

INOVAÇÃO INSTITUCIONAL PENDULAR: ANÁLISE DA REGULAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO PRIVADA NO CUSTEIO DO SISTEMA POLÍTICO BRASILEIRO (1946 A 2015)

MAURO MACEDO CAMPOS
VITOR DE MORAES PEIXOTO

RESUMO

Este artigo apresenta os impasses teóricos e normativos que envolvem a regulação da participação de recursos privados no financiamento político no Brasil, de 1964 até as últimas eleições gerais, de 2014 e as modificações introduzidas em 2015 pelo Congresso Brasileiro. Tratam-se de argumentos delineados pela evolução histórica das legislações, em que pese as oscilações das regras, no que se refere ao financiamento do sistema partidário-eleitoral. Neste sentido, procura analisar a trajetória da intervenção do Estado no controle da competição política entre os atores, por meio da regulação das doações do mercado privado e, ao mesmo tempo, a garantia da livre participação no custeio de partidos e eleições. Tem-se por objetivo principal apontar os movimen-

tos pendulares que a legislação apresentou ao longo dos últimos 50 anos. Concomitante a estes movimentos, tem-se a busca pelo aperfeiçoamento do sistema de fiscalização, como parte da resposta às imperfeições das regras, com base na ação conjunta entre instituições como a Receita Federal e o Tribunal Superior Eleitoral. Tais medidas, aplicadas pelo Poder Judiciário, tem alterado substancialmente as estratégias dos partidos e candidatos na prestação de contas tal qual o desembarque na proibição da participação de pessoas jurídicas estabelecida em 2015 pelo Supremo Tribunal Federal e posteriormente votado pelo Congresso Nacional e mantido o veto da Presidência da República.

PALAVRAS-CHAVE

Financiamento político; regras de custeio; participação privada; mudanças na legislação.

PENDULOUS INSTITUTIONAL INNOVATION: BRAZILIAN POLITICAL SYSTEM PARTICIPATIONS ADJUSTMENTS IN PRIVATE FUNDING REVIEW (FROM 1946 TO 2014)

ABSTRACT

This paper presents the theoretical and normative point the swinging motion that the legislation introduced over the past 50 years. Likewise it presents the challenges that arise every day and the comings and goings of the various proposals for improving the rules. Concurrent to these movements, there is the search for improvement of the monitoring system as part of the response to the rules imperfections, based on joint action between institutions such as the Federal Revenue and the Supreme Electoral Tribunal. Such measures applied by the Judiciary, has substantially changed the strategies of parties and candidates in accountability and maintained the veto of the Presidency.

This paper presents the theoretical and normative impasses involving the regulation of the private resources participation in Brazilian political financing, from 1964 to the last general election in 2014 and the changes introduced in 2015 by the Brazilian Congress. These are arguments outlined by the laws historical evolution, despite the oscillations of the rules, as regards the financing of the party-electoral system. Seeks to draw attention to the state intervention in the political competition control among actors, through the regulation of donations from the private market and, at the same time, the guarantee of free participation in the funding of political parties and elections. It has, therefore, the intention to

KEYWORDS

Political funding; funding rules; private equity; changes in legislation.

SOBRE OS AUTORES

MAURO MACEDO CAMPOS

Possui graduação em Ciências Econômicas, mestrado em Ciências Sociais: Gestão de Cidades e doutorado em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Pós-Doutorado em Ciência Política pelo IFCH/UNICAMP. Atualmente é professor da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF), onde atua no Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política. Tem experiência na área de Ciência Política, com ênfase em Partidos Políticos e contas partidárias, atuando nos seguintes temas: orçamento, auditoria e controle, organização partidária, accountability e financiamento partidário-eleitoral.

Contato: mauromcampos@yahoo.com.br.

VITOR DE MORAES PEIXOTO

Vitor de Moraes Peixoto: Professor associado da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF) e coordenador do curso de Ciências Sociais. Possui mestrado e doutorado pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ - 2004 e 2010, respectivamente). Tem experiência na área de Ciência Política, com ênfase em Estudos Eleitorais e Partidos Políticos, atuando principalmente nos seguintes temas: eleições, sistema político, financiamento de campanhas, accountability, representação e estudos legislativos.

Contato: aespeixoto@gmail.com.

SUBMETIDO EM

Setembro de 2015.

APROVADO EM

Novembro de 2015.

Este artigo analisa um dos temas que potencialmente colocam sob suspeição a legitimidade da representação política nas democracias modernas: as regras do financiamento privado do sistema partidário-eleitoral. Trata-se de uma análise sobre a evolução das instituições políticas brasileiras em um dos temas fundamentais à democracia, qual seja, a participação do capital privado no custeio dos partidos e das eleições. O dispêndio de recursos financeiros em uma eleição, ao mesmo tempo que é essencial para a sobrevivência dos partidos políticos, possui potencial para desvirtuar o princípio da democracia liberal de “um homem, um voto” por introduzir desigualdade na participação democrática.

Neste artigo, as análises da participação do capital privado no financiamento da política seguem o caminho das regras (e suas alterações) ao longo do tempo, entendidas no sentido apresentado por Douglas North (1990), em que a construção do parâmetro legal é dada pelos atores políticos. Apesar de parecer meramente uma escolha normativa, ou de crenças ideológicas, como se pode pensar à primeira vista, envolve características da engenharia institucional nada simples de serem elucidados. Com alta frequência os desenhistas institucionais de primeira viagem negligenciam que as instituições criam incentivos positivos e negativos para o comportamento dos atores que podem não ser previstos, nem muito menos desejáveis (Elster 1984). Análises da evolução dos modelos regulatórios podem ser úteis para clarificar alguns aspectos que estão em discussão no atual sistema e trazer à luz experiências do passado recente no intuito de auxiliar a organizar o debate.

Destarte, este artigo apresenta, na primeira parte, o imbróglio teórico que envolve a regulação da participação de recursos no financiamento dos sistemas democráticos. Traz argumentos tanto de correntes que advogam a causa das liberdades e garantias individuais quanto de correntes que pregam intervenção do Estado na competição partidária por meio da regulação das doações. Defende-se que na base dessas querelas estão princípios da teoria democrática pluralista que prevêm o controle da competitividade entre os atores e, ao mesmo tempo, garantias de livre participação dos competidores. Na sequência, apresentamos a evolução histórica da legislação brasileira no que se refere à regulação deste mercado de financiamento político partidário-eleitoral e como decantaram empiricamente os conflitos teóricos, desde a república de 1946-64 até os recentes debates sobre reforma eleitoral em 2015.

2- REPRESENTAÇÃO POLITICA E REGULAÇÃO DO FINANCIAMENTO PRIVADO

Nos sistemas políticos modernos a questão do financiamento partidário-eleitoral representa um ponto nevrálgico no equilíbrio do sistema de representação democrático. A sobrevivência dos partidos seria inviabilizada na ausência do dinheiro para o seu custeio, seja para o incremento da estrutura burocrática ou para as competições eleitorais. Representa um problema de difícil solução dado a endogeneidade das relações entre mercados políticos e econômicos. A dificuldade de se regular as práticas de financiamento do mercado político, o financiamento da política “é influenciado por, e influencia” as relações entre partidos, atores políticos, o mercado e o próprio eleitorado (Sorauf 1992; Pinto-Duschinsky 2002; Nassmacher 2003; Walecki 2004a; Speck 2005, Campos 2009; Peixoto 2010).

“Democratic elections and democratic governance involve a mixture of high ideals and, all too often, dubious or even sordid practices. Election campaigns, political party organizations, pressure groups, and advertising all cost money. This must be found from somewhere. The financing of political life is a necessity — and a problem” (Pinto-Duschinsky 2002: 69).

No que concerne à participação política, por exemplo, Robert Dahl (1989 [1956]), ao se referir às eleições nacionais americanas de 1952, alerta tanto para o baixo comparecimento às urnas quanto ao componente da contribuição financeira. Ou seja, além da característica desejada da participação política para o bom funcionamento da democracia, haveria um contínuo de intensidade de participação onde a contribuição financeira representaria uma forma mais intensa de comprometimento do cidadão com a política do que o simples ato de comparecer às urnas. Este aspecto parece claro quando o autor lamenta que, naquelas eleições, apenas 11% da população concederam ajuda financeira aos partidos.

“Como é bem sabido, em média, nas eleições nacionais, cerca de metade de todos os adultos nos Estados Unidos comparecem; apenas um quarto, porém, faz algo mais do que votar, tal como escrever aos seus deputados, contribuir financeiramente para a campanha ou tentar convencer outros a adotarem-lhe as idéias políticas” Dahl (1989 [1956]: 74).

Há de se ter cautela, entretanto, ao interpretar as proposições de Robert Dahl (1989[1956]) como uma defesa da completa liberdade de arrecadação dos partidos e às contribuições individuais, dado que o próprio autor em obra posterior¹ adverte

¹ Dahl 1997 [1972].

para as consequências deletérias da extrema concentração de recursos econômicos para os regimes políticos.

“As desigualdades extremas na distribuição de recursos-chaves como renda, riqueza, status, saber e façanhas militares equivalem a desigualdades extremas em recursos políticos. Evidentemente, um país com desigualdades extremas em recursos políticos comporta uma probabilidade muito alta de ostentar desigualdades extremas no exercício do poder e, portanto, um regime hegemônico.

“(…) Se a condição de igualdade relativamente maior numa sociedade de agricultores livres for associada também a uma medida maior de igualdade política alocada através de sufrágio, partidos concorrentes, eleições e líderes responsáveis, então a acumulação de desigualdades é ainda mais inibida. Ao acumular popularidade, seguidores e votos, os líderes podem compensar alguns dos efeitos potenciais das diferenças de riqueza e status, e usar os poderes reguladores do Estado para reduzir essas diferenças ou suas consequências na vida política” (Dahl, 1997[1972]): 92-93).

O paradoxo da democracia pluralista parece residir exatamente na alta conversibilidade de poder econômico em poder político, e vice-versa. Como se observa na citação anterior, Dahl (1997 [1972]) chega mesmo a mencionar os limites às contribuições aos partidos como um dos instrumentos políticos capazes de se transformar em poder econômico.

