

Resumo

O texto faz uma análise comparativa das novas regulamentações sobre o financiamento de campanhas eleitorais que passaram a vigorar, no período recente, nos países sul-americanos. O propósito é buscar, em primeira instância, por eventuais padrões *normativos* que possam ser observados. Almeja-se aqui responder à pergunta: *Há uma tendência sul-americana de se resolver problemas similares acerca do financiamento eleitoral, através de mecanismos similares? Ou as respostas normativas para diagnósticos semelhantes são dissonantes?* Para isso, são analisadas as legislações atualmente em vigor nos doze países da América do sul, levando em conta variáveis analíticas capazes de cobrir a entrada de recursos públicos e privados nas campanhas eleitorais, a saída de recursos, e transparência dos dados sobre arrecadação e gastos com as campanhas. Os dados demonstram que, apesar de certa heterogeneidade nos textos legais, há fortes pontos em comum compartilhados por esses países em suas regulamentações.

Palavras chave: Reforma Política; Financiamento de campanhas eleitorais; América do Sul.

Abstract

The text makes a comparative analysis of new regulations on the financing of electoral campaigns that took effect in the recent period in the South American countries. The purpose is to seek, at first for any normative standards that could be observed. The aim here is to answer the question: *Is there a South American tendency to solve similar problems about electoral financing through similar mechanisms? Or normative responses to similar diagnoses are dissonant?* For this, current legislation in force in the twelve countries of South America are analyzed, taking into account analytical variables able to cover the entry of private and public resources in the campaigns, the outflow of resources, and transparency of data on revenues and expenditures with the elections campaigns. The data show that, despite some heterogeneity in the legal texts, there are strong commonalities shared by these countries in their regulations.

Keywords: Political reform; Electoral campaign finance; South America.

Reformas recentes no financiamento de campanhas eleitorais na América do Sul – Fenômenos regionais ou eventos apartados?

Marcelo Borel

Instituto de Estudos Sociais e Políticos - UERJ

Introdução

Os anos dois mil foram de grande significância para os países sul-americanos no que diz respeito às reformas em seus sistemas eleitorais – seja na maneira como são eleitos os candidatos, ou na forma como estes são financiados. Desde a virada do século, nove países latino-americanos promulgaram ao menos uma nova lei que altera seu sistema de financiamento eleitoral, sendo a Bolívia a única exceção. Contudo, essas informações não permitem concluir nada além do óbvio: que as regras que regem o financiamento das campanhas eleitorais desses países mudaram. Geralmente desenvolvidos a partir de recortes locais, os estudos sobre o financiamento de campanhas eleitorais na América Latina carecem de projetos que se empenhem em entender essa onda de reformas como um fenômeno continental latino-americano que busca acelerar e aperfeiçoar o processo de aprofundamento democrático dos países da região. Mesmo os estudos clássicos de Daniel Zovatto, em parceria com o *International Institute for Democracy and Electoral Assistance* – (IDEA), abarcam cada país isoladamente em relação aos demais. Diante disso, o presente trabalho visa estudar as reformas recentes no financiamento eleitoral da América Latina compreendendo-as como um processo conjunto das democracias latino-americanas.

A ideia central é fazer uma análise comparativa das novas regulamentações que passaram a vigorar no período recente. O propósito é buscar, em primeira instância, por eventuais padrões *normativos* que possam ser observados. Almeja-se aqui responder à pergunta: *Há uma tendência latino-americana de se resolver problemas similares acerca do financiamento eleitoral, através de mecanismos similares? Ou as respostas normativas para diagnósticos semelhantes são dissonantes?* Essas perguntas repousam, teoricamente, no conhecimento de que todos esses países, apesar de serem todos presidencialistas, e sua grande maioria bicamerais, são bastante heterogêneos em relação a seus sistemas eleitorais: métodos de distribuição de cadeiras, tipo de lista partidária, magnitudes distritais, e a presença ou não de cláusulas de barreira – fatores que devem causar forte influência na forma como os sistemas de financiamento eleitoral são regulados.

O artigo traz a discussão sobre a regulamentação dos sistemas de financiamento para o âmbito regional, visando auxiliar a preencher a lacuna de análises continentalistas na bibliografia sobre o tema. Mesmo os estudos mais canônicos que abarcam toda a América Latina, como Zovatto e Gutiérrez (2011), Griner e Zovatto (2007), e Zovatto (2007) tratam cada país de maneira isolada e independente, e não de forma conjunta¹.

¹ As únicas exceções são os capítulos 1, 2, e 3 da segunda parte do livro de Griner e Zovatto (2007), voltado a análises sub-regionais, sendo um dedicado à América Central, um à América Andina, e o outro ao Cone Sul.

1 METODOLOGIA

Para a execução daquilo que é proposto nesse artigo, deverão ser analisados os sistemas de financiamento eleitoral vigentes em dez países sul-americanos: Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Chile, Equador, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela². Essa tarefa terá como ponto de partida o livro organizado por Zovatto e Orozco em 2008, onde são discutidas as reformas políticas e eleitorais na América Latina, e o livro organizado por Gutiérrez e Zovatto em 2011, que analisa o financiamento dos partidos no continente.

A diferença entre o que será feito aqui e aquilo já realizado por Gutiérrez e Zovatto em 2011 é clara: enquanto o livro referência dos dois autores desenvolve análises sobre os sistemas de financiamento de campanhas eleitorais em vigor em cada um dos países que constituem o todo latino-americano, tratando-os todos separadamente, este artigo se empenhará em, através dos dados “individuais” buscar apontamentos “coletivos”. Objetiva-se assim, aqui, não entender o que é determinado pela lei em cada um desses países e tampouco entender sua dinâmica interna, mas verificar se as reformas promovidas recentemente nos nove países supracitados indicam o traçado de algum tipo de caminho em comum entre eles. Em outras palavras, as repostas dadas por essas reformas aos problemas do financiamento eleitoral tem algo em comum?

Para responder a essas perguntas, as legislações serão analisadas tendo como base as seguintes variáveis que compõem o sistema de financiamento eleitoral. São elas: a) Pessoas jurídicas podem realizar doações?; b) Existe teto para as doações privadas?; c) Existe financiamento público indireto? Como?; d) Existe financiamento público direto? Como ele é dividido?; e) Quais as condições de acesso a esse financiamento?; f) Existe subsídio estatal para propaganda na mídia (TV e rádio)?; g) Existe limite para gastos com campanha?; h) Quais são as limitações para a saída de recursos (ex: compra de tempo em rádios e TV)?; i) São permitidas doações anônimas?; e j) Quando e como são feitas as prestações de contas?

A utilização dessas categorias é amparada na extensa bibliografia produzida pelo International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), e na pesquisa realizada por Reis *et al* (2011). Optou-se, entretanto, por não utilizar a pergunta “O financiamento é público, privado ou misto?” por entender que praticamente todos os sistemas de financiamento de campanhas eleitorais será sempre categorizada como *mista* – as únicas exceções à regra são o Uzbequistão, exclusivamente público, e a Venezuela, que até 2010 era exclusivamente privada. Foi feita também a opção por não lançar mão da pergunta “Pode-se financiar candidatos ou apenas os partidos?”, trabalhada por Reis *et al* (2011). A insuficiência dessa categoria é apontada no próprio artigo de Reis, ao afirmar que a possibilidade de se financiar a ambos – candidatos e partidos – é uma peculiaridade inerente, aparentemente, apenas aos sistemas eleitorais do Brasil e dos Estados Unidos (Reis *et al*, 2011, pp.8-9).

Estas categorias analíticas são capazes de cobrir os quatro principais elementos que compõem os sistemas de financiamento das campanhas eleitorais: o financiamento público, o financiamento privado, a saída de recursos (gasto com as campanhas), e a transparência em relação às movimentações financeiras realizadas pelos candidatos e partidos. Ademais, além de se ancorarem nas referências já supracitadas, essas categorias já se mostraram eficientes em seu propósito na pesquisa recente realizada por Borel (2015), na qual foram analisados os históricos das reformas no sistema de financiamento das campanhas eleitorais no Chile e na Argentina, desde a década de oitenta, até o modelo atualmente em vigor nesses países.

2 A exclusão da Bolívia desta lista se deve ao fato de este país não ter promovido nenhuma reforma recente em seu sistema de financiamento, sendo mantido o mesmo modelo que vigora desde 2001, de forma que não há porque incluí-la em uma análise que se foca nos processos recentes de alteração das leis sobre financiamento.

2 MARCO TEÓRICO – JUSTIFICANDO AS VARIÁVEIS

As propostas de reforma no financiamento, em grandes linhas, focam-se em alterar o sistema de financiamento, sobretudo em quatro campos distintos: a entrada de recursos públicos, a entrada de recursos privados, os gastos com campanha, e a transparência no monitoramento desses três campos. Cada um desses três campos é dotado de suas particularidades e subdivisões próprias, e é sobre essas especificidades que se deve debruçar para entender as diversas formas como o financiamento das campanhas pode ser regulado. Se Zovatto opta por distinguir entre os elementos *formais* e *reais* do sistema de financiamento – ou seja, a diferença entre como ele é regulamentado e como ele de fato opera –, este artigo adota a posição de analisar unicamente as características formais de cada país.

