aos órgãos nacionais dos partidos; b) em segundo lugar, são definidos os valores destinados a cada circunscrição; c) em terceiro lugar, são definidos os valores destinados a cada partido. Com estes procedimentos, ao final se tem definido o quanto cada partido e cada candidato receberia, numa fórmula que se referencia nos votos e representantes dos partidos nas eleições anteriores.¹⁸

O resultado final da distribuição será conhecido por toda a sociedade na medida em que o TSE divulgará quanto cada partido receberá para cada cargo, em cada uma das eleições em disputa nas diferentes circunscrições do país, bem como o teto para cada um dos cargos em competição, representado pelo maior valor recebido por algum dos partidos concorrentes (em caso de coligação, os valores recebidos pelos partidos serão somados). O Anteprojeto também estabelece que os partidos disporão de parcela dos recursos recebidos para livre destinação às campanhas, conforme a estratégia política de cada agremiação, obedecidas regras e percentuais específicos e, principalmente, o teto para cada um dos cargos disputados¹⁹.

¹⁸ Uma vez definido o montante global dos recursos do FFCE, cada eleição receberá os seguintes percentuais: 1) nas eleições presidenciais, federais e estaduais: a) 11% para a eleição de presidente e vice-presidente da República; b) 19% para as eleições de governador e vice-governador; c) 8% para as eleições de senador (ou 4%, no ano em que se eleja um senador); d) 27% para as eleições de deputado federal; e) 27% para as eleições de deputado estadual e distrital; f) 8% para distribuição aos órgãos de direção nacional dos partidos (ou 12%, no ano em que se eleja um senador). Em se tratando de eleições municipais: a) 40% para a eleição de prefeito; b) 45% para eleição as eleições de vereadores; c) 15% para distribuição aos órgãos de direção nacional dos partidos. A seguir, passa-se à divisão dos recursos entre as circunscrições, de acordo com critérios que guardam proporcionalidade com o número de eleitores e com a representação no Parlamento. Na terceira etapa da distribuição dos recursos do FFCE, passa-se à distribuição dos valores entre os partidos, de acordo com os seguintes critérios: em cada circunscrição, a distribuição de recursos entre os partidos obedecerá a critérios de divisão igualitária entre as agremiações registradas no TSE (5%), entre as que tenham pelo menos um representante eleito na Câmara dos Deputados (10%) e entre as que tenham mais de dez representantes eleitos para a Câmara dos Deputados (10%). O restante (75%) seguirá critério de proporcionalidade em relação ao número de votos obtidos pelo partido para a Câmara dos Deputados ou Assembleia Legislativa, conforme a eleição em disputa. Nas eleições para prefeito e vereador, a distribuição de recursos entre os partidos obedecerá a critérios de divisão igualitária entre as agremiações registradas no TSE (5%) e entre as que tenham eleito representante para a Câmara de Deputados na eleição anterior (15%). O restante será distribuído da seguinte forma: 30%, proporcionalmente ao número de votos obtidos pelo partido na última eleição geral para a Assembleia Legislativa do Estado e 50%, proporcionalmente ao número de votos obtidos pelo partido na última eleição geral para a respectiva Câmara de Vereadores.

¹⁹ Nesse sentido, o partido que fizer parte de uma coligação sem ter candidato a titular ou vice da chapa recebe a integralidade da cota a que tem direito, podendo distribuir para outras candidaturas, na mesma circunscrição eleitoral, até 40% dos recursos recebidos. Nas eleições majoritárias, o partido que não registrar candidatura ou não coligar recebe 40% dos recursos para repasse às outras candidaturas dentro da mesma circunscrição. Também podem ser distribuídos para outras candidaturas, sempre observado o teto previsto para a mesma, os recursos recebidos nas eleições presidenciais e pelos órgãos de direção nacional dos partidos. O objetivo dessa cláusula de redistribuição é conferir maior autonomia para as estratégias eleitorais dos partidos visando fortalecer candidaturas consideradas viáveis politicamente, mas que, em função dos critérios baseados na distribuição de recursos públicos, não contam com recursos suficientes.