A interferência do setor privado na representação democrática tende a ocorrer em dois momentos: nas eleições, por meio das doações de recursos para a campanha, e ao longo dos mandatos, cobrindo parte das despesas dos partidos políticos ou mesmo dos representantes. Os resultados eleitorais, por sua vez, em regimes democráticos são produtos da relação de distintos recursos empregados pelos atores em competição, estes recursos são divididos em três espécies: econômicos, organizacionais e ideológicos.

“Os participantes da competição democrática investem recursos econômicos, organizacionais e ideológicos desiguais na disputa. Alguns grupos têm mais dinheiro do que outros para gastar na política. Alguns dispõem de mais competência e vantagens organizacionais do que outros. Uns possuem recursos ideológicos melhores, isto é, argumentos mais convincentes. Se as instituições democráticas são universalistas – isto é, neutras em relação à identidade dos participantes – os que detêm maiores somas de recursos têm mais probabilidades de sair vencedores nos conflitos submetidos ao processo democrático” (Przeworski 1994: 26-27).

As divergências relativas ao emprego de recursos ideológicos e organizacionais nas disputas eleitorais se tornam praticamente irrelevantes diante dos problemas teórico-normativos que envolvem os recursos econômicos. O dinheiro é apenas parte

dos recursos com potencialidade para alterar resultados eleitorais. Há recursos organizacionais (máquinas partidárias e de governo) que são mobilizados pelos partidos e candidatos com objetivo de angariar votos. Impor limites muito drásticos aos gastos podem simplesmente dar mais condições aos candidatos à reeleição em detrimento dos desafiantes – o que causaria como efeito perverso o congelamento do sistema com a manutenção dos atores atuais no poder.

A partir de uma radical concepção da democracia liberal, autores como Samples (2002) defendem as eleições como um mercado que deve ser mantido completamente alheio às regulamentações. Concebem tanto os repasses de recursos públicos aos partidos quanto os limites às contribuições privadas como intervenções políticas que tendem a produzir resultados coletivos subótimos. Para esta corrente de pensadores, o sistema de financiamento dos partidos deveria funcionar como o livre mercado, onde os partidos competiriam por recursos privados tais quais as empresas o fazem para conquistar consumidores.

No modelo de livre concorrência política o cidadão teria a liberdade de escolha de qual partido seria, ou não, beneficiado por sua contribuição. Dessa forma, os partidos mais aptos receberiam mais suportes financeiros. Tanto o apoio eleitoral quanto o aporte financeiro para o custeio da competição política ocorreriam sob a mesma premissa: a livre concorrência. Em decorrência desta premissa, os contrários aos repasses de fundos públicos aos partidos argumentam que esta forma de intervenção no mercado político confere aos partidos apoios que não são diretamente legitimados pelos indivíduos (contribuintes). Em outros termos, o cidadão não teria escolha sobre o destino de seus impostos. Não é difícil identificar que subjacente a estes argumentos está uma concepção normativa de seleção natural da política, posto que apenas os candidatos e/ou partidos mais “aptos” seriam capazes sobreviver à competição eleitoral ao atrair fontes financeiras necessárias. Sobreviveriam, portanto, os mais capazes.

“Candidates who seem likely to win (or compete well) or who espouse widely shared values attract sufficient funding. The only candidates who seek or need government financing are those who lack appeal to donors. However, no one loses sleep because investors do not capitalize buggy whip factories or projects to colonize Venus. Like a declining industry whose products find no buyers, failed candidates seek government subsidies for their campaigns for office” (Samples 2002: 3).

Obviamente, as premissas normativas sobre as quais se erguem os argumentos deste modelo de democracia liberal, da extrema igualdade entre os participantes, parecem um tanto irrealistas quando se trata de países com alta desigualdade de renda (Peixoto 2010). Não seria tarefa muito complexa derrubar essas assertivas sobre as consequências para a democracia da livre competição e

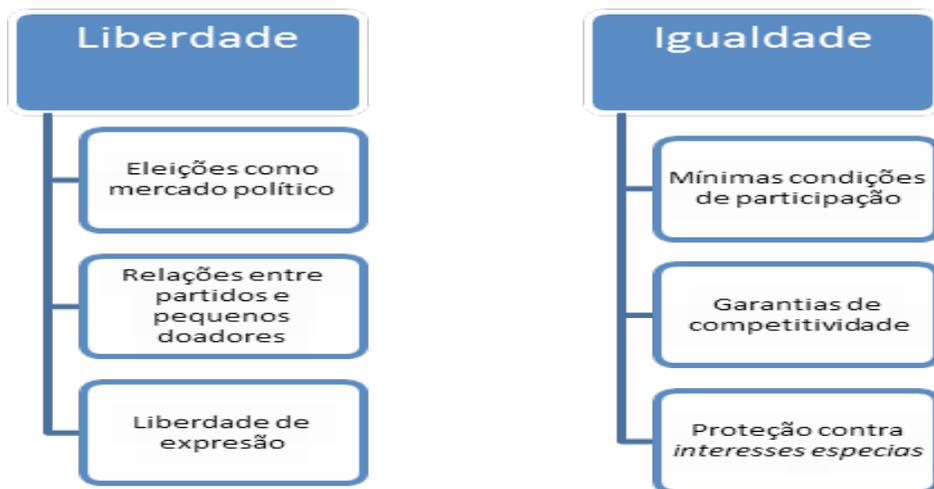
seleção natural em países com extremas desigualdades de recursos. Ora, os mesmos contra-argumentos utilizados em face das condições ideais de competição na esfera econômica poderiam ser mobilizados também na esfera política. Tão irrealista quanto a concepção normativa a qual pressupõe as desigualdades sociais como consequências das disparidades das capacidades e méritos individuais, também são as concepções de que um operador invisível de seleção natural seja capaz de atuar na arena política sem a interferências de vieses originais nos resultados últimos das eleições: os votos.

O argumento liberal aqui mobilizado se fundamenta no princípio de liberdade expressão democraticamente garantido a todos os cidadãos. Adicione-se a esta contradição as querelas que envolvem diretamente o argumento das garantias de liberdade de expressão (*free speech*). Questões que se notabilizaram no EUA, em 1976, no embate judicial entre o Senador James Buckley e o secretário do Senado americano e membro da *Federal Election Campaign Act (FECA)*, Francis R. Valeo. Este caso ficou conhecido como *Buckley vs. Valeo* (424 U.S. 1) e, em grande medida, direcionou o debate sobre a regulação do sistema de financiamento de campanhas nos EUA. O Senador Buckley pretendia derrubar as medidas de controle de gastos de campanha adotadas pela FECA, adotadas em 1974, com base no argumento da liberdade de expressão (garantida pela primeira emenda à constituição americana). A Suprema Corte foi parcialmente favorável ao Senador ao considerar como exercício da livre expressão os gastos de campanhas dos próprios candidatos, entretanto, manteve os limites às contribuições individuais dos cidadãos e de grupos organizados, assim como a revelação dos doadores tal como proposta inicialmente pela FECA. A figura 1 explicita o embate persistente nas democracias pluralistas referente à liberdade individual, como um princípio garantido de participação inclusive a financeira na vida partidária e eleitoral, assim como a igualdade de competição política.

São evidentes, portanto, os conteúdos fortemente normativos das controvérsias em torno das reformas eleitorais quando tratam do sistema de financiamento de campanhas. Em resumo, as contradições normativas referem-se às diferentes dimensões do conceito de democracia, tais como descrito acima. Estes embates podem ser sintetizados analiticamente em um único eixo: maior ou menor intervenção do Estado na competição eleitoral e, por conseguinte, na representação política.

É pacífico na literatura especializada o problema crucial em identificar as relações ímprobas envolvendo dinheiro e política, devido à dificuldade empírica de estabelecer uma relação de causa-efeito nesse processo. Ou seja, é difícil comprovar se as intenções dos agentes privados ou grupos de interesses que financiam partidos e candidatos ocorrem em troca de aprovação (ou rejeição) de projetos ou

Figura 1: Conflito de princípios da democracia liberal



votações favoráveis em temas de interesse privado (Speck 2005; Stratmann 2005). Em tese, haveria intermediação de favores e proteção dos governos em demandas específicas do segmento que representam, seja por meio de concessões, isenções fiscais, subsídios, subvenções, concorrências públicas facilitadas, produção de legislações específicas e outras matérias de natureza econômica (Argandeña 2001; Chasqueti e Piñeiro 2002; Speck 2002; Zovatto 2004; Rubio 2004; Zovatto 2005). São problemas centrais do financiamento político que persistem nas democracias modernas e que refletem os principais entraves apontados pela literatura especializada. O somatório dessas preocupações desembocaria no que Bruno Speck (2005) denomina de “integridade da representação”. Diferentemente da influência que o dinheiro exerce nos pleitos, esta, sim, seria passível de alguma evidenciação (Sorauf 1992) para além das especulações do senso comum.

Em outras palavras, o financiador privado, a partir dessa lógica mercadológica, busca o sucesso eleitoral do seu candidato e espera seu quinhão da coisa pública. Ou, simplesmente, busca o sossego na vida privada: paga para não ser incomodado². Tais argumentos ajudam a compreender a importância de fenômenos associados ao tema a partir de uma cadeia de interesses apresentados na mesma arena de

2 Os jogos de contravenção como o “jogo do bicho”, podem ser um exemplo clássico dessa postura, amplamente divulgada na mídia, como o caso das doações para as campanhas do candidato Olívio Dutra, ao governo do Rio Grande do Sul (ver em: http://veja.abril.com.br/250204/p_036.html), ou para a candidata Rosinha Matheus, ao governo do Rio de Janeiro (ver em: <http://revistaepoca.globo.com/Epoca/o,6993,EPT678141-1653,00.html>).

negociação pelos partidos políticos, candidatos, poder econômico e Estado, ou empresas de controle estatal. Trata-se, assim, de uma condição recorrente nas disputas eleitorais: empresas contribuem para campanhas (de forma legal ou não), com vistas à obtenção de privilégios futuros, dados os laços que os unem.

Acontece que as necessidades práticas de funcionamento dos partidos e das campanhas eleitorais abrem espaço para práticas não republicanas, ancorada em interesses privados, e o acesso privilegiado aos recursos financeiros pode facilitar a obtenção de influência e, por sua vez, maior proximidade a novas fontes de recursos (Williams 2000; Pinto-Duschinsky 2002) dando forma a um ciclo que se retroalimenta: mais dinheiro, mais acesso, mais poder, que, por sua vez, atrai mais dinheiro, de forma quase infinita. O financiamento privado, nesse contexto, reduz a carência de recursos, pois contribui para o custeio da máquina partidária, mas, principalmente, das disputas eleitorais.