2.1 O financiamento público

Em geral o primeiro passo para a análise do financiamento público das campanhas eleitorais é situá-lo nas duas formas que pode ser apresentado: através de aportes ditos *diretos*, entendidos como dinheiro vivo (cash) transferido para as contas das campanhas e/ou dos partidos; ou de forma *indireta*, sendo esta a realização de doações ou concessões estimáveis monetariamente, mas não realizados em espécie, como o horário eleitoral gratuito.

O financiamento público indireto é definido por Araújo (2012) como sendo uma

ação positiva do Estado, voltada para a concessão de uma vantagem aos partidos e candidatos, como forma de reduzir os custos e facilitar o desenvolvimento das campanhas eleitorais. Diz-se indireto o financiamento, porque não implica a transferência de recursos públicos para o beneficiário, mas sim uma prestação *in natura*. (ARAÚJO, 2012, pg. 322)

No limite, qualquer prática autorizada pelo Estado que incorra na diminuição da arrecadação fiscal da União, em prol das campanhas eleitorais, pode ser considerada uma forma de financiamento público indireto. Contudo, a análise das legislações averigua o fato de que as duas principais formas de financiamento público indireto são a isenção de impostos sobre bens móveis e imóveis dos partidos, e sobre serviços (como, por exemplo, os correios), e a concessão de tempo de propagando gratuita para os partidos em emissoras de radiodifusão. Nesse sentido, este trabalho incluirá como variável na análise do financiamento público indireto apenas a concessão de tempo propaganda eleitoral gratuita³.

Já o financiamento público direto é a transferência de recursos dos cofres da união para as contas dos partidos ou comitês de campanha eleitoral, podendo ser gastado com qualquer tipo de atividade/despesa autorizado pela lei, sem que necessariamente haja vinculação a determinado tipo de despesas⁴. Em geral o financiamento público direto se apresenta aos partidos ou em forma de fundo partidário a ser dividido, ou por sua vinculação às expressões de preferência por parte do eleitorado – principalmente o voto.

O fundo partidário é alimentado geralmente por uma receita específica a ele destinada pela União, e outras fontes de menor expressão, como doações voluntárias, receitas com multas eleitorais, dentre outros. Segundo Bourdoukan

3 Essa escolha foi feita posteriormente à análise das legislações sul-americanas, na qual verificou-se que todos os países, à exceção da Venezuela, concedem isenção fiscal aos partidos. Aliado a isso, nenhuma outra forma significativa foi encontrada em nenhuma das legislações.

4 Essa vinculação pode vir a existir. No Chile, por exemplo, uma parte do financiamento público deve ser empregado em cursos de formação política para jovens.

(2009), a forma como se organiza a divisão do fundo partidário deve obedecer sempre a quatro critérios, sendo necessário optar se eles serão destinados aos *partidos* ou aos *candidatos*; se a divisão será feita de forma *igual* entre todos os competidores ou de forma *proporcional* a algum critério; sendo de forma proporcional o critério pode ser o número de *votos* recebidos ou *cadeiras* legislativas conquistadas; e avaliado sobre os resultados das eleições *anteriores* ou das eleições *atuais*.

Já a vinculação do financiamento público às preferências do eleitorado costuma ser também indexada ao desempenho eleitoral dos partidos. No caso, invés de ter um montante pré-definido que será dividido, o Estado concede aos partidos certa quantia de dinheiro para cada voto válido recebido. Este modelo também pode, a exemplo da divisão do fundo partidário, ter como base as últimas eleições ou as atuais, e ser repassado tanto antes quanto depois do pleito. Outras duas alternativas são os sistemas de *vouchers* e *matching funds*. No primeiro, cada cidadão indica para qual partido gostaria de ceder a *sua* parcela do fundo partidário⁵. No segundo, utilizado nos EUA, o financiamento público é concedido proporcionalmente ao financiamento privado já adquirido, como o Estado concedendo certa quantia ao partido/candidato para cada dólar que tenha sido adquirido na iniciativa privada.

Por fim, o terceiro e último ponto que deve ser questionado sobre as regras do financiamento público são suas condições de acesso. Em geral as chamadas cláusulas de barreira são baseadas ou em quociente eleitoral, ou em cláusulas de exclusão (patamar de votos ou a cadeiras a ser conquistado). Não cumprida a meta imposta, o partido estaria impedido de recolher parte dos fundos públicos. Todavia, esse mecanismo está presente apenas nas legislações da Bolívia e da Colômbia, não sendo, portanto, necessário colocá-lo, devido à sua peculiaridade, como ponto a ser tratado nas análises sul-americanas.

Assim, os principais critérios para avaliação da forma como se realiza o financiamento público são a forma como ele é dividido, o momento em que se dá o repasse dos recursos, e as condições de elegibilidade aos quais os partidos estão submetidos, como cláusulas de barreira.

2.2 O financiamento privado

No caso do financiamento privado é necessário examinar quais fontes podem realizar doações, quais são as limitações impostas a essas fontes autorizadas, e a quais limites estão submetidos os próprios candidatos e partidos em termos de arrecadação.

As fontes autorizadas de doar recursos às campanhas podem ser divididas nas seguintes categorias: a) pessoas físicas nacionais; b) pessoas jurídicas nacionais com fins lucrativos; c) pessoas jurídicas nacionais sem fins lucrativos⁶; d) entidades de representação de classe ou patronais; e) pessoas jurídicas nacionais que prestem serviço ou sejam subsidiárias do Estado; f) pessoas físicas estrangeiras; g) pessoas jurídicas estrangeiras; h), entidades religiosas; e ainda uma nona subcategoria que não corresponde a uma forma de financiamento privado, mas sobre as quais regulamentações proibitivas comumente operam, sendo ela i) empresas estatais propriamente ditas.

A proibição de financiamento das campanhas pode incidir sobre qualquer uma delas, contudo, segundo Zovatto (2005), as únicas fontes sobre as quais há um mínimo consenso sobre autorização são as pessoas físicas nacionais

5 Na prática, funciona como uma forma de distribuir os recursos antes da campanha, mas com base no desempenho dos partidos nas eleições atuais, já que nada leva a crer que alguém optaria por financiar um partido no qual não tem pretensões de votar.

6 A diferenciação entre pessoas jurídicas com e sem fins lucrativos não é meramente didática. Ela remete a uma forma de distinção feita diversas vezes pelas próprias leis que regulam o financiamento privado, mesmo que de forma não tão clara e direta.

e pessoas jurídicas nacionais com fins lucrativos⁷. Desta forma, a busca relativa às fontes autorizadas e proibidas de realizar doações será circunscrita à busca por limitações às doações empresariais.

O segundo ponto a se observar é se existem proibições relativas ao volume das doações privadas. Essas limitações podem incidir tanto sobre os doadores, através da fixação de um volume cujo as doações não poderão ultrapassar, quanto sobre os candidatos, impondo-se um limite de arrecadação total. Essas imposições diferem em forma e propósito. De um lado, os limites às doações objetivam limitar a influência que poderá vir a ser exercida, por parte dos doadores, sobre o comportamento parlamentar dos eleitos. De outro, os limites na arrecadação visam impedir que candidaturas com forte apoio de grupos econômicos sejam capazes de se desprender, em termos de competitividade, das demais candidaturas, de forma que a arrecadação possa ser utilizada como um *proxy* para prever o sucesso eleitoral. O quadro abaixo sintetiza as formas mais comuns de se estabelecer esses limites.

Quadro 1 – Formas de limitações quantitativas a doadores e candidatos

Teto para doações (aos doadores)	Proporcional à renda (arrecadação individual anual)
	Como porcentagem da arrecadação total
	Condicionado ao financiamento público recebido
	Nominal em valores absolutos
Tetos para arrecadação (aos candidatos / cargos)	Valor absoluto previamente definido
	Relativo ao financiamento público
	Por eleitor habilitado a votar (magnitude do distrito)

Fonte: Borel (2015), p. 25.

2.3 A saída de recursos

Sobre a saída de recursos deve-se examinar a imposição ou não de um limite de gastos por parte dos candidatos e/ou partidos, assim como regulamentações específicas e mais minuciosas sobre esse limite. Existem condicionantes quantitativos e formais à saída de recursos, que dizem respeito, respectivamente, ao volume de recursos que pode ser gasto com as campanhas, e a de que forma podem ser realizados esses gastos, ou seja, quais são as atividades que podem fazer parte dos gastos de campanha.

As limitações quantitativas tendem a seguir os mesmos padrões supracitados dos tetos para arrecadação, sendo determinados por um valor absoluto, pelo financiamento público, ou pelo eleitorado. Similarmente, tendem a ter os mesmos objetivos dos limites de arrecadação⁸, de evitar que os gastos sejam capazes de predizer vencedores⁹. Zovatto (2004), afirma que

7 No artigo de Zovatto existe uma subcategoria chamada de “Organizações políticas e sociais”. O autor não determina, com precisão, quais tipos de organização a compõem, mas é possível imaginá-la como sendo integrada ao menos por sindicatos, organizações patronais, e pessoas jurídicas sem fins lucrativos. Essa subcategoria apresentava permissão para realizar doações em doze dos dezoito países.