Em comparação com outros modelos de distribuição adotados por Projetos que instituem o financiamento público exclusivo, a iniciativa estabelece estratégia engenhosa para definir um teto de gastos com o propósito de evitar que um partido possa desequilibrar a disputa eleitoral por meio da concentração de recursos em algumas poucas candidaturas. O modelo de financiamento adotado também busca estabelecer distribuição ponderada entre as diversas candidaturas, levando em consideração dados concretos a respeito do montante efetivamente gasto por candidatura, em nível nacional, a partir da declaração de gastos apresentadas à Justiça Eleitoral no pleito de 2010. Em consequência, a regra guarda relação com o mundo concreto das campanhas, ainda que a proposta orçamentária do TSE e sua possível correção pelo Congresso Nacional provavelmente destinarão valor inferior ao montante declarado à Justiça, valor que, como se sabe, já é inferior ao efetivamente gasto por partidos, comitês e candidatos.

O modelo de distribuição dos recursos entre os partidos também busca estabelecer o necessário compromisso entre, por um lado, o rateio de acordo com a força eleitoral presente dos partidos sem, por outro, inviabilizar o crescimento ou a sobrevivência de agremiações com baixa expressão eleitoral no momento da introdução do financiamento público exclusivo.

A proposta prevê que, embora os candidatos possam fazer campanha individual, num sistema de lista flexível, os gastos de campanha serão realizados exclusivamente pelos partidos políticos, a partir de contas bancárias abertas especificamente para registro de movimentações financeiras relativas a campanhas eleitorais. Em consequência, apenas os partidos e os comitês financeiros de campanha prestarão contas à Justiça Eleitoral, o que facilitará o trabalho da fiscalização das informações prestadas (ao invés das contas de mais de vinte mil candidatos nas eleições para presidente, governador, senador e deputados, ou trezentos mil nas eleições de prefeitos e vereadores, serão examinadas apenas as contas dos trinta e dois partidos existentes e de seus órgãos de campanha nos estados ou municípios).

Opção 3-B - PL 2.679, de 2003, aprovado na Comissão Especial da Reforma Política na 52ª Legislatura (2003-2007)

O PL estabelece a regra de cálculo do montante global dos recursos do financiamento público exclusivo – neste caso, ao aprovar o modelo, já se sabe o valor que caberá a cada partido (a proposta anterior remete essa decisão para uma proposta da Justiça Eleitoral, submetida ao Congresso). Em ano eleitoral, a lei orçamentária respectiva e seus créditos adicionais incluirão dotação, em rubrica própria, destinada ao financiamento de campanhas eleitorais, de valor equivalente ao número de eleitores do País, multiplicado por R\$ 7,00, tomando-se por referência o eleitorado existente em 31 de dezembro do ano anterior à elaboração da lei orçamentária. Se a referida regra fosse aplicada em um pleito hipotético em 2013, apenas a título de simulação aproximativa, a lei orçamentária destinaria R\$ 969.810.436,00 (R\$ 7,00 x 138.544.348 eleitores²⁰) para o financiamento das campanhas

²⁰ Número de eleitores habilitados a votar nas eleições municipais de 07/10/12, segundo informações do TSE: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleicoes-2012>. Acesso em 23/08/2013.

eleitorais de presidente da República, governadores, senadores, deputados federais, estaduais e distritais.

A distribuição dos recursos se daria segundo regras também um pouco diferentes das da proposta anterior.²¹ Os montantes seriam destinados diretamente aos partidos e seus órgãos de direção, basicamente em função dos votos nacionais para a Câmara dos Deputados, ao invés de fixar patamares para os diferentes cargos, como faz a proposta anterior.