Na subordinação dos interesses públicos aos interesses privados, a relação entre dinheiro e política se torna elemento central nas discussões sobre como minimizar os efeitos desse envolvimento (Peschard 2005). Com efeito, pode haver uma desqualificação do sistema representativo, uma vez que os atores políticos com maior poder de captação de financiamentos privados teriam melhores condições de conquistar mais cadeiras, e, conseqüentemente, mais recursos que, por sua vez, em uma próxima eleição, poderiam propiciar mais cadeiras, facilitando a obtenção de mais recursos. Podem surgir, ainda, atores políticos que se aproximam dos partidos (os em ascensão, pelo menos) como uma estratégia para atrair mais financiadores e, com isso, aumentar suas chances eleitorais.

Desse modo, aumenta-se o risco de configuração de arranjos não republicanos, que se estabelecem entre os grandes doadores privados e os atores políticos eleitos. Esses “laços” tenderiam a se reforçar ao longo dos mandatos eletivos, o que se daria por meio de “retribuições”, diretas ou indiretas, ou pelo grau de dependência dos representantes em relação aos financiadores das campanhas (Speck 1998; Speck 2003; Pfeiffer 2004). O cenário político brasileiro apresenta uma pluralidade de exemplos ilustrativos desse processo que, em grande medida, se caracteriza por acessos diferenciados a organismos privados, através de beneficiamentos, seja ao próprio candidato, seja a grupos de interesses. Tais questões distorcem as funções realmente públicas e de interesse coletivo, por meio do que se entende na literatura

por corrupção política³.

No cerne dessas desconfianças está o financiamento privado aos atores políticos e a “retribuição pelos préstimos”. Isso por um lado. Por outro, tem-se a participação exclusiva do Estado como financiador do sistema partidário-eleitoral, em detrimento do setor privado. Desse modo, o Estado cercearia o direito do cidadão (ou empresas e setores organizados) de aportar os seus recursos livremente nos partidos ou candidatos que lhe sejam preferidos. Antes de tudo, o financiamento privado garantiria liberdade de expressão de idéias e opiniões. Ou por outra, o ato de doar recursos a um partido ou candidato pode ser entendido como uma liberdade de escolha e de afirmar alguma idéia defendida por A ou por B. Portanto, remeteria a um princípio democrático, como já ressaltado. Assim, o financiamento do sistema partidário-eleitoral assumiria a “forma de um mercado”, em que os cidadãos e as empresas têm a liberdade de expressar suas opiniões em apoio a quem quer que seja. Regras que limitam (ou impedem) o livre investimento dos cidadãos na campanha eleitoral de partidos ou de candidatos que querem ter como representantes, na prática, implicariam limites à livre manifestação dos cidadãos.

Enfim, para resumir o problema teórico da democracia liberal em um chavão *shakespeariano*: regular ou não regular, eis a questão? Render-se às setas e dardos de um ultrajante mercado ou pôr-se em armas contra grupos de interesses organizados?

3 - PARTICIPAÇÃO PRIVADA NO CUSTEIO DO SISTEMA POLÍTICO: TRAJETÓRIA DA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA

Esta seção tem como objetivo estabelecer um estudo longitudinal acerca das regras sobre financiamento privado para partidos e para eleições no Brasil, consideradas a partir da década de 1950, após a edição do Código Eleitoral. Ao

3 A literatura sobre este tema é vasta. Para ficar em poucos autores, Robin Hodess (2004) considera que “*la corrupción política es el abuso del poder que se les ha confiado por parte de líderes políticos para obtener ganancias, con el objetivo de aumentar su poder o su riqueza. La corrupción política no precisa de que el dinero cambie de mano; puede tomar la forma de ‘tráfico de influencias’ o de la concreción de favores que envenenan la política y amenazan a la democracia. La corrupción política abarca un amplio espectro de delitos y actos ilícitos cometidos por líderes políticos antes, durante o después de abandonar la función*”. Antonio Argandeña (2001), entende que “*la misma dinámica de obtención de esos fondos (concesión de beneficios a cambio, competencia de otras empresas y de otros partidos, participación de los dirigentes del partido, etc.) exigirá gastos crecientes: la corrupción tiene una tendencia inflacionaria*”. Eduardo César Marques (1999) faz uma diferenciação entre favorecimento de interesse privado e corrupção, sendo que o primeiro pode acontecer sem que a última aconteça. Ou seja, sem que haja uma deprecação do bem público ou mesmo dos interesses públicos. Autores como Steven Griner e Daniel Zovatto (2004), consideram que, “*si bien el financiamiento de la política no es una actividad corrupta per se, recurrentes escándalos de corrupción y de uso de dinero ilícito (...) han encendido una luz roja, que advierte sobre la imperiosa necesidad de regular y controlar eficazmente el tema del dinero en la política, a fin de restaurar, entre otros aspectos, la confianza en las instituciones*”.

longo das décadas de 1950 e 1960, as referências a essa temática limitavam-se às restrições impostas aos candidatos pelos próprios estatutos partidários e às definições estabelecidas pela legislação no tocante ao envolvimento de capital estrangeiro, de concessionários de serviços públicos e de recursos oriundos de atividades ilícitas. A autonomia para definir o limite de gastos efetuados pelos seus candidatos com as campanhas eleitorais era atribuída apenas aos partidos políticos.

Nesse período, fatos relacionados aos efeitos decorrentes da relação promíscua entre eleições e dinheiro foram retratados por Eloy Dutra (1963) quando descreve as atividades do Instituto Brasileiro de Ação Democrática (IBAD), no início da década de 1960, executadas de forma descentralizada por todo o País, com o propósito de distorcer as disputas eleitorais. Dutra ressalta que o IBAD teria “ingressado no processo eleitoral com a única finalidade de dominar o Congresso através da distorção endinheirada dos pleitos, como um primeiro passo no sentido de trilhar o caminho do poder”. Entre as formas de atuação do Instituto, estaria a compra de espaços de propaganda no rádio e na televisão, para veicular as propostas dos candidatos financiados pelo IBAD, e executadas pela agência de publicidade pertencente ao próprio Instituto, e, ainda, não se limitando a veiculá-las apenas nos períodos eleitorais. Vale lembrar que a proibição de propaganda paga só veio a ocorrer na primeira metade da década de 1970. Já a relação entre partido/candidato e agências de publicidade só viriam a ser dimensionados ao longo da crise política no primeiro governo Lula, no episódio do “Mensalão”.

O paradoxo é que a primeira inovação institucional no Brasil chegou no período ditatorial com o Código Eleitoral de 1965, que apresentou a proibição do financiamento efetuado por empresas com finalidade lucrativa. Com efeito, tais restrições quanto ao recebimento de determinados tipos de doações de empresas equivalem à proibição do financiamento privado aos partidos e candidatos. Outro aspecto observado nessa legislação foi a proibição dos candidatos efetuarem despesas de caráter eleitoral ou com propaganda, bem como atividades definidas pela Justiça Eleitoral. Os gastos deveriam ser processados por meio dos partidos ou comitês, o que reforçava a presença partidária na arena eleitoral. Interessante notar que foi exatamente em um período de restrição de liberdades políticas que as empresas tiveram cerceados direitos de participação via aporte financeiro aos partidos e candidatos.

No início década de 70, no governo Médici, foi aprovada uma nova Lei Orgânica dos Partidos Políticos (LOPP de 1971). O formato legal que passou a disciplinar a condução do sistema partidário no País manteve, praticamente, a mesma linha de condução das finanças partidárias estabelecidas pela LOPP de 1965, com o destaque para a manutenção da proibição do financiamento privado por meio de pessoa jurídica (com finalidade lucrativa), além das entidades de classe e sindicatos. A

participação privada na condução do processo eleitoral ficou a cargo unicamente das pessoas físicas. A legislação abriu espaço para as doações de entidades sem fins lucrativos – com a mesma figuração tributária em que se encontram as fundações ou associações. Sobre esse aspecto, vale considerar que o custeio das eleições, por meio de instituições sem finalidade lucrativa, como as ONGs por exemplo. No caso brasileiro, esse formato foi modificado em meados da década de 1990.

Com a abertura democrática iniciada em 1979, importantes modificações foram introduzidas na legislação eleitoral no intuito de regular a participação privada no financiamento partidário-eleitoral. A Lei nº 6.767 de 1979 apesar de manter a proibição de doações de empresas com fins lucrativos, estabeleceu critérios mais definidos para doações provenientes de pessoas físicas, que poderiam ser efetuadas diretamente a qualquer partido político (não apenas ao fundo). Além disso, permitiu ao doador (pessoa física) a dedução no cálculo do Imposto de Renda⁴. Vale ressaltar que a legislação não abria exceção para que fossem efetuadas doações diretamente aos candidatos, os partidos eram os destinatários dos recursos doados, seja através de repasses do fundo (nesse caso, secundário) ou por meio da doação direta. Esse modelo de regulação tende tanto a estimular as doações por meios legais quanto a fortalecer o controle e fiscalização sobre a relação entre doadores e partidos. Assim, a partir da possibilidade de dedução tributária, haveria uma redução das doações não contabilizadas (via “caixa 2”, no jargão popular), pois o doador poderia recuperar parte dos recursos doados quando fizesse sua declaração de rendimentos para fins de cálculo do Imposto de Renda.

Por outro lado, os defensores da teoria democrática liberal tendem a objetar o modelo de dedução no Imposto de Renda baseado na concepção que, desta forma, o poder público passaria a contribuir indiretamente para as campanhas eleitorais. Nesse caso, o agente privado ganharia duas vezes: primeiro porque obteve dedução de parte do valor doado e, segundo, com a possibilidade de uma intervenção política a favor de seus interesses. Essa medida vigorou até o início da década de 1990, quando foram reformuladas as regras que estabelecem a permissão para doações privadas em campanhas eleitorais. Portanto, esse formato durou cerca de 16 anos, até a aprovação do modelo, que vigora até os dias de hoje.