8 Por mais que sejam bastante similares, os limites de arrecadação e os limites de gastos são substancialmente por um motivo simples: na ausência de um teto para arrecadação, campanhas podem arrecadar muito mais do que estão autorizadas a gastar e repassar o excedente a campanhas que tenham sido menos atrativas aos olhos dos grupos financiadores. O limite de arrecadação cerceia essa prática.

9 De fato, os gastos com campanha tem sido utilizados como um elemento mais profícuo para entender a relação do dinheiro com o sucesso eleitoral, do que arrecadação.

Con base en estas consideraciones una primera observación radica en el hecho de que la falta de límites a los gastos electorales aunada a la circunstancia de que generalmente son pocos los políticos que tienen acceso a grandes cantidades de dinero, conllevaría el peligro de que las personas o grupos con abundantes recursos económicos serían los que en principio – si bien no necesariamente – estarían en condiciones de ganar siempre o casi siempre las elecciones o, en todo caso, de obtener un grado desproporcionado de influencia debido precisamente al poder del dinero. (Zovatto, 2004, pp. 15-16)

Já as limitações quanto à forma dos gastos remete ao que é ou não considerado gasto eleitoral. Essas limitações tendem a evitar práticas como a compra de votos e a tentar equilibrar, na saída de recursos, uma desigualdade não controlada na entrada. Visando evitar compras de votos, proíbe-se a distribuição de brindes, realização de shows, itens de necessidade básica, dentre outras formas de se conquistar votos “no varejo”. Visando controlar a desigualdade na entrada de recursos, ao contrário, empenha-se em evitar gastos justamente com a campanha feita a atacado – tendo como melhor exemplo a proibição da compra de tempo de propaganda nas emissoras de televisão.

2.4 Transparência e prestação de contas

Por fim, a busca por transparência obedece ao princípio de que as informações acerca da arrecadação dos gastos das campanhas é uma forma eficiente de se exercer controle popular sobre os candidatos e seus respectivos mandatos. Nas palavras de Speck:

O princípio da transparência, baseado na prestação de contas e no acesso público aos dados, é uma terceira via explorada cada vez mais por países que não conseguiram resolver os problemas através da imposição de vetos e limites ou por meio do financiamento público complementar. Aposta-se num princípio simples: a luz do sol é o melhor desinfetante. (SPECK, 2004, p. 3)

O acesso a esses dados, quando qualificado, pode permitir ao cidadão comum o exercício de duas formas de controle popular sobre o candidato. A primeira delas, no caso de essas informações estarem disponíveis antes da realização do evento das eleições, é a prática do voto informado. Entende-se por voto informado a possibilidade de o eleitorado decidir seu voto com base no amplo acesso a informações sobre os candidatos. As prestações de contas entram nesse esquema como um dos principais elementos constitutivos da plataforma política dos candidatos, supondo-se ser possível vincular as suas fontes de doações a seu comportamento e a grupos de interesses – verificando a coerência entre o discurso proferido e os interesses que se escondem por trás do financiamento eleitoral.

Em nosso ver, a divulgação pública da origem e do destino dos fundos que financiam a política é muito mais importante que o estabelecimento de limites e restrições de difícil aplicação e controle: cabe informar o cidadão sobre quem esta por trás de cada candidato. Essa divulgação, na medida em que seja completa e oportuna, possibilita o “voto informado” do cidadão e gera incentivos para que os partidos se controlem reciprocamente e ajustem sua conduta aos parâmetros legais e às exigências da opinião pública. Ademais, a informação sobre quem financia um candidato permite verificar a coerência de seu discurso e a real intenção das suas tomadas de decisão caso seja eleito. (RUBIO, 2005, pg. 7)

Já a segunda forma de controle é o acompanhamento do comportamento parlamentar, buscando apurar o apoio a políticas públicas que sejam convenientes a seus financiadores como forma de agradecimento e quitação de uma dívida tácita estabelecida nas campanhas.

A transparência funciona, portanto, como uma forma de empoderamento dos cidadãos.

A exposição feita até agora dispõe-se a apresentar as variáveis analíticas determinadas pela metodologia de análise dos textos legais e já corroboradas pela literatura, e justificá-las teoricamente, descrevendo as formas como costumam ser regimentadas, assim como a importância de cada uma delas para a democracia e para a compreensão do funcionamento dos sistemas de financiamento das campanhas eleitorais. Assim, o próximo passo será, a partir do exposto, realizar uma leitura das reformas políticas tocadas pelos países sul-americanos nesses sistemas, aferindo as alterações feitas nas regras do jogo nos últimos anos.

3 AS LEGISLAÇÕES VIGENTES NA AMÉRICA DO SUL

3.1 Argentina

O marco legal vigente na Argentina tem suas origens na lei 25.600/2002. Esta lei criou as bases daquilo que é hoje o sistema de financiamento de campanhas eleitorais no país. Entretanto, outras duas leis já foram promulgadas posteriormente, dando as notas do modelo em vigor: a Lei de Financiamento dos Partidos Políticos nº 26.215/2007, e a Lei de democratização da representação política, transparência e equidade eleitoral, nº 26.571/09.

O financiamento público argentino é hoje realizado através de um fundo partidário. Sua divisão é feita de diferentes formas, dependendo do cargo para o que se candidata. Porém, em todas elas são divididos 50% de forma igualitária entre todas as listas (ou candidatos) e os outros 50% de forma proporcional ao número de votos obtidos nas últimas eleições e no número de eleitores de cada distrito (Lei 26.571/09, Art. 54). Os partidos recebem também um valor suficiente para imprimir o equivalente a uma cédula eleitoral e meia por candidato habilitado a votar (Lei 26.571/09, Art. 53). O Horário Eleitoral Gratuito (HEG) concedido pelo Estado ocupa 10% da programação diária das emissoras, durante o período de campanhas, e tem sua duração 50% dividida igualmente entre todos os partidos que apresentem candidatos, e 50% de forma proporcional à votação nas últimas eleições legislativas. Em caso de segundo turno os partidos competidores receberão 50% do tempo recebido pelo partido com maior tempo no primeiro turno. A compra de tempo extra de propaganda é proibida (Lei 26.571/09, Art. 56), e não existem barreiras para o acesso a nenhuma dessas formas de financiamento público.

No que toca ao financiamento privado, a regra mais importante é a proibição das doações oriundas de pessoas jurídicas. As doações de pessoas físicas continuam podendo ser efetivadas, desde que obedeçam ao limite de 2% do total de gasto permitido (Lei 26.215/2007, Art. 35). A nova lei criou também a noção de “módulo eleitoral¹⁰”, que passou a ser utilizada para o cálculo do teto máximo de gasto com as campanhas, sendo ele o equivalente a um módulo por eleitor habilitado a votar¹¹ (Lei 26.571/09, Art. 60).

Em termos de transparência, são proibidas doações anônimas, e os partidos deveriam prestar contas ao poder público em dois momentos: uma estimativa de arrecadações e gastos, em até dez dias antes do início das campanhas, e uma versão definitiva, contendo detalhadamente entradas e saídas de recursos, em até 90 dias após seu término.

10 Nas eleições de 2015, o valor de um módulo era de \$ 5,40. Aproximadamente US\$ 0,35.

11 Considera-se que, para esses fins, nenhum distrito terá menos que quinhentos mil votantes.

Quadro 2 – Síntese Argentina (Última lei: 2009)

Doações empresariais	Pessoas jurídicas não podem doar.
Financiamento públ. direto	Fundo partidário dividido 50% igualitária e 50% proporcional aos votos para a Câmara dos Deputados, e recursos para impressão de cédulas.
Horário eleitoral gratuito	Dividido 50% igualitária e 50% proporcional aos votos para a Câmara.
Compra de propaganda (rádio/TV)	Proibida.
Cláusula de barreira	–
Teto para doações	2% do total de gasto permitido.
Teto para gastos/arrecadação	Um módulo eleitoral por eleitor habilitado a votar.
Doações anônimas	Proibidas.
Prestações de contas	10 dias antes das campanhas e 90 dias depois das eleições.

3.2 Bolívia

A legislação boliviana sobre o financiamento das campanhas eleitorais é organizada pelo Código Eleitoral nº 1984/01, e pela Lei de Partidos Políticos nº 1983/99. O financiamento público direto é feito através de um fundo partidário que é dividido entre os partidos em dois momentos: primeiramente, 50% de seu valor é repassado aos partidos proporcionalmente aos votos obtidos nas últimas eleições gerais; posteriormente, após as eleições, os outros 50% são divididos entre os partidos proporcionalmente aos votos obtidos nessas eleições atuais (Ley de Partidos, Art. 53). Para ter acesso a esses recursos, contudo, é necessário que os partidos tenham atingido a meta de 3% dos votos válidos nas últimas eleições. O Estado também concede aos partidos tempo de propaganda gratuita nas emissoras de televisão, sendo o tempo desse programa o mesmo para todos os partidos (Código Eleitoral, Art. 115). A compra de mais tempo de propaganda é autorizada, mas circunscrita ao máximo de dez minutos por dia (Código Eleitoral, Arts. 117 e 119).

Não existem tetos para a arrecadação e tampouco para os gastos, mas nenhuma doação privada pode representar mais do que o 10% da arrecadação anual do partido, e todas devem ser identificadas, podendo ser de origem anônima apenas os recursos obtidos através de coletas populares (Ley de Partidos, Art. 51). As prestações de contas são obrigatórias para os partidos que receberam financiamento público, e devem ser apresentadas em até cento e vinte dias após a realização das eleições (Ley de Partidos, Art. 61).