O problema é que embora estabeleça regras internas para a distribuição entre as candidaturas e os diretórios regionais e municipais, a proposta falha em não definir sanções para seu descumprimento. Nesse sentido, o projeto é leniente com o excessivo poder e discricionariedade dos dirigentes partidários nacionais no controle da distribuição dos recursos em nível nacional, estadual e municipal. Ademais, os mecanismos de distribuição não estabelecem um teto para os gastos de campanha, o que permite que os partidos possam concentrar recursos públicos em algumas candidaturas e, por esse meio, desequilibrar de antemão a disputa eleitoral.

Opção 4: PEC 352/13 (Proposta resultante do Grupo de Trabalho sobre a Reforma Política de 2013, coordenado pelo Dep. Cândido Vaccarezza)

No ano de 2013, o Grupo de Trabalho sobre a Reforma Política fez um esforço para viabilizar a votação da reforma política nesta legislatura. A opção do grupo foi fazer um amplo acordo em torno de alguns pontos fundamentais, a serem inscritos na

²¹ De acordo com as regras previstas, o TSE fará a distribuição dos recursos diretamente aos órgãos de direção nacional dos partidos de acordo com os seguintes critérios: a) 1%, dividido igualmente entre todos os partidos com estatutos registrados no Tribunal Superior Eleitoral; b) 14%, divididos igualmente entre os partidos e federações com representação na Câmara dos Deputados; c) 85%, divididos entre os partidos e federações, proporcionalmente ao número de representantes que elegeram, na última eleição geral para a Câmara dos Deputados. Numa segunda etapa, o Projeto estabelece que os partidos deverão aplicar os recursos de acordo com as seguintes regras: a) nas eleições presidenciais, federais e estaduais, quando o partido ou a federação tiverem candidato próprio a Presidente da República, os diretórios nacionais dos partidos políticos e a direção nacional de cada federação reservarão 30% dos recursos para sua administração direta; b) se o partido ou federação não tiver candidato próprio a Presidente da República, mesmo concorrendo em coligação, os respectivos diretórios nacionais reservarão 20% dos recursos para sua administração direta; c) nas hipóteses previstas nas alíneas “a” e “b”, os diretórios nacionais dos partidos ou federações distribuirão os recursos restantes aos diretórios regionais, sendo: *i.* 50% na proporção do número de eleitores de cada Estado, do Distrito Federal e de cada Território; *ii.* 50% na proporção das bancadas dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, que o partido ou federação elegeu para a Câmara dos Deputados. Nas eleições municipais, os diretórios nacionais dos partidos políticos ou a direção nacional de cada federação reservarão 10% dos recursos para sua administração direta e distribuirão os 90% restantes aos diretórios regionais, 50% na proporção do número de eleitores de cada Estado, do Distrito Federal e de cada Território; e 50% na proporção das bancadas dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, que o partido ou federação elegeu para a Câmara dos Deputados. Dos recursos recebidos pelos diretórios regionais, 10% serão reservados para a sua administração direta e os 90% restantes serão distribuídos aos diretórios municipais, sendo: a) metade na proporção do número de eleitores do município; e b) metade na proporção do número de vereadores eleitos pelo partido político ou federação, no município, em relação ao total de vereadores eleitos pelo partido político ou federação no Estado.

Constituição, formando um conjunto articulado de medidas. O resultado foi a PEC 352/13, que trata do financiamento de campanha por meio da introdução de 3 novos parágrafos no art. 17 da carta Magna. Os dispositivos introduzem a previsão de limites legais para os gastos de campanha, autorizam doações de pessoas jurídicas apenas para os partidos políticos, que devem estabelecer previamente critérios para sua distribuição interna, e asseguram a autonomia partidária também na escolha de como financiar suas atividades.