A década de 1980 foi marcada pelo processo de redemocratização no País; contudo, o retorno à democracia não foi acompanhado por alterações substanciais nas regras de condução financeira e contábil dos partidos e das eleições (Nicolau

4 Este formato de legislação é similar ao vivenciado na Argentina, a partir da vigência da “*Ley 25.600/2002: Artículo 33. Los aportes privados podrán destinarse al Fondo Partidario Permanente, o directamente a los partidos políticos. Las contribuciones o donaciones realizadas por personas físicas o jurídicas al Fondo Partidario Permanente serán deducibles para el impuesto a las ganancias hasta el límite del cinco por ciento (5%) de la ganancia neta del ejercicio.*”

2012). Prevaleram alterações *ad hoc*, em especial nas regras da propaganda eleitoral, que procuraram se adequar à importância adquirida pelos meios de comunicação eletrônicos (rádio e televisão). Por essa razão vale realçar o aumento da participação privada no custeio eleitoral, e as participações dos gastos com mídia tiveram um peso essencial nesse inflacionamento (Speck e Campos 2014).

As eleições presidenciais de 1989 foram as primeiras eleições diretas após o término do Regime Militar (e que culminaram com a vitória de Collor de Mello) e se caracterizaram por um uso, de certa forma indiscriminado e abusivo, do fator mídia, a favor do candidato vitorioso (Fleischer 2000a; Rubio 2004). A disputa eleitoral foi realizada sob a égide das regras estabelecidas pela Lei nº 7.773, de 1989, nas quais ressaltaram definições para a propaganda eleitoral nos meios de radiodifusão. As normas de financiamento das eleições, no entanto, continuaram sob a legislação de dez anos antes, a Lei nº 6.767, de 1979, cujo texto proibia as doações de pessoas jurídicas para as campanhas eleitorais.

O primeiro grande escândalo político após a abertura democrática teve no seu epicentro os recursos de financiamento das campanhas eleitorais. As investigações que redundaram na CPI do “Esquema PC-Farias”, ex-tesoureiro da Campanha Presidencial de Fernando Collor de Mello, jogaram luz sobre os métodos utilizados apenas na campanha de Collor, mas não se pode dizer que os demais candidatos se abstiveram de recorrer a esse tipo de financiamento privado. Foi exatamente o que aconteceu no período “pós-*Collorgate*”, que trouxe à pauta de discussão, novamente, a temática sobre o financiamento eleitoral.

Após o desfecho do caso com o impedimento do Presidente da República, com uma espécie de “ressaca moral” o Congresso aprovou, a reboque da crise, as novas regras para as eleições presidenciais seguintes, de outubro de 1994, com a promulgação da Lei nº 8.713, de 1993. A regulação veio por intermédio de uma nova legislação que estipulou regras mais claras de atuação do setor privado em campanhas eleitorais. O fato é que, dada a crise e seus efeitos, houve uma tendência a ajustes nas regras como diria Delia Rubio (2004), “*se repite entonces la secuencia: escándalo – dictado de leyes – nuevos escándalos – corrección a las normas y así sucesivamente*”.

A lógica de escândalos políticos como um motor para as reformas é corroborada também por autores como Hall e Taylor (2003), ao ressaltarem que, em situações de crise, tendem a ocorrer mudanças institucionais importantes como resposta imediata ao problema. Assim, as crises, vistas por esse ângulo, assumem um papel de variáveis explicativas para tais mudanças institucionais. Em se tratando dos modelos de financiamento de campanhas, os escândalos políticos revelados pela mídia, envolvendo malversações de recursos, recebimentos “por fora”, beneficiamentos a setores privados, justificam a necessidade de mudanças

constantes na legislação eleitoral para financiamento das campanhas.

Com o novo formato *pós-impeachment*, de 1993, as doações de pessoas jurídicas, com ou sem fins lucrativos, passaram a ser validadas como forma de financiamento partidário-eleitoral, seja em períodos eleitorais ou não. Os limites estabelecidos teriam a validade, tão somente, para os períodos eleitorais, não sendo, portanto, aplicáveis em períodos não eleitorais. As novas regras passaram a vigorar com a seguinte redação: “a partir da escolha dos candidatos em convenção, pessoas físicas ou jurídicas poderão fazer doações em dinheiro, ou estimáveis em dinheiro, para campanhas eleitorais”. As doações provenientes dessas fontes foram limitadas para todos os doadores, considerando os seguintes critérios:

- (1) No caso de pessoa física, a 10% dos rendimentos brutos do ano anterior à eleição⁵;
- (2) No caso de uso de recursos próprios, fica limitado ao valor definido pelo partido;
- (3) No caso de pessoa jurídica, a 2% da receita operacional bruta do ano anterior.

As doações provenientes tanto de pessoa física como jurídica ficaram limitadas a 70 mil UFIRs e 200 mil UFIRs, respectivamente, nos períodos eleitorais. Esse teto foi extinto em 1995, permanecendo apenas o limite em percentuais sobre os rendimentos ou receita. A ausência de um valor máximo para doações aos candidatos pode causar distorções quanto à capacidade de financiamento individual, mesmo porque a regra estabelecida nesses termos não dá conta de inibir a atuação dos “*big donors*” e os possíveis efeitos dessas distorções nas disputas eleitorais, comprometendo a igualdade de disputa e reforçando o peso do dinheiro na condução do processo de representação democrática. Na prática, tal liberdade abre um fosso entre os diversos tipos de doadores, pois estabelece limites percentuais (de ganho ou faturamento) quanto às doações privadas, e não limites quantitativos (tetos de incrementos às campanhas). Isso tende a proporcionar (legalmente) desigualdade nas competições eleitorais. Nesse sentido, vale dizer que a regra de doação não contempla um critério igualitário de participação (ou condições) no processo partidário-eleitoral, porque atores políticos com baixo poder econômico estariam sempre em desvantagem.

Com esse formato, a legislação não consegue expurgar os efeitos decorrentes do grande capital; ao contrário, reforça-os, tornando o sistema mais desequilibrado.

5 A legislação define dois quesitos para a doação de pessoa física: um limite e um teto. Desde que a contribuição por doador não ultrapasse o teto definido de 70 mil UFIRs – o equivalente a R\$61.929,00 –, dos dois o maior, o limite de 10%. Para as doações maiores que o teto, prevalece o percentual definido. Na realidade, para a maioria dos doadores (pessoa física), esse limite de 10% para doação seria facilmente ultrapassado. As regras para doação se replicam para o caso das pessoas jurídicas, guardando o teto e o percentual específicos (Alves 1994).

Isso porque as doações estariam permitidas até a capacidade efetiva de contribuição do doador. Sem um teto fixo para as doações, a capacidade de doar para as campanhas continua desigual, mas com o diferencial que, dessa vez, ao contrário do que vigorava até 1995, a desigual capacidade de contribuir para as campanhas eleitorais passa a ser regulamentada. Na prática, o critério dos limites não coloca em condições de igualdade de participação os doadores privados: quem ganha mais, por regra, acaba podendo doar mais.

A imposição de tais limites se refere ao financiamento de campanhas, mas não dos partidos políticos em si, nos interstícios eleitorais. Como não existem limites (ou tetos) quanto às doações (e contribuições) efetuadas diretamente aos partidos políticos, estes podem adotar a estratégia de repassar tais recursos aos candidatos mais bem posicionados nas pesquisas, como também aos candidatos indicados pelos doadores ou, ainda, de acordo com uma lista interna prévia, em função da autonomia estatutária concedida às lideranças partidárias (Campos 2009).

Com a Lei 8.713, de 1993, a legislação sobre o financiamento eleitoral apresentou regulação específica para a arrecadação de recursos privados por parte dos partidos, pelos comitês financeiros, assim como pelos próprios candidatos em disputa. Em outras palavras, com a vigência dessa regra, passou a se tornar lícito o que na legislação anterior só poderia se dar de forma marginal.

Entretanto, os problemas decorrentes do processo de financiamento eleitoral enfrentados anteriormente, mesmo com as proibições de participação privada no custeio das campanhas, não impediram a existência de um sistema paralelo de financiamento eleitoral ilícito, com características e regras próprias. Assim, com a legislação aprovada no final do governo Itamar Franco, foram deixadas de lado algumas proibições que sequer eram consideradas pela prática do processo eleitoral. Chegava ao fim uma legislação considerada “de fachada” e sem respaldo no meio político ou no setor privado (Speck 2005). O que se tinha como restrição à interferência do doador privado (pessoa jurídica) na composição orçamentária dos partidos políticos foi vetado pela legislação. Foram permitidas doações de empresas com fins lucrativos, assim como de pessoas físicas, sendo que, para este último caso, as deduções tributárias do IRPF mudaram o formato. As doações privadas, por essa nova ótica, não poderiam apenas ser efetuadas aos partidos ou ao Fundo Partidário, mas aportadas diretamente aos candidatos, de acordo com a preferência do doador. Tal condição tirou o monopólio dos partidos políticos de receber doações privadas, passando a dividir essa prerrogativa com os candidatos registrados na disputa eleitoral. Fato que aumenta a centralidade dos candidatos em um sistema eleitoral de lista aberta que já possui incentivos aos comportamentos individuais em detrimento do partidário (Samuels 1999).

Diferenciando-se da Lei de 1979, a nova legislação estabeleceu a adoção dos

chamados bônus eleitorais criando uma espécie de moeda própria para os dispêndios eleitorais⁶. Os limites de gastos eram consolidados pela direção nacional do partido, que repassaria a solicitação ao Ministério da Fazenda para que fossem emitidos os bônus em valor correspondente aos gastos previstos pelo partido para as eleições. Os bônus eleitorais deveriam: (1) indicar o valor em moeda da doação convertido em UFIRs; (2) ser numerados para identificação de sua distribuição posterior aos partidos; e (3) ser emitidos em valores variados com numerações próprias para identificação do partido aos quais seriam entregues.

O procedimento dos bônus eleitorais foi criado para as eleições presidenciais de 1994. Os partidos políticos passaram a ter acesso a um montante equivalente em dinheiro, porém, em bônus eleitorais, para efetuarem os gastos de suas campanhas. As doações privadas em dinheiro (ou em espécie) feitas às campanhas eleitorais revertiam aos doadores privados em forma de bônus eleitorais emitidos pelos partidos no valor correspondente ao que fora doado. A direção nacional dos partidos ficava incumbida de distribuir os bônus correspondentes a cada diretório regional que, por sua vez, os repassava aos candidatos inscritos para a disputa eleitoral. As doações e contribuições em bônus eleitorais teriam, também, a garantia da “proteção do valor” dos recursos destinados aos partidos políticos e às campanhas contra a possível (e esperada) desvalorização da moeda por causa do processo inflacionário crônico⁷.