Quadro 3 – Síntese Bolívia (Última lei: 2001)

Doações empresariais	Permitidas.
Financiamento públ. direto	50% dividido proporcionalmente ao desempenho nas últimas eleições, e os outros 50% proporcionalmente ao desempenho nas eleições atuais.
Horário eleitoral gratuito	Dividido de forma igualitária.
Compra de propaganda (rádio/TV)	Permitida, mas limitada a dez minutos diários.
Cláusula de barreira	.3% do total de votos válidos
Teto para doações	10% da arrecadação anual do partido.
Teto para gastos/arrecadação	–
Doações anônimas	Proíbe, aceitando apenas via coletas públicas.
Prestações de contas	120 dias após as eleições, e obrigatórias apenas para partidos que receberam financiamento público.

3.3 Brasil

O sistema de financiamento das campanhas eleitorais brasileiras é organizado pela Lei Orgânica de Partidos Políticos (9.096/1995), e pela Lei de Eleições nº 9.504/1997.

O sistema de financiamento de campanhas eleitorais que vigora no Brasil hoje é composto, em termos de financiamento público direto, por um fundo partidário dividido 5% de forma igualitária entre todos os partidos, e 95% proporcionalmente distribuídos na proporção dos votos obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados. Indiretamente, o financiamento público se dá por meio do horário eleitoral gratuito – este último sendo dividido um terço de seu tempo igualitariamente entre todos os partidos, e os outros dois terços proporcionalmente ao número de representantes na Câmara dos Deputados. A compra de tempo de propaganda eleitoral em emissoras de radiodifusão é proibida.

O financiamento empresarial foi proibido em 2015, obedecendo a uma declaração de inconstitucionalidade votada pelo Supremo Tribunal Eleitoral. Assim as doações privadas são permitidas apenas a pessoas físicas, e estão sujeitas ao limite de corresponder a, no máximo, 10% dos rendimentos anuais brutos do doador, auferidos no ano anterior à eleição. Não existe limite de gastos, definido por lei, para os partidos e candidatos¹².

Por fim, partidos e candidatos devem apresentar à Justiça Eleitoral, antes do pleito (um em Agosto e outro em Setembro), dois relatórios discriminando os recursos em dinheiro ou estimáveis em dinheiro que tenham recebido para financiamento da campanha eleitoral, e os gastos que realizarem; e após a realização das eleições, em até trinta dias, uma prestação final com todas as arrecadações e gastos. Todos esses dados devem ter suas fontes devidamente identificadas, sendo proibidas doações de caráter anônimo.

Quadro 4 – Síntese Brasil (Última lei: 2015)

Doações empresariais	Proibidas
Financiamento púb. direto	Fundo partidário dividido 5% de forma igualitária e 95% proporcional à representação na Câmara dos Deputados.
Horário eleitoral gratuito	Igual ao fundo partidário.
Compra de propaganda (rádio/TV)	Proibida.
Cláusula de barreira	–
Teto para doações	Até 10% do rendimento anual bruto (para PF).
Teto para gastos/arrecadação	–
Doações anônimas	Proibidas.
Prestações de contas	Até 30 dias depois das eleições.

3.4 Chile

A última reforma na legislação sobre o financiamento das campanhas eleitorais no Chile data de 2005, quando foi aprovada a lei 20.053, que modifica a lei nº 19.884, sobre transparência, limite e controle de gasto eleitoral. Historicamente, as leis que produzem modificações no financiamento eleitoral chileno são pontuais, erigindo

¹² De acordo com o texto normativo, cabe “à lei”, em cada ano eleitoral, determinar qual será o limite de gasto. Caso essa determinação não ocorra – como nunca ocorreu – fica a cargo de cada partido e/ou candidato determinar qual será o seu limite de gastos.

paulatinamente um corpo completo. Assim, a legislação vigente, mesmo tendo sido modificada pela em 2005, ainda contém alguns pontos regulamentados pela 19.884/03, e outros pela lei 18.700/88.

No que toca às fontes que pode contribuir para as campanhas, a lei de 2003 proíbe que realizem doações pessoas jurídicas que a) recebam subvenções ou contribuições do Estado que representem 15% ou mais de sua renda anual nos últimos três anos; b) que sejam contratadas pelo Estado quando estes contratos representarem 40% ou mais do total de seu faturamento anual nos últimos três anos; e c) que durante a campanha estejam postulando a licitações públicas (Art. 25). As doações privadas, sejam elas oriundas de pessoas físicas ou jurídicas, estão submetidas a um mesmo teto, sendo ele mil unidades de fomento (UF) para um candidato, ou soma de dez mil unidades de fomento para partidos ou conjunto de candidatos (Art. 9). Apenas podem ser anônimas doações menores que vinte unidades de fomento; mesmo assim, nenhum candidato pode ter mais do que 20% de suas anonimadas¹³ (Lei 19.884/03, Arts. 17, 18 e 19). Já as doações que se situarem entre 20 e 600 unidades de fomento para candidatos a vereador ou prefeitos, 800 para Deputado ou Senador, e 1500 para presidentes, terão caráter reservado¹⁴. O limite de gastos com as campanhas têm valores diferentes para cada cargos, sendo calculado pela soma de um valor fixo inicial à multiplicação de frações de unidades de fomento pelo número de eleitores habilitados a votar no candidato (Lei 19.884/03, Art. 4)¹⁵.

O financiamento público direto é feito antes das eleições, tendo como critério o número de votos recebido pelo partido na última eleição pra o cargo, multiplicado pelo valor de um por cento de uma unidade de fomento (Art. 14). O financiamento aos candidatos à presidência, porém, passou a ser concedido apenas após a lei de 2009. É feito retroativamente e não poderá ultrapassar o limite de três centésimos de unidade de fomento por voto obtido pelo candidato, em primeiro turno. Em caso de segundo turno, o valor decresce a um centésimo de unidade de fomento por voto obtido (Lei 20.053/05, Art. 13).

O subsídio estatal na mídia, e a regulamentação da compra de tempo de propaganda em emissoras de radiodifusão ainda são regulamentadas pela lei 18.700 de 1988. O horário eleitoral gratuito tem duração de trinta minutos em anos de eleições únicas e quarenta e cinco minutos nos anos em que as eleições presidenciais e legislativas coincidem. O tempo é dividido igualmente entre os candidatos à presidência e, para aspirantes ao legislativo, proporcionalmente ao número de votos conquistados pelos partidos nas eleições anteriores. É proibida a compra de tempo de propaganda (Lei 19.884/03, Art. 31).

Por fim, as contas devem ser apresentadas ao diretor do Serviço Eleitoral, em até trinta dias após o término das eleições, contendo todas as entradas e saídas de recursos efetivadas na campanha, sendo obrigatória a divulgação das contas na internet pelo Serviço Eleitoral.

Quadro 5 – Síntese Chile (Última lei: 2005)

Doações empresariais	Empresas com certos tipos de contrato com o Estado, e que postulem licitações públicas.
Financiamento púb. direto	Definido por cargo, com base em frações de UF.

13 Doações maiores que 20 unidades de fomento e menores que 100 unidades de fomento terão caráter reservado. Doações “reservadas” são creditadas em uma conta mantida pelo Serviço Eleitoral e posteriormente repassadas aos candidatos e partidos. Com isso, mantém-se o registro de quem realizou as doações, mas essa informação não chega a ser de conhecimento dos partidos e candidatos.

14 Doações reservadas são feitas diretamente a uma conta mantida pelo Serviço Eleitoral, que repassa aos candidatos e partidos, o dinheiro que lhes houver sido destinado. Não é emitido qualquer tipo de documento que permita que os doadores sejam identificados ou identifiquem-se.

15 Ex: Para a Câmara dos Deputados a conta é: Número de UF fixo + (Número de eleitores habilitados x centésimos de UF). OU 1.500 UF + (200.000 x 0,03 UF).

Horário eleitoral gratuito	Dividido igualmente para candidatos à presidência, e proporcionalmente aos votos para a Câmara dos Deputados, nas eleições legislativas.
Compra de propaganda (rádio/TV)	Proibida.
Cláusula de barreira	–
Teto para doações	Mil UF para um candidato, e até dez mil UF para um conjunto de candidatos.
Teto para gastos/arrecadação	Diferente para cada cargo, mas existem para todos.
Doações anônimas	Permitidas se menores que 20 UF.
Prestações de contas	30 dias após o término das eleições.

3.5 Colômbia

A lei de 1994 foi alterada por dois outros textos: a lei 996/05, que regula apenas as eleições presidenciais¹⁶, e a lei nº1475/2012, que introduz novas regras para organização e funcionamento dos partidos, assim como para os processos eleitorais.

No que toca às fontes e à forma do financiamento privado, o texto mais recente decreta a proibição de doações oriundas de pessoas físicas ou jurídicas que tenham tido mais da metade de sua renda, no ano anterior, originado de contratos ou subsídios estatais (Art. 27, Lei 1475/12). O limite das doações foi fixado como equivalente a 10% do total de gastos autorizado. A definição desse teto de gastos ficou a cargo do Conselho Nacional Eleitoral, que deve determiná-lo em cada ano eleitoral. Definiu-se também que nenhuma campanha poderá arrecadar mais do que o teto de gastos à qual está submetida (Arts. 23 e 24, Lei 1475).