Pontos positivos: A liberdade para escolher sua forma de financiamento, conforme a redação dada ao § 5º do art. 17, foi defendida no grupo como uma garantia fundamental para os partidos políticos, especialmente para os pequenos ou os novos, que num modelo centrado em financiamento público exclusivo poderiam ter dificuldades de crescer (pois estes modelos costumam distribuir os recursos baseados nos resultados eleitorais pregressos, o que pode gerar um círculo vicioso que fortalece os partidos maiores).

A opção por estabelecer limite de gastos na lei tem os mesmos pontos positivos e negativos apontados anteriormente com relação ao PL 6147/13. A redação dada ao dispositivo constitucional reforça a determinação, ao impedir que partidos e candidatos possam arrecadar ou gastar em campanhas eleitorais enquanto não for votada a lei que fixar o limite máximo de gastos permitido.

Pontos negativos: quanto à forma da proposta, não vislumbramos razão para que essas normas sobre financiamento de campanhas recebam status constitucional. A opção de fazer as mudanças no modelo de financiamento por PEC dificulta a aprovação da matéria, pelo elevado quorum necessário para que seja aprovada. Por outro lado, no caso de transpor esta barreira e de ser transformada em texto legal, a forma constitucional engessará excessivamente o tema, impedindo posteriores ajustes.

Com relação à liberdade dos partidos para financiarem suas campanhas como decidirem, é necessário considerar a possibilidade de, ao ser transformada em princípio constitucional, tornar-se fundamento para impedir a aprovação de reformas do modelo de financiamento (o modelo de financiamento público exclusivo teria de ser repensado neste quadro, por exemplo).

3. AVALIAÇÃO COMPARATIVA DAS OPÇÕES

Como apontado no item anterior, a Opção 0, não edição de norma, levaria ao agravamento dos problemas: desigualdade entre os candidatos, em razão da desigualdade de recursos de que dispõem para concorrer aos pleitos; forte influência do poder econômico, que constitui fonte para relações escusas entre empresas e candidatos, e dificuldade de fiscalização dos gastos eleitorais.

Assim, parece-nos recomendável a ação legislativa para mudar o modelo de financiamento das campanhas eleitorais. Observe-se que, como analisado anteriormente, as opções de mudança consideradas produziriam efeitos na direção de enfrentar os problemas apontados (item 2.2). Todas tenderiam a reduzir os gastos eleitorais, pois fixam limites na lei, ainda que de formas diferentes. Doações de empresas são proibidas

nos três primeiros modelos, com o que diminui o espaço para as relações de trocas de favores e para o favorecimento dos interesses empresariais e sua super-representação; a proposta de PEC reduz um pouco o espaço de atuação das empresas, ao permitir apenas as doações para partidos. A tendência, com a aprovação de qualquer uma delas, é de diminuir a influência do poder econômico, e possibilitar um melhor equilíbrio na representação de setores sociais mais pobres. Como todas as opções introduzem limites, constata-se que os modelos propostos oferecem parâmetros objetivos para uma fiscalização mais efetiva sobre abuso de poder econômico. Há, contudo, variação nos graus com que produzem estes efeitos.

Vale considerar que a Opção1 não aumenta os recursos públicos destinados às campanhas. Além disso, tem em seu favor um argumento conjuntural: é possivelmente a única mudança considerável quanto a financiamento que poderia ser aplicada à próxima eleição. Devido ao princípio da anterioridade de um ano, estabelecido art. 16 da Constituição Federal, qualquer lei que venha a ser aprovada para a próxima eleição corre o risco de não ser a ela aplicada. Ora, o art. 17-A da Lei 9504/97 abre a possibilidade de aprovação até o dia 10 de junho de 2014, de lei fixando o limite dos gastos de campanha para os cargos em disputa. Esse dispositivo ofereceria amparo para a aplicação de limites às próximas eleições, já que foi aprovado em 2006. O princípio da anualidade não seria ferido – o presente projeto estaria apenas definindo os valores de algo que já foi previsto em lei, com a devida anterioridade.