Um ponto importante em relação aos bônus eleitorais refere-se ao tratamento tributário aplicado aos doadores privados. De posse dos bônus que comprovassem a doação efetuada a qualquer campanha, ficaria facultado o abatimento do valor doado na declaração do Imposto de Renda a pagar. Uma reedição da regra anterior para a dedução tributária, com o diferencial de que, para esse caso, a permissão se estenderia às empresas. O mecanismo funcionaria como uma espécie de um “recibo de doação”, em que portador poderia apresentá-lo na declaração do Imposto de Renda para fins de dedução tributária. Por essa lógica, os doadores poderiam usar de um procedimento comum de “comprar recibos” dos partidos políticos⁸.

No tocante às restrições, a nova legislação manteve praticamente inalteradas

6 O bônus eleitoral pode ser entendido como um “talão de cheques”: há uma parte fixa destinada a identificar o doador; a outra é destacável e entregue ao próprio doador. Os bônus eram emitidos ao portador, e o valor doado expresso em moeda corrente e em UFIRs. As doações só poderiam ser feitas mediante aquisição desses bônus, e o partido ou coligação determinava o quanto iria gastar na eleição, o que concentrava mais poder nas mãos dos partidos. Em seguida, esse montante era comunicado ao Ministério da Fazenda. Feito esse procedimento, o partido requisitava a emissão dos bônus eleitorais, até o total de gastos previstos. O Ministério da Fazenda comunicaria ao TSE os limites de gastos previstos pelos partidos e coligações a cada emissão dos bônus eleitorais.

7 Pelo índice de preços ao consumidor (IPC/FIPE), a inflação no Brasil havia ultrapassado a casa dos 2.400%, acumulados no ano.

8 De forma similar à compra de recibos médicos, de psicólogos e outros, com o propósito de serem usados para reduzir o montante de imposto a pagar.

as proibições anteriores quanto ao recebimento de recursos pelos partidos e/ou candidatos, provenientes de: (a) órgão da administração pública direta, indireta ou fundação instituída em virtude de lei ou mantida com recursos do poder público; (b) entidade de direito privado que receba, na condição de beneficiária, recursos provenientes de contribuição compulsória em virtude de disposição legal⁹; (c) entidade declarada de utilidade pública federal, estadual ou municipal; e (d) pessoa jurídica sem fins lucrativos que receba recursos do exterior. Assim o recebimento de auxílios e de contribuições cuja origem não seja mencionada ou esclarecida e os partidos que receberem recursos provenientes dessas fontes proibidas pela legislação ficariam impedidos de receber sua cota de direito do Fundo Partidário.

Os impedimentos quanto aos recebimentos de recursos para as campanhas eleitorais permaneceram, em boa medida, inalterados, desde a LOPP de 1965. Foram-lhes feitos, no entanto, alguns complementos e mantidas outras proibições como: receber, direta ou indiretamente, contribuição ou auxílio pecuniário ou estimável, procedente de pessoa ou entidade estrangeira e autoridades ou órgãos públicos, sendo acrescentadas proibições, inclusive por meio de publicidade de autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações, a fim de se evitar o abuso da máquina pública em favor de um candidato; bem como receber, sob qualquer forma ou pretexto, contribuição, auxílio ou recurso procedente de entidade de classe ou sindical.-

Em 1995, durante o governo FHC, aprovou-se uma nova legislação que passou a ditar as regras do processo eleitoral brasileiro. Foram mantidos os critérios para doações tanto de pessoas físicas como jurídicas. No entanto, a legislação não se restringiu apenas aos gastos eleitorais. Ela foi além, ao estabelecer limites para contribuições efetuadas diretamente aos partidos, tanto em períodos eleitorais, como também nos interstícios eleitorais. Para o primeiro caso, prevalece a regra anterior.

Porém, em se tratando de períodos não eleitorais, os doadores privados (pessoa jurídica) poderiam efetuar doações aos partidos políticos, tomando como limite de doação os recursos recebidos pelos partidos por meio do Fundo Partidário. Esta inovação institucional decorreu de um ato do Poder Judiciário, pela resolução do Tribunal Superior Eleitoral, em 1996. Foi permitido aos órgãos partidários receber doações privadas fora do período eleitoral com limites máximos dados pela proporcionalidade do valor recebido pelo Fundo Partidário.

9 Ver artigo 24 da Lei nº 9.096, de 1995, que incluiu as entidades beneficentes e religiosas, esportivas, ONGs, organizações da sociedade civil de interesse público.

§ 1º O valor das doações feitas a partido político, de que trata o inciso III deste artigo, por pessoa jurídica, limita-se a importância máxima calculada sobre o total das dotações orçamentárias previstas para o fundo partidário, corrigida pela UFIR até o mês em que se efetuar a doação, obedecidos os seguintes percentuais:

I - Para órgãos de direção nacional: até dois décimos por cento;

II - Para órgãos de direção regional e municipal: até dois centésimos por cento. (Art 9. Resolução-TSE nº 19.768/1996)

Mais adiante, esses limites foram revogados, passando a não existir mais limites quanto às doações privadas (como também às contribuições) efetuadas diretamente aos partidos políticos. A vigência do limite fixado ao doador prevalece apenas no período que antecede às eleições. Atualmente, as doações fora do período eleitoral podem ser feitas tanto por pessoa física como pessoa jurídica, a qualquer tempo, em qualquer uma de suas subunidades (nacional, regionais ou municipais), desde que sejam identificadas e informadas a origem dos recursos, às instâncias partidárias superiores sobre o volume de recursos recebido como doação privada. Figuram como doação normal, que será registrada na declaração de Imposto de Renda do doador, porém, sem direito a restituição integral ou fracionada do valor doado. As doações feitas diretamente aos partidos podem ser destinadas para candidaturas específicas, de acordo com as definições da direção partidária. Nesse caso, a legislação não prevê qualquer tipo de limites percentuais quanto ao montante doado, como acontece para as doações em período eleitoral, nem estabelece sanções aos partidos que repassem aos seus candidatos (em períodos eleitorais) esses recursos recebidos anteriormente.

Enfim, não há limites para doações privadas, a não ser os previstas no período eleitoral para as arrecadações ao longo das campanhas. A partir do momento em que se oficialize uma candidatura, os limites de doações ficam impostos pela legislação eleitoral: do dia 5 de julho do ano eleitoral até o dia da eleição, o candidato fica impedido de receber doações acima do estabelecido por lei. Durante o período eleitoral, os partidos podem, no entanto, receber doações sem que haja um limite estabelecido (salvo se o partido repassar recursos acima do permitido a algum candidato). Tal entendimento parte da concepção de que, uma vez não prevista na legislação, a ocorrência não deturpa o princípio estabelecido. Tem-se, portanto, um cenário em que o sistema partidário-eleitoral brasileiro não prevê, praticamente, limites quanto às doações privadas.

Logo após a promulgação da Lei nº 9.096, de 1995 foi aprovada a legislação que estabeleceu normas adicionais para a condução das campanhas municipais. A Lei nº 9.100, de 1995, na qual foram definidas as regras para as eleições de 1996, reitera que, juntamente com o pedido de registro de seus candidatos, os partidos e coligações devem comunicar à Justiça Eleitoral os valores máximos de gastos por

candidatura em cada tipo de eleição.

As alterações proporcionadas pela Lei nº 9.100, de 1995, redefiniram os tetos das doações. A partir dessa mudança, o teto por pessoa física não poderia exceder a 70 mil UFIRs (para este caso foi mantido o teto anterior) e 300 mil UFIRs, por pessoa jurídica. Reduziu-se o percentual doado por pessoa jurídica. Se a lei anterior definia 2% do faturamento como limite para as doações, em se tratando das eleições gerais, para as eleições municipais a nova legislação definiu um limite de 1% do faturamento. Em relação às doações de pessoas físicas, o limite foi mantido em 10% dos ganhos auferidos no ano pelo doador.

As redefinições das regras para as eleições municipais mostram uma contradição. Para o caso de doações provenientes de pessoas físicas, não houve alterações em relação ao estabelecido na regra anterior. Em se tratando de doações de pessoas jurídicas, houve um aumento no teto (de 200 mil para 300 mil UFIRs). Já em relação ao limite permitido (sobre o faturamento) para doações efetuadas pelas empresas, houve uma redução no limite permitido (de 2% para 1% do faturamento anterior).

Outra inovação institucional foi introduzida nas eleições municipais de 1996 foi a introdução do limite referente à capacidade arrecadatória do município. Ou seja, havia limites distintos de doação para cada município brasileiro. Essa legislação foi que a contribuição de pessoa jurídica a todos os candidatos de determinada circunscrição eleitoral não poderia exceder a 2% da receita de impostos arrecadados pelo município. Esta limitação impedia que se constituíssem os chamados “*big donors*”, protegendo a competitividade do sistema.

§ 4º Em qualquer das hipóteses deste artigo, a contribuição de pessoa jurídica a todos os candidatos de determinada circunscrição eleitoral não poderá exceder de dois por cento da receita de impostos, arrecadados pelo Município no ano anterior ao da eleição, acrescida das transferências constitucionais. (Art. 36 da Lei nº 9.100, de 29 de setembro de 1995.)

Pouco mudou, na sequência, com a promulgação da nova legislação eleitoral, em 1997. O arcabouço legal que definiu as regras para a condução financeira dos partidos e eleições foi mantido. Apenas mudanças pontuais foram definidas, como as doações efetuadas por pessoas físicas sem a necessidade de contabilização (prestação de contas). Nesse caso, a legislação considerou, também, que o eleitor poderia realizar gastos pessoais de até 1.000 UFIRs, em apoio a qualquer candidato.

Além da alteração do volume de recursos que podem ser doados sem registro, a lei retoma o limite permitido de doações para pessoa jurídica. A legislação anterior que tratou das eleições municipais reduzira esse limite de 2% para 1% sobre o

faturamento anual da empresa. Com a nova regra, o limite de doações fica em 2% do faturamento novamente. Esse critério vai vigorar até as eleições gerais de 2014.