No que se refere ao financiamento público direto, o valor da reposição por voto válido obtido por candidato passou a ser definido pelo Conselho Nacional Eleitoral, em cada ano eleitoral, sendo o acesso a esses recursos condicionado à superação de uma cláusula de barreira de 4% dos votos válidos (Art. 21, Lei 1475, e Art. 10, Lei 966/05). O horário eleitoral gratuito também é de responsabilidade do Conselho Nacional Eleitoral, sendo sua divisão realizada de forma igualitária entre todos os partidos (Art. 36). A compra de tempo extra para propaganda eleitoral nesses veículos é autorizada pela lei (Art. 54, Lei 1475/12).

Por fim, as contas devem ser prestadas em até dois meses após as eleições (Art. 25, Lei 1475) e proíbe-se a efetivação de doações anônimas (Art. 27, Lei 1475/12).

Quadro 6 – Síntese Colômbia (Última lei: 2012)

Doações empresariais	Empresas com grandes contratos com o Estado
Financiamento púb. direto	Reposição por voto válido obtido com valor a ser definido pelo CNE
Horário eleitoral gratuito	Divisão igualitária entre todos os partidos
Compra de propaganda (rádio/TV)	Permitida
Cláusula de barreira	4% dos votos válidos
Teto para doações	2% do teto de gasto para candidatos à presidência, e 10% para os demais.

¹⁶ As eleições presidenciais se diferenciam das demais em dois pontos. Em primeiro lugar, o teto de doações privadas para essas campanhas é 2% do teto de gastos, e não de 10% como para as demais. Em segundo, o financiamento público pode se dar em dois momentos, antes e depois das campanhas, havendo uma cláusula de barreira para o acesso a ambos: 4% da representação da Câmara para acesso ao financiamento prévio, e 4% dos votos nas eleições atuais para a reposição de gastos.

Teto para gastos/arrecadação	Ambos devem ser definidos, em cada eleição, pelo CNE
Doações anônimas	Proibidas
Prestações de contas	Dois meses após as eleições

3.6 Equador

As reformas recentes alteraram as regras criadas pela Lei de Partidos e pela Ley Organica de Control del Gasto y Propaganda Electoral, e o atual conjunto de regras veio por meio de duas leis, iniciando em 2009 com a “Ley orgánica electoral, código de la democracia”, e terminando em 2012, como uma resolução de Conselho Nacional Eleitoral.

De saída, essa lei cerceou como fontes legítimas de doações qualquer pessoa física ou jurídica que tivesse contratos com o Estado, assim como doações anônimas, tornando nulas e ilegais quaisquer doações que não tenham sua origem devidamente identificada (Lei Orgânica, Arts. 217 e 219). Estabelece como teto para os gastos com as campanhas sendo de quinze centavos de dólar por eleitor habilitado a votar, e 40% desse montante para um eventual segundo turno, sendo que nenhuma doação privada pode ultrapassar 5% desse teto.

A lei não faz nenhuma menção à forma como se dará o financiamento público direto, deixando a cargo do Conselho Nacional Eleitoral “executar, administrar, e controlar o financiamento estatal das campanhas eleitorais”. Desta forma o financiamento público foi regulamentado apenas em 2012 através de um parecer desse Conselho. Este parecer definiu como valor a ser concedido a cada candidato, o equivalente a 40% do total de gastos permitidos pela lei de 2009. O parecer autoriza também a contratação de propaganda eleitoral nas emissoras de televisão. As prestações de contas devem ser feitas dentro do prazo de até noventa dias após a realização das eleições (Lei Orgânica, Art. 230).

Quadro 7 – Síntese Equador (Última lei: 2012)

Doações empresariais	Proibidas empresas que prestem serviços, executem obras para o Estado, ou explorem recursos naturais.
Financiamento públ. direto	Igual a 40% do total de gasto permitido.
Horário eleitoral gratuito	–
Compra de propaganda (rádio/TV)	Proibida.
Cláusula de barreira	–
Teto para doações	5% do teto de gastos
Teto para gastos/arrecadação	US\$ 0,15 por eleitor habilitado (40% desse valor par a segundos turnos).
Doações anônimas	Proibidas.
Prestações de contas	90 dias após as eleições.

3.7 Paraguai

A última reforma no sistema de financiamento eleitoral feita no Paraguai data de 2012, e se deu com a promulgação da Lei nº 4.743/2012; são mantidas, contudo, algumas regulamentações originais da lei nº 834/96. A partir da implementação dessa lei, o financiamento público passou ao valor de 15% de um jornal mínimo¹⁷ para cada voto obtido

17 Um jornal mínimo é igual a aprox. 70.200. Ou US\$ 12,5. Conversão feita pelo site do BC Brasileiro, na cotação de 31/03, sendo US\$ 1,00 equivale a 5.617 guaranis.

nas últimas eleições. O Estado obriga que os meios de comunicação em massa destinem 3% de seu horário para a propaganda política, sem que haja proibição à compra de tempo extra. (Art. 302). A divisão desse tempo é feita de forma igualitária entre os partidos.

O financiamento privado, tanto por parte de empresas quanto por indivíduos, está submetido ao limite de sete mil jornales mínimos – o que significa aproximadamente 490 milhões de guaranis, ou US\$ 87.500,00. A lei proíbe a realização de doações anônimas, tolerando-as apenas quando feitas em forma de coletas populares.

O gasto com as campanhas passou a ser limitado, sendo o teto de gastos o valor de dez por cento de um jornal mínimo por eleitor habilitado a vota na circunscrição na qual o candidato em questão pleiteia eleger-se. Esses gastos, assim como todo o dinheiro arrecadado para as campanhas, passaram ter sua apresentação ao ao Tribunal Eleitoral cobradas para até quarenta dias após o término das campanhas.

Quadro 8 – Síntese Paraguai (Última lei: 2012)

Doações empresariais	Permitidas
Financiamento púb. direto	15% de um jornale mínimo por voto obtido.
Horário eleitoral gratuito	Dividido de forma igualitária.
Compra de propaganda (rádio/TV)	Permitida.
Cláusula de barreira	–
Teto para doações	Sete mil jornales mínimos.
Teto para gastos/arrecadação	10% de um jornale mínimo por eleitor habilitado a votar.
Doações anônimas	Proíbe, accitando apenas via coletas populares.
Prestações de contas	40 dias após as eleições.

3.8 Peru

A legislação peruana é regimentada pela lei de Partidos Políticos nº 28.094 de 2003. Contudo, esse texto foi alterado em 2005, 2006, 2007, 2009 e 2015. No sistema vigente atualmente o Estado destina valor equivalente a uma Unidade Impositiva Tributária¹⁸ para cada voto emitido para eleger representantes no Congresso. Esse montante é dividido 40% de forma igualitária entre todos os partidos políticos com representação no Congresso, e 60% de forma proporcional aos votos obtidos pelos partidos nas eleições congressuais (Art. 29). O Estado também concede às campanhas tempo gratuito de propaganda televisiva. Esse tempo é dividido 50% de forma igualitária entre todos os partidos com candidatos inscritos nas eleições, e 50% proporcionalmente à representação dos partidos no Congresso (Art. 38), sendo a compra de mais tempo de propaganda televisiva permitida (Art. 39). Não é imposta nenhuma barreira ou condição para os partidos acessarem o financiamento público.

As doações privadas originadas tanto de pessoas físicas quanto de pessoas jurídicas não podem ultrapassar o teto de sessenta Unidades Impositivas Tributárias por ano – aproximadamente S/. 237.000,00 ou US\$ 72.000,00. Os partidos podem receber até 30 UIT anônimas por ano, devendo todas as demais doações serem identificadas (Art. 30). As prestações de contas devem ser feitas anualmente em até seis meses após o fim do ano.

18 Segundo o Decreto Supremos nº 397-2015–EF Uma Unidade Impositiva Tributária, em 2016, vale S/. 3.950,00. Equivalentes a aproximadamente US\$ 1.200,00.

Quadro 9 – Síntese Peru (Última lei: 2003, modificada em 2015)

Doações empresariais	Permitidas.
Financiamento púb. direto	Fundo partidário dividido 40% de forma igualitária, e 60% de forma proporcional à votação nas eleições congressuais.
Horário eleitoral gratuito	Dividido 50% de forma igualitária e 50% de forma proporcional à representação no Congresso.
Compra de propaganda (rádio/TV)	Permitida.
Cláusula de barreira	–
Teto para doações	60 Unidades Impositivas Tributárias por ano.
Teto para gastos/arrecadação	–
Doações anônimas	Partidos podem receber até 30 UIT anônimas por ano.
Prestações de contas	Anualmente, em até 6 meses após o exercício anual.

3.9 Uruguai

Segundo Zovatto e Orozco (2008), não havia no Uruguai, até 2007, nenhuma legislação pertinente especificamente ao financiamento eleitoral, sendo o repasse público de dinheiro aos partidos determinado a cada processo eleitoral por leis *ad-hoc*. Desta forma, a lei 18.485, é uma primeira tentativa de criar um marco legal que vigore diretamente sobre o financiamento das campanhas eleitorais.