A opção do financiamento público exclusivo apresenta riscos de isolamento dos partidos em relação aos cidadãos, de congelamento da distribuição de poder entre os partidos e de judicialização da política. Em contraste, a Opção 2, que prevê aporte de recursos públicos mas não veda as contribuições das pessoas físicas, parece-nos introduzir um modelo alternativo interessante em relação às propostas discutidas nas últimas legislaturas. Em relação aos problemas já apontados na opção do financiamento público exclusivo, a proposta inova ao permitir a contribuição das pessoas físicas e, por esse caminho, abrir a possibilidade de redução das distorções geradas pelos critérios de distribuição dos recursos públicos, que beneficiam os partidos que já dispõem das maiores bancadas na Câmara dos Deputados.

Como é possível perceber, a despeito do acúmulo do debate e da maior diversidade e sofisticação das propostas apresentadas nas últimas legislaturas, o enfrentamento do problema do financiamento das campanhas envolve questões que ultrapassam a sua dimensão puramente “financeira”. Em seu sentido mais profundo, trata-se de uma questão política, vista politicamente pelos parlamentares. Num modelo presidencialista com fortes prerrogativas conferidas ao Poder Executivo (ocupado neste momento por apenas um dos 32 partidos existentes), seja na esfera legislativa ou na elaboração das diversas políticas públicas do país, qualquer alteração nesta ou naquela direção interferirá em um delicado balanço de poder no qual a existência futura de determinadas agremiações ou candidatos pode estar em jogo. Ainda que as regras em discussão afetem indistintamente os candidatos de todos os partidos, ela não afeta a todos da mesma maneira, considerando a atual distribuição do poder entre as agremiações. Em um ambiente de grande incerteza e de elevada competição, sobretudo nas eleições

proporcionais, não surpreende que um tema que afeta com tal intensidade a correlação de forças entre os partidos, dentro e fora do Congresso Nacional, enfrente tantas resistências para ser aprovado.

ANEXO – TABELA GASTOS DECLARADOS NAS ELEIÇÕES PRESIDENCIAIS (2010)

(Tabela elaborada pelo Consultor de Orçamento Sérgio Tadao)

Partido	Gastos individuais declarados ao TSE (D)	Gastos de Comitê - doações (E)	Gastos totais declarados (D) + (E)	GASTOS DECLARADOS
PT	153.093.181	80.637.720	233.730.902	COLIGAÇÃO PT 236.899.853
PMDB		3.062.949	3.062.949	COLIGAÇÃO PSDB 222.837.107
PSDB	105.989.847	111.687.213	217.677.060	
PR			-	
DEM	5.160.047		5.160.047	
PP			-	
PSB			-	
PDT		106.002	106.002	
PTB			-	
PV	23.451.010	23.409.745	46.860.755	
PSC			-	
PC DO B			-	
PPS			-	
PRB			-	
PSOL	107.498	230.705	338.203	
PMN			-	
PHS			-	
PT DO B			-	
PTC			-	
PSL			-	
PRTB	1.300	150.122	151.422	
PRP			-	
PSDC	79.792	341.470	421.262	
PTN			-	
PSTU	90.657	117.961	208.619	
PCB	33.317		33.317	
PCO	3.988	4.360	8.348	
Total Geral	288.010.637	219.748.248	507.758.885	

LIMITES PROPOSTOS PELO PL 6147/13 COMPARADOS COM OS GASTOS MÉDIOS DOS ELEITOS DECLARADOS AO TSE
(tabela elaborada pelo Consultor de Orçamento Sérgio Tadao)