Merece destaque ainda, na atual legislação sobre o financiamento de campanha no Brasil, o fato de serem permitidas doações provenientes de outros candidatos, comitês financeiros ou partidos¹⁰. Em termos práticos, tal condição dificulta a conexão entre doadores e beneficiários, posto que há uma enorme circularidade de recursos entre comitês e candidatos a vários cargos. Isso se evidencia a partir do momento em que se permite a “injeção” de recursos provenientes de candidatos e/ou partidos em outras candidaturas (Peixoto e Ribeiro 2009). Esse procedimento pode ser adotado com variadas estratégias, desde esconder doadores “comprometedores” de campanhas (como indústria armamentista, planos de saúde, defensivos agrícolas, etc.), até com o propósito de fragilizar um concorrente direto (com maiores possibilidades) ao cargo eletivo, pulverizando, assim, os votos e, com isso, aumentando as chances de sucesso do primeiro candidato ou o doador (Campos 2004).

Após os efeitos do episódio Collor-PC¹¹, os atores políticos e o próprio mercado já pareciam refeitos do susto. O arcabouço legal que deu sustentação às eleições no período pós-1993, relativo ao financiamento da atividade política, buscou dar conta da relação complexa entre dinheiro e política. No entanto, sob as novas regras os atores políticos passam a atuar novamente nas brechas da legislação. As inconsistências da legislação continuaram a dar espaço para o surgimento de novas crises no interior do sistema partidário-eleitoral. Foi assim com o chamado “caixa intermediário” utilizado na campanha de Paulo Maluf, através do “escândalo da Companhia Paubrasil”, e nas eleições de 1994, quando, novamente, se observou a relação direta de doadores de recursos para as campanhas de FHC e Lula, por meio de repasses “não contabilizados” efetuados por empreiteiras¹², mesmo sendo permitidas doações “contabilizadas” (Fleischer 2000a; Speck 2005). Sobre esse aspecto, autores como Rosenn e Downes (2000) lembram de um exemplo frutífero, em que a reforma nas regras de financiamento eleitoral se deu a partir de um escândalo, o do “orçamento”, ocorrido entre os anos de 1993 e 1994, que desnudou

10 De acordo com o artigo 18 da Resolução nº 20.987, de 2002, os gastos efetuados por candidato ou comitê financeiro em benefício de outro candidato ou de outro comitê serão considerados doações e computados no limite de gastos do doador, quando este for candidato.

11 A literatura sobre esse tema é vasta: ver entre outros autores, Collor de Mello 1992; Suassuna e Costa Pinto 1992; Conti 1999; Figueiredo 2000; Fleischer 2000a; Fleischer 2000b; Geddes e Ribeiro Neto 2000; Skidmore 2000; Falcão e Barros 2004.

12 O espaço ocupado pelas empreiteiras, nas décadas de 1970 e 1980, como as principais fontes de recursos para as campanhas, foi se tornando exíguo, com o aperfeiçoamento dos mecanismos de controle e de fiscalização. Em especial, por se tratar de “serviços/produtos” cujos custos podem ser “facilmente identificados”, como as obras, por exemplo (Bezerra 1999). Mas, deflagrada a crise no governo Lula, o cenário mudou um pouco de foco. Em seu lugar, ganham espaço as empresas de consultoria e as agências de publicidade, que canalizaram a atenção pelos seus procedimentos usuais para a movimentação de recursos “não contabilizados” – o popular “caixa 2” – com a prestação de serviços publicitários (Camarotti e la Peña 2005; Figueiredo 2006).

uma rede de corrupção dentro do Congresso, envolvendo parlamentares, burocratas e setores organizados, sobretudo, as empreiteiras com negócios com o governo¹³.

Nesse contexto, as mudanças institucionais (Hall e Taylor 2003) provocaram as mexidas e os remendos na legislação. Da mesma forma que os movimentos recentes pró-reforma política ganharam força com a crise do “Mensalão” no governo Lula¹⁴. Como os mecanismos de controle mostram-se insuficientes, as determinações legais não impedem que se crie uma contabilidade paralela e não divulgada pelos partidos. Recentemente, a “Operação Lava-Jato” trouxe à tona fatos que ligam o financiamento partidário à participação de empreiteiras em licitações, principalmente, da Petrobras. Dessa forma, as doações de campanhas eleitorais adquiriram conotações de “lavagem de recursos” oriundos de desvios e superfaturamentos de contratos com empresas estatais – ainda que seja impossível distinguir o que tem origem legal do ilegal dentro das doações registradas pelo próprio TSE.

Por outro lado, Bruno Speck considera que a questão do “mito” do “caixa 2” no Brasil ocupa lugar de destaque em qualquer análise que se pretenda fazer sobre o financiamento eleitoral. O foco no “caixa 2” evoca suposições de que parte considerável dos recursos aplicados nas campanhas eleitorais não estaria sendo declarada à Justiça Eleitoral. De acordo com esse autor, tal argumento é mais contundente se se volta o olhar para o sistema de financiamento eleitoral brasileiro antes de 1993. A proposição é relativamente simples: até 1993 a legislação eleitoral brasileira proibia a intervenção privada na condução do processo eleitoral (eram permitidas doações de pessoa física com abatimento no IRPF), porém era vedada a participação de pessoas jurídicas. Isso, de fato, não resultava em efetividade empírica, tendo em vista o custo elevado das campanhas e os efeitos de uma legislação de fachada.

A inovação institucional foi introduzida pelo Poder Judiciário, TSE, juntamente como a Receita Federal do Brasil¹⁵, em 2006, na construção de instrumentos de fiscalização e controle por meio do cruzamento do banco de dados entre as declarações dos recursos recebidos pelos partidos e candidatos com os

13 A CPI do Orçamento, entre 1992 e 1993, quando ficaram conhecidos os “anões do orçamento”, reflete bem o poder nos bastidores do Congresso e, também, a forma como setores econômicos interferem na condução orçamentária do País. A Comissão de Orçamento ganhou foco a partir do momento em que se perceberam as investidas de grandes empreiteiras, que pagavam comissões aos parlamentares envolvidos no esquema, para que fossem liberadas verbas para obras públicas de sua preferência (Souza 2000).

14 O epicentro da crise se deu a partir dos depoimentos do deputado Roberto Jefferson, que foram marcados por um misto de denunciamento e revelação de procedimentos, até então, acobertados por uma cadeia de fingimentos recíprocos (eu finjo que não faço, enquanto o outro finje que não vê o que acredita...). De acordo com Jefferson, “(...) esses fantasmas que ficam rondando o poder sempre são os fantasmas do financiamento eleitoral: Delúbio, PC Farias, Marcos Valério. É sempre a mesma gente. É sempre a mesma prática, porque a legislação eleitoral que nós temos ainda é a de Castelo Branco”.

15 Ministério da Fazenda – Secretaria da Receita Federal: Portaria Conjunta, n° 74, de 10 de janeiro de 2006.

dados das declarações de imposto de renda de pessoas físicas e jurídicas. Como forma de sistematizar os principais movimentos pendulares da legislação de 1950 ao sistema atual, construiu-se um apêndice como roteiro descritivo que pode ser encontrado no final deste artigo.

4 - CONCLUSÃO

As relações entre financiamento de campanhas e resultados eleitorais estão longe de serem óbvias e diretas. Há tantas controvérsias teórico-normativas quanto empíricas. Enganam-se os que atribuem aspectos exclusivamente negativos a essas relações. Atributos positivos, principalmente, do financiamento privado de pequenos doadores são mobilizados pela literatura como forma de aprofundar o próprio sistema democrático. A principal característica desejável refere-se às ligações entre partidos e cidadãos, defende-se nessa dimensão a efetiva participação dos cidadãos e vocalização das preferências. Algo em falta no sistema atual.

O ímpeto reformista parece que vem em movimentos pendulares que hora caminham no sentido de maior liberdade de participação privada no custeio do sistema partidário-eleitoral, hora com mais restrições e proibições às participações de indivíduos e empresas no financiamento dos partidos e eleições.

Inaugurado o sistema em 1950 com uma legislação relativamente permissiva à participação privada nos custeios dos partidos dado a porosidade do sistema político na República de 1946 a 1964, foi sucedida por inovações no sistema ditatorial absolutamente restritiva, como é típico de regimes autoritários. Foram proibidas expressamente a participação de empresas com fins lucrativos nas doações aos partidos políticos. O pêndulo da liberdade de participação do regime democrático foi levado ao outro extremo com restrições absolutas até o novo movimento de abertura de 1979, onde além de se permitir novas configurações partidárias também trouxe a inovação de permitir a restituição tributária de parte das doações privadas de pessoas físicas – o que tendeu a estimular o uso legal das doações privadas. Essa legislação perdurou até as eleições de 1989, quando, o país foi abalado por uma crise política decorrente de escândalo envolvendo financiamento privado, o caso “*Collorgate*”.

Como uma resposta à crise houve uma inovação institucional legalizando a participação de pessoas jurídicas com a Lei de 1993, o que abriu o sistema para o custeio privado vigente até os dias de hoje, porém com limites fixos e tetos máximos de doação, que foram retirados em 1995, em um movimento de ampliação extrema da liberdade de participação privada. A ausência de tetos máximos absolutos para as doações tem sido alvo de críticas da quase totalidade dos cientistas políticos brasileiros – consenso raro em se tratando de regras do sistema eleitoral.

Os desafios são muitos e a cada dia surgem mais e mais diversas propostas de aperfeiçoamento. Concretamente as últimas modificações realizadas foram no sentido de aperfeiçoar o sistema de fiscalização, como a ação conjunta entre a Receita Federal e o Tribunal Superior Eleitoral. Algo que tem alterado substancialmente as estratégias dos partidos e candidatos na prestação de contas. Alterações estas que vieram do poder Judiciário.