A lei 18.485/09 define o montante total do financiamento público como 87 UI¹⁹ (aprox. \$ 313) por voto válido emitido a favor das candidaturas à Presidência da República no primeiro turno, e 10 UI (aprox. \$ 36) por voto válido no caso de segundo turno. Nas eleições departamentais utiliza-se o mesmo critério, alocando 13 UI (aprox. \$ 47) por voto válido (Art. 20). A concessão do financiamento público é, portanto, feita à posteriori. Do financiamento público total recebido por partido, 20% deve ser destinado a cobrir gastos com a campanha presidencial, 40% com as campanhas para o Senado, e os outros 40% com as campanhas para a Câmara dos Deputados (Art. 22, 23 e 28).

As prestações de contas devem ser apresentadas em dois momentos: de forma preliminar, trinta dias antes do início das campanhas, indicando uma previsão de arrecadação e de gastos, e de forma definitiva, em até noventa dias após o fim das eleições, especificando os ingressos e egressos de recursos das campanhas, assim como sua origem (Art. 33 e 34). Serão aceitas doações anônimas de valor inferior a 4 mil UI. Porém, nenhum partido pode ter mais do que 15% de sua arrecadação anonimada.

Quadro 10 – Síntese Uruguai (Única lei: 2008)

Doações empresariais	–
Financiamento púb. direto	Número predeterminado de UI por voto.
Horário eleitoral gratuito	–
Compra de propaganda (rádio/TV)	Não é proibida.
Cláusula de barreira	–
Teto para doações	300 mil UI.

19 O valor é atualizado periodicamente pelo Insituto Nacional de Estadística do Uruguai. Os valores referentes a Março e Abril de 2016 estão disponíveis em: <http://www.inecub.uy/documents/10181/30921/UI+Marzo+-+Abril+2016/5f34315c-af24-454e-bce1-d92efe1ab462>

Teto para gastos/arrecadação	–
Doações anônimas	Permitidas.
Prestações de contas	30 dias antes das campanhas, e 90 dias após as eleições.

3.10 Venezuela

A Venezuela é, com larga vantagem, o país cuja legislação contém as maiores lacunas na regulamentação do financiamento das campanhas eleitorais. Não existe uma lei específica sobre o financiamento eleitoral, e o texto mais próximo disso é uma resolução do Conselho Nacional Eleitoral que data de 2010. As únicas proibições significativas atuam sobre as doações de empresas concessionárias de obras e serviços públicos (Art. 9), e sobre a realização de doações anônimas. Exige-se também uma prestação de contas em até sessenta dias após a realização das eleições. Fora isso, não existem limitações quanto à entrada de recursos privados, e tampouco para os gastos. Não existe, também, qualquer forma de financiamento público para os partidos, nem mesmo de forma indireta – como a isenção de impostos sobre bens e transações. A legislação é, então, vazia no que toca à concessão de financiamento público para os partidos e na regulamentação da entrada de recursos privados, deixando desregulamentado o “mercado” do financiamento eleitoral. Configura-se, assim, como um sistema de caráter exclusivamente privado.

Quadro 11 – Síntese Venezuela (Único texto: 2010)

Doações empresariais	Proibidas empresas concessionárias de obras e serviços públicos. (Art. 9)
Financiamento púb. direto	–
Horário eleitoral gratuito	–
Compra de propaganda (rádio/TV)	–
Cláusula de barreira	–
Teto para doações	–
Teto para gastos/arrecadação	–
Doações anônimas	Proibidas. (ART 9).
Prestações de contas	60 dias após as eleições.

4. ANÁLISE CONJUNTA DAS LEGISLAÇÕES

Em seu livro “*Dinero y Política en América Latina*”, publicado em 2004, Daniel Zovatto, discorre sobre a forma como o financiamento eleitoral é regulamentado no continente, buscando levantar quais são os principais modelos normativos que operam sobre as variáveis que compõem os sistemas de financiamento eleitoral, assim como as dificuldades em fazê-los sair do âmbito do “formal” para “real”. O levantamento feito por Zovatto aponta, em relação às variáveis trabalhadas aqui, para o fato de que: a) a maioria dos países conta com um financiamento misto nas campanhas; b) na maioria dos países existe financiamento público tanto direto quanto indireto; c) a distribuição do financiamento público se dá majoritariamente de forma proporcional ao número de votos, seguida de um modelo híbrido entre este e uma distribuição equitativa de uma parcela do financiamento público, não existindo um padrão quanto ao momento do desembolso do financiamento pelo Estado (antes ou depois das campanhas); d) a maioria dos países conta com barreiras para o acesso ao financiamento público; e) a maioria dos países estabelece proibições a alguma fonte de doação privada; f) alguns países impõem limites ao tamanho das doações privadas; g) a maioria dos países tem um horário eleitoral gratuito; h) em quase todos os países existe algum órgão responsável pelo controle e fiscalização do financiamento dos partidos (e, portanto, da cobrança das prestações de contas). A

pergunta central aqui é: o quão atual é o diagnóstico feito por Zovatto em 2004? Essa pergunta se ampara no fato de que, desde 2004, todos os países (à exceção da Bolívia) alteraram os seus sistemas de financiamento de campanhas eleitorais. O quadro abaixo demonstra, visualmente, a existência ou não de regras sobre o cada uma das variáveis utilizadas para esta pesquisa:

Quadro 12 – Síntese das regras de cada país para cada variável analisada

Países	Variáveis							
	Financ. público direto	Horário Eleitoral Gratuito	Proibição à compra de tempo na TV	Proíbe doações de PJ.	Tetos para doações	Limites para gastos	Proíbe doações anônimas	Prestação de contas
Argentina	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓*
Bolívia	✓	✓	X	X	✓	X	✓*	✓
Brasil	✓	✓	✓	✓	✓	X	✓	✓
Colômbia	✓	✓	X	X	✓	✓	✓	✓
Chile	✓	✓	✓	✓	✓	✓	X	✓
Equador	✓	X	X	X	✓	✓	✓	✓
Paraguai	✓	✓	X	X	✓	✓	✓*	✓
Peru	✓	✓	X	X	✓	X	X	✓
Uruguai	✓	X	X	X	✓	X	✓	✓*
Venezuela	X	X	X	X	X	X	✓	✓

* Permitem a arrecadação de fundos de origem anônima quando feita na forma de coletas populares.

* Cobram prestações de contas antes e depois das campanhas eleitorais.

A forma como as eleições são financiadas é, de fato, majoritariamente mista, sendo permitida a doação de recursos privados às campanhas em nove dos dez países, com a Venezuela sendo o único caso desviante. Contudo, há uma ressalva que deve ser feita nesse ponto: Zovatto aponta também para o fato de levar-se em conta o peso de cada uma das partes – pública e privada – nas contas das campanhas (apesar de não fazê-lo). Nesse sentido, a unanimidade do sistema misto tem sido colocada em xeque com o advento das proibições de doações empresariais na Argentina, no Brasil e no Chile, onde, ao menos nos gastos declarados, a participação dos fundos públicos nas campanhas deverá ser massivamente maior do que a dos fundos privados. Soma-se a estes países o caso venezuelano, financiado exclusivamente pela iniciativa privada. Destacam-se também as proibições idealizadas por Colômbia, Equador e Venezuela de vetar doações de empresas que tenham estabelecido certos tipos de vínculo com o Estado, tais como contratos que representem grande parte de seus rendimentos anuais, a execução de obras, e a exploração de recursos naturais.

A existência de financiamentos públicos – diretos e indiretos – mantém-se como quase unanimidade, sendo a Venezuela, novamente, o único país que se abstém de concedê-los aos partidos. Dos nove países que o concedem, seis o dividem de forma estritamente proporcional aos votos recebidos, dois utilizam métodos mistos com critérios proporcionais e equitativos, e apenas o Equador o concede igualmente entre todos os partidos.

Já em relação ao momento em que esse repasse é feito, sobre o qual Zovatto afirma não haver nenhum tipo de padrão, a nova configuração das legislações sul-americanas aponta claramente para a efetivação dos repasses antes do início das campanhas. Justamente pelo fato de o financiamento público ter como critério de distribuição de renda o sucesso eleitoral dos partidos, geralmente nas eleições imediatamente anteriores, permite-se que o repasse seja feito ainda no início do processo eleitoral. Uruguai é o caso dissonante, concedendo recursos após as eleições, com base no desempenho eleitoral atual. Bolívia, por sua vez, concilia os dois métodos, repassando metade dos recursos antes das eleições, proporcional ao desempenho nas eleições anteriores, e a outra metade depois, de acordo com o desempenho atual.