UF	Eleitorado	GOVERNADOR		SENADOR		DEPUTADO FEDERAL		DEPUTADO ESTADUAL	
		MÉDIA DOS 2 CANDIDATOS MAIS VOTADOS	SIMULAÇÃO DE LIMITE	MÉDIA DOS 3 CANDIDATOS MAIS VOTADOS	SIMULAÇÃO DE LIMITE	MÉDIA DOS ELEITOS	SIMULAÇÃO DE LIMITE	MÉDIA DOS ELEITOS	SIMULAÇÃO DE LIMITE
SP	30.301.398	27.225.970	17.560.559	7.772.037	4.655.070	1.696.902	1.064.028	807.960	557.014
MG	14.522.090	33.224.865	11.248.836	10.763.953	3.866.105	1.606.592	748.442	710.780	399.221
RJ	11.589.763	12.154.494	10.075.905	8.433.194	3.719.488	1.073.512	689.795	538.767	369.898
BA	9.550.898	17.886.449	9.188.503	2.838.862	3.550.180	734.921	644.527	293.259	345.018
RS	8.112.236	7.238.382	8.382.852	2.611.129	3.262.447	923.314	601.367	307.228	316.245
PR	7.601.553	26.625.996	8.096.870	4.410.379	3.160.311	1.181.313	586.047	380.596	306.031
PE	6.259.850	11.064.820	7.345.516	5.905.297	2.891.970	1.253.432	545.796	409.528	279.197
CE	5.881.584	20.899.873	7.133.687	6.560.919	2.816.317	606.130	534.448	306.370	271.632
PA	4.768.457	9.162.728	6.510.336	2.523.093	2.593.691	623.188	501.054	297.521	249.369
SC	4.538.981	3.039.426	6.381.829	2.523.544	2.547.796	825.706	494.169	365.570	244.780
MA	4.324.696	13.707.503	6.261.830	2.642.927	2.504.939	460.515	487.741	380.862	240.494
GO	4.061.371	20.718.030	6.114.368	6.302.852	2.452.274	2.426.355	479.841	772.296	235.227
PB	2.740.079	15.306.903	5.208.095	2.515.265	2.136.032	389.471	429.806	159.197	206.202

ES	2.523.185	7.950.088	4.947.822	3.112.744	2.049.274	958.307	414.623	328.204	199.696
PI	2.263.834	4.375.656	4.636.601	2.431.486	1.945.534	770.371	396.468	299.275	191.915
RN	2.246.691	5.682.716	4.616.029	4.078.076	1.938.676	1.193.399	395.268	418.598	191.401
MT	2.095.825	17.543.278	4.434.990	3.941.842	1.878.330	1.744.722	384.708	716.583	186.875
AL	2.034.326	18.904.511	4.361.191	2.497.146	1.853.730	694.584	380.403	261.588	185.030
AM	2.030.549	12.712.220	4.356.659	5.262.467	1.852.220	771.752	380.138	304.477	184.916
DF	1.836.280	6.242.763	4.123.536	1.218.759	1.774.512	1.013.315	366.540	334.570	179.088
MS	1.702.511	10.444.005	3.963.013	3.222.785	1.721.004	1.644.232	357.176	731.320	175.075
SE	1.425.973	4.618.170	3.631.168	1.810.051	1.610.389	735.748	337.818	150.209	166.779
RO	1.079.327	10.570.833	3.215.192	4.432.612	1.471.731	635.649	313.553	321.148	156.380
TO	948.920	6.592.534	2.997.408	1.701.724	1.378.704	984.086	300.849	327.888	150.424
AC	470.975	73.250	1.850.340	174.660	805.170	644.690	233.937	102.045	116.968
AP	420.799	1.005.260	1.729.918	397.906	744.959	233.565	226.912	107.333	113.456
RR	271.890	6.147.204	1.305.072	1.135.665	543.780	1.077.627	190.323	199.367	95.162
soma	135.604.041	331.117.927	159.678.125	101.221.374	61.724.633	577.693.529	310.594.248	453.701.674	295.947.525
média	5.022.372	12.263.627	5.914.005	3.748.940	2.286.098	1.126.108	605.447	428.425	279.459