Por fim, o desembaque das instituições legais brasileiras se dá novamente após escândalo envolvendo financiamento de partidos por empresas privadas, que ficou conhecido por uma investigação da Política Federal denominada “Lava-Jato”. Aprovou-se, em 2015, no Congresso Nacional a nova legislação com a reforma política que previa o financiamento de empresas, entretanto, a Presidência da República sancionou a lei 13.165/15 com vetos, que na prática impedem esta modalidade no financiamento político. O Poder Legislativo deliberou, em grande medida, também pressionado por intervenção do Poder Judiciário que declarou inconstitucional a doação de pessoas jurídicas a partidos ao julgar uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 4650) proposta pela Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e encampada por movimentos sociais pelo fortalecimento da democracia como a Confederação Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB). Interessante notar que, no intuito de proteger a democracia prega-se uma medida que foi imposta exatamente no período de restrição de liberdades políticas, a saber, a Ditadura Militar (Lei 4.740 de 1965). Foi neste momento que o pendulo de restrições à participação chegou ao limite de um dos extremos, e para onde volta após 50 anos. Desta vez, o pendulo restringe as liberdades de participação política motivado por um princípio democrático tal como o fez países de longa tradição de participação como a França e Canadá, onde as empresas privadas são proibidas de realizarem interferências políticas por meio de doações financeiras a partidos e candidatos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALVES, A. N. S. 1994. Arrecadação, gastos eleitorais e prestação de contas. *Revista Paraná*, v. 19.
- ARGANDEÑA, A. 2001. La financiación de los partidos políticos y la corrupción en las empresas. *Papeles de Ética, Economía y Dirección*, v. 1, p. 1–20.
- BEZERRA, M. O. 1999. *Em nome das “bases” políticas: política, favor e dependência pessoal*. Rio de Janeiro. Relume Dumará.
- CAMAROTTI, G.; LA PEÑA, B. DE. 2005. *Memorial do Escândalo: os bastidores da crise da corrupção no governo Lula*. São Paulo. Geração Editorial.
- CAMPOS, M. 2004. *Financiamento de campanhas eleitorais e Accountability na América do Sul: Argentina, Brasil e Uruguai em perspectiva comparada*. Belo Horizonte. Universidade Federal de Minas Gerais.
- CAMPOS, M. M. 2009. *Democracia, Partidos e Eleições: os custos do sistema partidário-eleitoral no Brasil*. [s.l.] Universidade Federal de Minas Gerais.
- CHASQUETTI, D.; PIÑEIRO, R. 2002. *El financiamiento de los Partidos Políticos en Uruguay: un problema de calidad de la Democracia*. Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República.
- COLLOR DE MELLO, P. 1992. *Passando a limpo: a trajetória de um farsante*. Rio de Janeiro. Record.
- CONTI, M. S. 1999. *Notícias do Planalto: a imprensa e Fernando Collor*. São Paulo. Companhia das Letras.
- DAHL, R. 1972. *Polyarchy: participation and opposition*. New Haven. Yale University Press.
- DAHL, R. A. 1989. *Um prefácio à teoria democrática*. Rio de Janeiro. J. Zahar.
- DAHL, R. A. R.; LIMONGI, F.; PACIORNIK, C. 1997. *Poliarquia: participação e oposição*. São Paulo. Edusp.
- DUTRA, E. 1963. *IBAD: sigla da corrupção*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- ELSTER, J. 1984. *Peças e engrenagens das ciências sociais: quando a racionalidade falha*. Rio de Janeiro. Relume-Dumará.
- FALCÃO, C.; BARROS, F. 2004. *Dez anos de silêncio*. [s.l.] LGE.
- FIGUEIREDO, L. 2000. *Morcegos Negros: PC Farias, Collor, máfias e a história que o Brasil não conheceu*. Rio de Janeiro. Record.
- _____. 2006. *O operador: como (e a mando de quem) Marcos Valério irrigou os cofres de PSDB e do PT*. Rio de Janeiro. Record.
- FLEISCHER, D. 2000a. Além de Collorgate: perspectivas de consolidação democrática no Brasil via reformas políticas. In: *Corrupção e Reforma Política: o impacto do impeachment de Collor*. Rio de Janeiro: FGV.
- _____. 2000b. *Reforma Política e Financiamento das Campanhas Eleitorais*.

- Cadernos Adenauer*, v. 10.
- GEDDES, B.; RIBEIRO NETO, 2000. A. Fontes institucionais da corrupção no Brasil. In: *Corrupção e Reforma Política: o impacto do impeachment de Collor*. Rio de Janeiro. FGV.
- GRINER, S.; ZOVATTO, D. 2004. *De las Normas a las Buenas Prácticas: el desafío del financiamiento político en América Latina*. San Jose. Organización de Los Estados Americanos (OEA) y el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA), 2004.
- HALL, P.; TAYLOR, R. C. R. 2003. As Três Versões do Neo Institucionalismo. *Revista Lua Nova*, v. 58.
- HODESS, R. Qué es la corrupción política? In: *Informe Global de la Corrupción. Transparency Internacional*. [s.l.: s.n.].
- JEFFERSON, R. 2006. *Nervos de Aço: um retrato da política e dos políticos no Brasil. Roberto Jefferson em depoimento a Luciano Trigo*. Rio de Janeiro. Topbooks.
- MARQUES, E. C. 1999. Estado e Empreiteiras na Comunidade de Políticas Urbanas no Rio de Janeiro. *Dados*, v. 42, n. 2.
- NASSMACHER, K. Introduction: Political Parties, funding and democracy. In: REGINALD, A.; TJERNSTRÖM, M. 2003. (Eds.). *Funding of political parties and Election Campaigns*. Stockholm. International Idea.
- NICOLAU, J. 2012. *Eleições no Brasil: Do Império aos dias atuais*. Rio de Janeiro. Zahar.
- NORTH, D. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. [s.l.] Cambridge University Press.
- PEIXOTO, V. 2010a. *Eleições e Financiamento de Campanhas no Brasil*. [s.l.] Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, 2010 a.
- PEIXOTO, V. Financiamento de campanhas: o Brasil em perspectiva comparada. *Perspectivas: Revista de Ciências Sociais*.
- PEIXOTO, V.; RIBEIRO, L. 2009. *Eleições e financiamento de Campanhas em 2006: quem banca quem?*.
- PESCHARD, J. 2005. Transparencia y Partidos Políticos. *Cuadernos de Transparencia*, v. 8.
- PFEIFFER, S. 2004. Vote Buying and its Implications for Democracy: evidence from Latin America. In: HODESS, R. et al. (Eds.). *TRANSPARENCY INTERNATIONAL, Global Corruption Report 2004: Special Focus: Political Corruption*. Berlin: Transparency International. p. 76–83.
- PINTO-DUSCHINSKY, M. 2002. Financing politics: A global view. *Journal of Democracy*.
- PRZEWORSKI, A. 1994. *Democracia e Mercado: Reformas Políticas e Econômicas*

- na Europa Oriental e na América Latina*. Rio de Janeiro. Relume-Dumará.
- ROSENN, K. S.; DOWNES, R. 2000. *Competição e reforma política: o impacto do impeachment de Collor*. Rio de Janeiro: FGV.
- RUBIO, D. F. 2004. Financiamento Político en el Cono Sur: Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay. In: *De las Normas a las Buenas Prácticas: El desafío del financiamiento político en América Latina*. San Jose: Organización de Los Estados Americanos (OEA) y el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA).
- SAMPLES, J. 2002. Government Financing of Campaigns Public Choice and Public Values. *Policy Analysis*, v. 26, n. 448, p. 1–14.
- SAMUELS, D. J. 1999. Incentives to Cultivate a Party Vote in Candidate-centric Electoral Systems Evidence from Brazil. *Comparative Political Studies*, v. 32, n. 4, p. 487–518.
- SKIDMORE, T. 2000. A queda de Collor: uma perspectiva histórica. In: *Corrupção e Reforma Política: o impacto do impeachment de Collor*. Rio de Janeiro. FGV.
- SORAU, F. J. 1992. *Inside Campaign Finance: Myths and Realities*. New Haven. Yale University Press.
- SOUZA, A. DE. 2000. O impeachment de Collor e a reforma institucional no Brasil. In: *Corrupção e Reforma Política: o impacto do impeachment de Collor*. Rio de Janeiro. FGV.
- SPECK, B.; CAMPOS, M. 2014. Incentivos para a fragmentação e a nacionalização do sistema partidário a partir do horário eleitoral gratuito no Brasil. *Teoria & Pesquisa*, v. 23, n. 2, p. 12–40.
- SPECK, B. W. 1998. Fraude e corrupção como desafios para as democracias contemporâneas. In: *A democracia como projeto para o século XXI*. [s.l.] Fundação Konrad Adenauer.
- SPECK, B. W. 2002. Como financiar a competição política? Concepções contemporâneas, ilustrações do caso da Alemanha e perspectivas para a situação em Uruguay. In: *Dinero y Política. El financiamiento de los Partidos en la Democracia*. 1. ed. Montevideo. La Banda Oriental, p. 15–41.
- _____. 2003. *O financiamento político no Brasil: Normas e práticas vigentes. Relatório de Pesquisa para projeto comparativo da OEA/IDEA*.
- SPECK, B. W. 2005. Reagir a escândalos ou perseguir ideais? A regulação do financiamento político no Brasil. In: *Reforma Política: agora vai?* Rio de Janeiro. Fundação Konrad Adenauer. p. 139–159.
- STRATMANN, T. 2005. The Effectiveness of Money in Ballot Measure Campaigns. *Southern California Law Review*, vol.78, p.102-124.
- SUASSUNA, L.; COSTA PINTO, L. 1992. *Os Fantasmas da Casa da Dinda*. São

Paulo. Contexto.

- WALECKI, M. 2004. Dinero político y corrupción. *In: HODESS, R. et al. (Eds.). . TRANSPARENCY INTERNATIONAL, Global Corruption Report 2004: Special Focus: Political Corruption.* Berlim: Transparency International. p. 19–21.
- WILLIAMS, R. 2000. Aspects of Party Finance and Political Corruption. *In: Party Politics Finance and Political Corruption.* [s.l.] Macmillan Press.
- ZOVATTO, D. 2004. Dinero y Política en la América Latina: una visión comparada. *Cuaderno de Ciencias Sociales*, v. 130.
- _____. 2005. La reforma político-electoral en América Latina Evolución, situación actual y tendencias, 1978-2005.