A concessão pública de tempo gratuito de propaganda nas emissoras de televisão também está presente na maioria dos países sul-americanos – apenas não a fazem Equador, Uruguai, e Venezuela. Mas a divisão do tempo de propaganda entre os partidos não obedece a nenhum tipo de padrão. Dos sete países que contam com horários eleitorais gratuitos, três concedem a todos partidos o mesmo tempo de propaganda. Os outros quatro combinam o método de divisão equitativa com o de proporcionalidade. No caso, Argentina e Peru o fazem na medida 50% e 50%; Brasil, na medida 5% e 95%; e o Chile opta por conceder tempo igual às candidaturas à presidência, e proporcional à representação para as candidaturas legislativas. O Brasil destaca-se então como o único país dá que maior peso à divisão proporcional do tempo de propaganda do que à divisão equitativa. As cláusulas de barreira para o acesso a qualquer forma de financiamento público, como já dito anteriormente, estão presentes apenas na Bolívia e na Colômbia. No limite, nos termos utilizados por Zovatto, pode-se entender como uma “condição de acesso ao financiamento público” a necessidade de os partidos lançarem candidatos ao pleito, e de estarem em dia com suas obrigações – sobretudo no que toca à prestação, tanto das campanhas quanto relativas às suas atividades corriqueiras em anos não eleitorais. Este tipo de condição, sim, pode ser encontrado na maioria dos países, mas não se configura como uma barreira quantitativa, mas meramente procedimental.

Já a proibição de compra de propaganda eleitoral nas emissoras televisivas obedece a um padrão perfeito e bastante curioso na região: existe apenas e em todos os países que não permitem doações oriundas de pessoas jurídicas. Em outras palavras, a proibição à compra de tempo de propaganda se aplica somente nos países que proíbem, simultaneamente, doações empresariais: Argentina, Brasil e Chile. Todos demais países permitem esse tipo de gasto e também estão abertos às doações de pessoas jurídicas.

As doações privadas são – novamente excluída a Venezuela – submetidas a um teto em todos os países. As regras tendem a girar em torno de um valor previamente fixado, ou de porcentagens da arrecadação permitida aos partidos. O Brasil mais uma vez destoa dos demais países, impondo como limite para as doações não uma parte da arrecadação ou dos gastos do partido, mas uma fatia da arrecadação anual do próprio contribuinte, de forma que pessoas de posses distintas estão submetidas a tetos de doação igualmente distintos. No que tange aos limites de gastos, constata-se outro tipo de padrão: a sua existência coincide invariavelmente com a existência de tetos para doação. Os limites de gasto são definidos, em todos os cinco países que o impõem (Argentina, Chile, Colômbia, Equador e Paraguai), por um valor para cada eleitor habilitado a votar para o cargo em questão – sendo esse valor geralmente indexado como módulo eleitoral.

Os conjuntos de regras vigentes sobre a transparência parecem ser aqueles dotados de maior uniformidade na região. Dentre todos os dez países, apenas o Chile, Uruguai e Peru permitem a realização de doações anônimas, sendo o Uruguai o único que não estabelece um limite para o qual possam adquirir esse caráter. Cabe ressaltar ainda que Bolívia e Paraguai permitem a não identificação de recursos adquiridos via coletas populares. Contudo, a participação desse tipo de arrecadação na totalidade das campanhas é provavelmente irrisória.

Por fim, a necessidade de prestações de contas à justiça eleitoral é a única exigência consolidada em todos os países. Mesmo assim, três países são merecedores de destaque. Em primeiro lugar, destaque-se negativamente a Bolívia, que não cobra as prestações de contas das campanhas eleitorais separadas das demais, ficando os gastos eleitorais mesclados, na prestação anual, com as demais despesas dos partidos. Em segundo lugar, destacam-se positivamente Argentina e Uruguai, que cobram a apresentação das contas partidárias antes e depois das campanhas. A cobrança de uma prestação de contas prévia ou de uma estimativa de arrecadação antes do início – ou ainda durante – das campanhas é positiva no sentido de dar aos eleitores maiores elementos para deliberar sobre seu voto. Diante disso, fica evidente que a busca de informações sobre as prestações de contas não deve mais ater-se à sua existência ou não, podendo ser qualificada – “quantas prestações de contas são feitas” ou “quais são os mecanismos de transparência e acompanhamento de dados disponíveis”, uma vez que são essas informações que diferenciarão alguns países dos demais.

Desta forma, das oito categorias de análises tratadas por esse artigo, apenas o “teto de gasto” ficou dividido (com cinco países adotando-o e cinco não). As duas categorias sobre a propaganda televisada são legisladas de forma semelhante em seis países. As demais cinco variáveis de análise obtiveram similaridade em, pelo menos, cinco países.

Haveria também um enorme ganho analítico na elaboração de uma análise temporal dessas reformas. Essa empreitada permitira compreender não apenas a direção para a qual os países caminham, como também as propostas de aprofundamento democrático via legislação eleitoral contidas nessas reformas. Em outras palavras, pode-se perceber não apenas o que muda, mas também quais são as principais preocupações de cada país: controlar o capital privado, fortalecer os partidos, aumentar a transparência, etc. Essa tarefa já foi realizada por Borel (2015) para as legislações de Chile e Argentina, onde o autor analisa todas as leis de financiamento eleitoral desses dois países desde a sua redemocratização, buscando compreender exatamente qual o caminho traçado por essas leis no sentido de democratizar a legislação acerca do financiamento eleitoral à luz de quatro valores: transparência de dados, equidade entre os eleitores, independência dos partidos, e competição entre os candidatos. Todavia, realizar essa análise histórica demanda um aprofundamento e uma extensão textual que um artigo como este não comporta. A compreensão histórica a respeito de qual caminho cada país segue em suas reformas deve ser feita caso a caso, servindo com exemplo a análise do modelo argentino feita também por Borel (2017).

É claro que a observação de características que possibilitam falar em um “modelo de financiamento de campanhas eleitorais tipicamente sul-americano” incorre em uma série de arbitrariedades – especialmente no critério inevitavelmente discricionário a respeito de qual é a ocorrência necessária para que se qualifique certa legislação como “um padrão”. Aqui, optou-se por fazê-lo nas categorias comuns a sete ou mais países. A dificuldade em observar padrões na região é dificultada principalmente pelos casos Uruguai e Venezuela, que são omissos em suas leis nas iniciativas de contenção da influência do capital privado sobre o processo eleitoral. Contudo, a comparação entre as legislações dos dez países, notoriamente, como mostra o quadro 12, aponta para a existência de semelhanças maiores que as dessemelhanças nos sistemas de financiamento eleitoral da região. A única variável analisada que não encontrou o grau mínimo de congruência de 70% estabelecido foi a existência ou não de um teto de gastos para as campanhas. É possível observar que há relativa tendência em países que não adotam o teto de gastos, de serem proibitivos também às doações empresariais (o contrário, contudo, não é verdadeiro). A exceção a essa regra seria justamente o Brasil, onde o veto às doações empresariais deu-se não via legislação comum, mas pelo julgamento de uma ação de inconstitucionalidade pelo Supremo Tribunal Federal.

Mas afinal, existe um modelo de financiamento de campanhas eleitorais tipicamente sul-americano? O levantamento das legislações pertinentes, seguido de uma análise agregativa de seus conteúdos aponta para a conclusão de que sim, é possível observar um padrão mínimo na configuração dos textos normativos dos dez países sul-americanos. Essa conclusão se fortalece caso se opte por considerar a Venezuela como um caso *outliner* e excluí-la da comparação – apesar de não ser necessário e nem recomendado fazê-lo, dado o baixo número de casos que fazem parte pesquisa. Este seria um sistema que contaria como recursos públicos e privados, sendo autorizada a participação de pessoas jurídicas no financiamento. O Estado participaria do fomento às campanhas concedendo aos partidos, antes da campanha, um financiamento direto proporcional ao desempenho eleitoral nas últimas eleições, e disponibilizando o mesmo tempo de propaganda na televisão para todos os partidos. O financiamento privado estaria submetido a um teto – o que não necessariamente ocorreria para os gastos de campanhas²⁰ –, e dinheiro arrecado poderia ser utilizado para a compra de tempo de propaganda nas emissoras de televisão. Por fim, os partidos e seriam obrigados a prestar contas de todas as entradas e saídas de recursos nas campanhas, tendo todas as suas fontes devidamente identificadas e sendo, portanto, proibidas doações anônimas às campanhas.

20 A única categoria que ficou dividida foi o teto de gasto para as campanhas, com cinco países adotando-o e cinco não.

REFERÊNCIAS

- ARAÚJO**, Sergei Medeiros (2012). O financiamento público nas eleições brasileiras. In: RAMOS, André de Carvalho (Coord.). Temas de Direito Eleitoral no século XXI. Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União, 2012. p. 315-354.
- ARGENTINA**. Ley de Financiamiento de Partidos Políticos, nº 26.215. Buenos Aires, 20 de Dezembro de 2006.
- ARGENTINA**. Ley de democratización de la representación política, la transparencia, y la equidade electoral, nº 26.571. Buenos Aires, 02 de Dezembro de 2009.
- AYRES**, Ian. “Should Campaign Donors Be Identified?”, Yale Law School John M. Olin Center for Studies in Law, Economics, and Public Policy Working Paper Series, 2001.
- BOLÍVIA**, Ley nº 1983 Ley de Partidos Políticos, de 25 de Junho de 1999.
- BOLÍVIA**, Ley nº 1984 Código Electoral, de 04 de Dezembro de 2001.
- BOREL**, Marcelo. Reforma política e financiamento de campanhas eleitorais: os casos de Argentina e Chile. Campinas, SP: [s.n.], 2015. Dissertação de mestrado – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas
- BOREL**, Marcelo. Reformas no financiamento de campanhas eleitorais na Argentina, e aprofundamento democrático. PostData, Vol. 22, n. 1. Abril de 2017. Disponível online em:
- <http://www.revistapostdata.com.ar/2017/05/reformas-no-financiamiento-de-campanhas-eleitorais-na-argentina-e-aprofundamento-democratico-reforms-in-electoral-campaign-financing-in-argentina-and-deepening-democracy-marcelo-borel/>
- BRASIL**, Lei dos Partidos Políticos – Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995.
- BRASIL**, Lei das Eleições – Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997.
- CHILE**, Lei nº 18.700 – Aprova a Lei Orgânica Constitucional sobre Votações Populares e Escrutínios. Santiago, 19 de Abril de 1988.
- CHILE**, Lei número 19.963 – Modifica a Lei número 18.884, Sobre Transparência, Limite e Controle do Gasto Eleitoral, estabelecendo sanções e os procedimentos para suas aplicações. Promulgada em 18/08/2004 e publicada no Diário Oficial em 26/08/2004.
- CHILE**, Lei número 20.053 – Modifica a Lei número 18.884, Sobre Transparência, Limite e Controle do Gasto Eleitoral. Promulgada em 05/07/2005 e publicada no Diário Oficial em 06/07/2005.
- BOURDOUKAN**, Adla Y., *O Bolso e a Urna: Financiamento Político em Perspectiva Comparada*. Tese de doutorado, USP, 2009.