APÊNDICE

Legislação sobre financiamento partidário-eleitoral			
Legislação	Ingresso de recursos privados		
	Regras gerais	Limites	Vetos e proibições
Lei 1.164 de 1950	Restrições estatutárias	Limites estatutários para auto-doação	Capital estrangeiro
	Sem impedimentos para doações privadas	Limites para contribuição e auxílios de filiados	Concessionárias de serviços públicos
	Sem definições para doações não eleitorais		Sociedades de economia mista
			Recursos ilícitos
Lei 4.740 de 1965	Restrições estatutárias	Definições estatutárias de limites para doações eleitorais	Capital estrangeiro
	Sem definições para doações não eleitorais	Limites estatutários para auto-doação	Empresas com finalidade lucrativa
	Doações para o Fundo Partidário	Limites para contribuição e auxílios de filiados	Autoridades e órgãos públicos
	Doações para manter institutos partidários		Concessionárias de serviços públicos
Lei 5.682 de 1971			Sociedades de economia mista
			Recursos ilícitos
	Restrições estatutárias	Fixação de limites para contribuição e auxílios de filiados	Capital estrangeiro
	Sem definições para doações não eleitorais	Fixação de limites de doações	Autoridades e órgãos públicos
	Doações para o Fundo Partidário		Concessionárias de serviços públicos
	Doações para manter institutos partidários		Sociedades de economia mista
Lei 6.767 de 1979			Fundações que recebem recursos públicos
			Empresas com finalidade lucrativa
			Entidade de classe ou sindical
			Recursos ilícitos
	Restrições estatutárias	Fixação de limites para contribuição e auxílios de filiados	Empresas com finalidade lucrativa
	Sem definições para doações não eleitorais	Fixação de limites de doações	Entidades de classe e sindicatos

	Doações para manter institutos partidários	200 vezes o maior salário mínimo vigente	Doações diretas aos candidatos
	Doações de pessoas jurídicas para Fundo Partidário	200 vezes o maior salário mínimo vigente	
	Doações de pessoas físicas para Fundo Partidário		
	Doações de pessoas físicas aos partidos		
Lei 8.713 de 1993	Doações de pessoas físicas	Até 1000 UFIRs - sem reembolso pelos comitês	Entidade ou governo estrangeiro
	Doações de pessoas físicas	10% dos ganhos no ano anterior	Órgão da administração pública direta
	Doações de pessoas jurídicas	2% do faturamento no ano anterior	Entidade privada beneficiária de contribuição compulsória
	Auto-doações convertida em bônus eleitorais	Limite definido pelo partido para auto-doação	Utilidade pública (federal, estadual ou municipal)
	Ausência de limites para doações aos partidos		Entidade que receba recursos do exterior
	Conversão das doações em bônus eleitorais		Contribuições sem origem mencionada
	Sobras de campanha destinadas aos partidos		Concessionário ou permissionário de serviço público
			Entidade declarada de utilidade pública
			Publicidade de autarquias de empresas públicas
			Entidades de classe e sindicatos
			Doações acima dos limites permitidos
Lei 9.096 de 1995	Doações de pessoas físicas (período eleitoral)	10% dos ganhos no ano anterior	Entidades ou governos estrangeiros
	Doações de pessoas jurídicas (período eleitoral)	2% do faturamento no ano anterior	Órgão da administração pública direta ou indireta
	Definições estatutárias para os gastos dos candidatos	Fixação de limites para contribuição e auxílios de filiados	Concessionário ou permissionário de serviço público
	Doações de outros candidatos, partidos ou comitês	Doações entre candidatos não estão sujeitas a limites	Entidade privada beneficiária de contribuição compulsória
	Doações diretas ao Fundo Partidário	Fora do período eleitoral: 0,2% - nacional	Publicidade de autarquias de empresas públicas
	Doações diretas aos partidos (em qualquer instância)	Fora do período eleitoral: 0,02% - regionais/municipais	Contribuições sem origem mencionada
	Definição das fontes de receitas do partido	Limitados aos volume total de aportes ao Fundo Partidário	Entidades de classe e sindicatos
	Critérios de distribuição do fundo entre os diretórios		

	Repasses do Fundo Partidário			
Lei 9.100 de 1995	Sobras de campanha destinadas aos partidos			
	Doações de pessoas físicas (período eleitoral)	10% dos ganhos no ano anterior (até 70 mil UFIRs)		Entidades ou governos estrangeiros
	Doações de pessoas jurídicas (período eleitoral)	1% do faturamento no ano anterior (até 300 mil UFIRs)		Órgão da administração pública direta ou indireta
	Doações de pessoas jurídicas (período eleitoral)	Limite de 2% somatório dos impostos e FPM do município		Concessionário ou permissionário de serviço público
	Auto-doação para campanha eleitoral	Limite definido pelo partido (ou coligação)		Entidade privada beneficiária de contribuição compulsória
	Doações de outros candidatos, partidos ou comitês	Doações entre candidatos não estão sujeitas a limites		Entidade declarada de utilidade pública
	Definições partidárias para os gastos dos candidatos	Fora do período eleitoral: 0,2% - nacional		Entidades de classe e sindicatos
	Repasses do Fundo Partidário	Fora do período eleitoral: 0,02% - regionais/municipais		Entidade sem fins lucrativos que receba recursos do exterior
	Sobras de campanha destinadas aos partidos			Doações a partido, coligação ou candidato, acima do permitido
				Receber recursos acima do permitido por lei
Lei 9.504 de 1997	Doações de pessoas físicas (período eleitoral)	10% dos ganhos no ano anterior		Entidades ou governos estrangeiros
	Doações de pessoas jurídicas (período eleitoral)	2% do faturamento no ano anterior		Órgão da administração pública direta ou indireta
	Auto-doação para campanha eleitoral	Limite definido pelo partido (ou coligação)		Concessionário ou permissionário de serviço público
	Doações de outros candidatos, partidos ou comitês	Doações entre candidatos não estão sujeitas a limites		Entidade privada beneficiária de contribuição compulsória
	Definições partidárias para os gastos dos candidatos			Entidade declarada de utilidade pública
	Repasses do Fundo Partidário			Entidades de classe e sindicatos
	Sobras de campanha destinadas aos partidos			Entidade sem fins lucrativos que receba recursos do exterior
				Doações a partido, coligação ou candidato, acima do permitido
				Receber recursos acima do permitido por lei
				Entidades ou governos estrangeiros
Res. 20.987 de 2002	Doações de pessoas físicas (período eleitoral)	10% dos ganhos no ano anterior		Entidades ou governos estrangeiros

Doações de pessoas jurídicas (período eleitoral)	2% do faturamento no ano anterior	Órgão da administração pública direta ou indireta
Auto-doação para campanha eleitoral	Limite definido pelo partido (ou coligação)	Concessionário ou permissionário de serviço público
Doações de outros candidatos, partidos ou comitês	Doações entre candidatos não estão sujeitas a limites	Entidade privada beneficiária de contribuição compulsória
Definições partidárias para os gastos dos candidatos		Entidade declarada de utilidade pública
Repasses do Fundo Partidário		Entidades de classe e sindicatos
Receita da comercialização de bens ou serviços		Entidade sem fins lucrativos que receba recursos do exterior
Sobras de campanha destinadas aos partidos		Doações a partido, coligação ou candidato, acima do permitido
		Receber recursos acima do permitido por lei
		Entidades ou governos estrangeiros
Doações de pessoas físicas (período eleitoral)	10% dos ganhos no ano anterior	Órgão da administração pública direta ou indireta
Doações de pessoas jurídicas (período eleitoral)	2% do faturamento no ano anterior	Concessionário ou permissionário de serviço público
Auto-doação para campanha eleitoral	Limite definido pelo partido (ou coligação)	Entidade privada beneficiária de contribuição compulsória
Doações de outros candidatos, partidos ou comitês	Doações entre candidatos não estão sujeitas a limites	
Definições partidárias para os gastos dos candidatos	1. Recursos de doações (PF-PJ) não têm limites	Entidade declarada de utilidade pública
Repasses do Fundo Partidário	2. Recursos de doações de candidatos limites para PF	Entidades de classe e sindicatos
Receita da comercialização de bens ou serviços		Entidade sem fins lucrativos que receba recursos do exterior
Sobras de campanha destinadas aos partidos		Doações para outros candidatos
		Doações a partido, coligação ou candidato, acima do permitido
		Receber recursos acima do permitido por lei
		Entidades ou governos estrangeiros
Doações de pessoas físicas (período eleitoral)	10% dos ganhos no ano anterior	Órgão da administração pública direta ou indireta
Doações de pessoas jurídicas (período eleitoral)	2% do faturamento no ano anterior	Concessionário ou permissionário de serviço público
Auto-doação para campanha eleitoral	Limite definido pelo partido (ou coligação)	Entidade privada beneficiária de contribuição compulsória
Doações de outros candidatos, partidos ou comitês	Doações entre candidatos não estão sujeitas a limites	

Res. 21.609 de 2004

Lei 11.300 de 2006

				Organizações não-governamentais que recebam recursos públicos
				Organizações da sociedade civil de interesse público
				Pessoas Jurídicas
				Entidades ou governos estrangeiros
				Órgão da administração pública direta ou indireta
				Concessionário ou permissionário de serviço público
				Entidade privada beneficiária de contribuição compulsória
				Entidade declarada de utilidade pública
				Entidades de classe e sindicatos
				Entidade sem fins lucrativos que receba recursos do exterior
				Doações para outros candidatos
				Doações a partido, coligação ou candidato, acima do permitido
				Receber recursos acima do permitido por lei
				Entidades beneficentes e religiosas
				Entidades esportivas que recebam recursos públicos
				Organizações não-governamentais que recebam recursos públicos
				Organizações da sociedade civil de interesse público
Lei 13.165 de 2015	Doações de pessoas físicas (período eleitoral)	Auto-doação para campanha eleitoral	10% dos ganhos no ano anterior	
	Doações de outros candidatos, partidos ou comitês devem ser discriminadas na prestação de contas		Limite definido pelo partido (ou coligação)	
	Definições partidárias para os gastos dos candidatos		Doações entre candidatos não estão sujeitas a limites	
	Repasses do Fundo Partidário		1. Recursos de doações (PF-PJ) não têm limites	
	Receita da comercialização de bens ou serviços		2. Recursos de doações de candidatos limites para PF	
	Sobras de campanha destinadas aos partidos		Limite de 80.000 em estimáveis	