- CALLE**, Humberto de la (2008). “Reforma electoral en Colombia”. In: *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007: Lectura regional comparada*. Ciudad Universitaria, D.F. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2008
- CASAS**, Kevin; **ZOVATTO**, Daniel (2011). Para llegar a tiempo: apuntes sobre la regulación del financiamiento político en América Latina. *Revista Derecho Electoral*. San Jose, Costa Rica.
- EQUADOR**, Ley orgánica electoral, código de la democracia. Publicada en Registro Oficial Suplemento 578 de 27 de Abril de 2009.
- EQUADOR**, Resolução nº PLE – CNE – 1-13-8-2012. Suplemento RO. 801 de 02 de Outubro de 2012.
- FERREIRA**, Délia Rubio. “Financiamiento de los partidos políticos en Argentina: Modelo 2012”, In: *Revista ELECCIONES*, Vol. 11, nº 12, Jan./Dez. 2012.
- FERREIRA**, Lara M., “Cifras e votos: uma relação democrática?: Análise das propostas de reforma do sistema de financiamento de campanhas eleitorais no Brasil à luz da teoria da democracia deliberativa-participativa”. Dissertação de mestrado, UFMG, 2012.
- FUENTES**, Claudio (2011). “Financiación de partidos políticos en Chile”. In: **GUTIERREZ**, Pablo y **ZOVATTO**, Daniel (org.) “Financiamiento de los partidos políticos en América Latina”. Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, Organización de Estados Americanos, Universidad Nacional Autónoma de México. México, 2011.
- GRINER**, Steven; **ZOVATTO**, Daniel (2004). De Las Normas A Las Buenas Prácticas - El desafío del financiamiento político en América Latina. San José de Costa Rica: Organización de Estados Americanos.
- GUTIÉRREZ**, Pablo; **ZOVATTO**, Daniel (org). Financiamiento de los partidos políticos en América Latina. Universidad Nacional Autónoma de México, 2011.
- PACHANO**, Simón (2008). “Reforma electoral en Ecuador”. In: *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007: Lectura regional comparada*. Ciudad Universitaria, D.F. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2008
- PARAGUAY**, Ley Nº 834/96. Código Electoral Paraguayo. Asunción, 17 de Abril de 1996.
- PARAGUAY**, Ley Nº 4.743/2012. Que regula el financiamiento político. Asunción, 22 de Octubre de 2012.
- PERU**, Ley Nº 30326: Ley que modifica el artículo 23º de la Ley Nº 28094, Ley de Partidos Políticos, estableciendo requisitos adicionales en la declaración de hoja de vida de candidatos a cargo de elección popular. Publicada en diario Oficial El Peruano em 29 de Maio de 2015.
- REIS**, Bruno P. W.; **FERREIRA**, Lara M.; **FIALHO**, Fabrício M.; **BOREL**, Marcelo B. M.; **FREITAS**, Fernando V.; **MORAVIA**, Matheus S. (2011). Reforma Política e Financiamento de Campanhas: anotações para uma taxonomia do financiamento eleitoral. In: XXXV Encontro Anual da Anpocs, 2011, Caxambu, MG. Anais do 35º Encontro Anual da Anpocs, de 24 a 28 de outubro de 2011, em Caxambu/MG.

SILVERO SALGUEIRO, Jorge (2008). "Reforma electoral en Paraguay". In: *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007: Lectura regional comparada. Ciudad Universitaria, D.F. México: Universidad Nacional Autónoma de México*, 2008.

SOLDEVILLA, Fernando Tuesta (2011). "El financiamiento de los partidos políticos en Perú", In: **GUTIÉRREZ, Pablo; ZOVATTO, Daniel (org).** *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina. Universidad Nacional Autónoma de México*. pp. 445-482.

SPECK, Bruno Wilhelm. A integridade do financiamento de partidos e campanhas eleitorais. Levantamento sobre problemas enfrentados e sistemas regulatórios. Relatório TILAC, Transparency International, Berlin, 2003

_____. Sobre a oportunidade, a modalidade e a viabilidade da reforma política in: Revista Justilex, Instituto Internacional de Altos Estudos Jurídicos, Brasília, Ano 3, no. 29, maio 2004, p. 32-34

_____. Reagir a escândalos ou perseguir ideais? A regulação do financiamento político no Brasil, In: Cadernos Adenauer, Ano 6, no. 2, 2005, p. 123-159

_____. Financiamento de Campanhas Eleitorais. In: **Reforma Política no Brasil**. Leonardo Avritzer, Fátima Anastásia (org.). Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006. p. 153-158.

_____. Três ideias para oxigenar o debate sobre dinheiro e política no Brasil. Em Debate (Belo Horizonte), v. 2, p. 6-13, 2010.

SPECK, B. W.; **MANCUSO**, W. P.. O financiamento político nas eleições brasileiras: Um panorama geral. Texto apresentado no GT "Financiamento político no Brasil: o impacto do dinheiro sobre partidos, eleições, candidatos e representantes" do 35º Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu, Outubro de 2011.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. "Control Ciudadano del Financiamiento Político. Una guía práctica sobre experiencias y desafíos.", Berlín, 2007.

TUESTA SOLDEVILLA, Fernando (2008). "Reforma electoral en Perú". In: *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007: Lectura regional comparada. Ciudad Universitaria, D.F. México: Universidad Nacional Autónoma de México*, 2008

URUGUAY, Ley N° 18.485. Partidos políticos. Se dictan normas que regulan su funcionamiento. Montevideo, 11 de mayo de 2009.

VENEZUELA, Resolución n° 100304-0043 Caracas, 04 de marzo de 2010 199° y 151°, del Consejo Nacional Electoral.

ZOVATTO, Daniel. *Dinero y política en América Latina*. San Jose, Costa Rica: FLASCO, 2004.

ZOVATTO, Daniel. Financiamento de partidos e campanhas eleitorais na América Latina: uma análise comparada *in* Opinião Pública, N° 2 Vol. XI. Campinas: CESOP, 2005, p. 287-336.

ZOVATTO, Daniel; **OROZCO HENRÍQUEZ**, Jesús (2008). *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007: Lectura regional comparada. Ciudad Universitaria, D.F. México*: Universidad Nacional Autónoma de México.

Resumo

O texto faz uma análise comparativa das novas regulamentações sobre o financiamento de campanhas eleitorais que passaram a vigorar, no período recente, nos países sul-americanos. O propósito é buscar, em primeira instância, por eventuais padrões *normativos* que possam ser observados. Almeja-se aqui responder à pergunta: *Há uma tendência sul-americana de se resolver problemas similares acerca do financiamento eleitoral, através de mecanismos similares? Ou as respostas normativas para diagnósticos semelhantes são dissonantes?* Para isso, são analisadas as legislações atualmente em vigor nos doze países da América do sul, levando em conta variáveis analíticas capazes de cobrir a entrada de recursos públicos e privados nas campanhas eleitorais, a saída de recursos, e transparência dos dados sobre arrecadação e gastos com as campanhas. Os dados demonstram que, apesar de certa heterogeneidade nos textos legais, há fortes pontos em comum compartilhados por esses países em suas regulamentações.

Palavras chave: Reforma Política; Financiamento de campanhas eleitorais; América do Sul.

Abstract

The text makes a comparative analysis of new regulations on the financing of electoral campaigns that took effect in the recent period in the South American countries. The purpose is to seek, at first for any normative standards that could be observed. The aim here is to answer the question: *Is there a South American tendency to solve similar problems about electoral financing through similar mechanisms? Or normative responses to similar diagnoses are dissonant?* For this, current legislation in force in the twelve countries of South America are analyzed, taking into account analytical variables able to cover the entry of private and public resources in the campaigns, the outflow of resources, and transparency of data on revenues and expenditures with the elections campaigns. The data show that, despite some heterogeneity in the legal texts, there are strong commonalities shared by these countries in their regulations.

Keywords: Political reform; Electoral campaign finance; South America.

