

Nota

1/2018



This work is licensed under a [Creative Commons Attribution 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/)

LA FINANCIACIÓN DE LOS PARTIDOS Y DE LAS CAMPAÑAS ELECTORALES EN BRASIL: INESTABILIDAD DE REGLAS E INTERVENCIONES DEL PODER JUDICIAL

Ana Claudia Santano¹

Centro Universitario Autónomo de Brasil – Unibrasil

1. La construcción del sistema de financiación de la política en Brasil

El tema de la financiación de la política en Brasil es uno de los más complicados debido a su enredada estructura, su constante alteración y la difícil comprensión de sus elementos. Se trata de una cuestión todavía abierta que, en lugar de situarse dentro de un marco jurídico

¹ Profesora investigadora del programa de máster en derecho en el Centro Universitario Autónomo de Brasil – Unibrasil. Postdoctora en Derecho Público Económico por la Pontificia Universidad Católica de Paraná, Brasil. Maestra y doctora en Ciencias Jurídicas y Políticas por la Universidad de Salamanca, España; se encuentra en la actualidad en estancia postdoctoral en la Universidad Externado de Colombia. Investigadora del Observatorio de Financiación Electoral, del Instituto Brasileño de Derecho Público – IDP, Brasil. Miembro de la AIDE – Asociación Iberoamericana de Derecho Electoral; de la Asociación Internacional de Derecho Administrativo – AIDA y de la Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político - ABRADEP. Profesora en diversos cursos de posgrado en Derecho Electoral en Brasil y en países latinoamericanos.

progresivo, se convierte comúnmente en un espacio de conflicto entre el Poder Legislativo y el Poder Judicial, o simplemente en una arena de disputa por el poder electoral.

El problema de las finanzas que se involucran en política se remonta a la época de la redemocratización de Brasil, al inicio de los años 90, tras la elección –y la posterior retirada de mandato por *impeachment*– de Fernando Collor de Mello. Esta fue la crisis política que puso en el centro del debate público la financiación de las campañas electorales.

A partir de los indicios de violación de las reglas jurídicas del sistema de financiación por parte del Comité de Campaña de Collor de Mello, se iniciaron las investigaciones parlamentarias que culminaron en su *impeachment* y, paralelamente, se empezó a buscar una solución para reformar las normas vigentes en aquel entonces. La Comisión Parlamentaria de Investigación que averiguó las denuncias de corrupción también se preocupó de elaborar un estudio más profundizado sobre las alternativas que pudiesen disminuir la incidencia de irregularidades. En dicho periodo se averiguó que los gastos aumentaron exponencialmente debido a las campañas y esto presionaba la frágil legislación, ya que existía también una absoluta prohibición de donaciones por parte de personas jurídicas –principal punto de inobservancia por parte de los candidatos. Había llegado el momento de cambiar efectivamente las reglas.

De esta manera, fue aprobado en la Comisión de Investigación un informe con todas las modificaciones que se consideraban necesarias para la mejora del sistema. Muchas fueron las sugerencias, las consultas a especialistas y las propuestas para una verdadera reformulación de la legislación sobre la financiación de la política. Sin embargo, la principal fue indudablemente la derogación de la norma sobre prohibición de donaciones por parte personas jurídicas. De hecho, se consideró que, a partir de esta derogación, habría sido posible aumentar el volumen de recursos en las campañas, posibilitando a la vez su fiscalización, la transparencia y la publicidad durante el procedimiento.²

² El informe integral puede ser consultado en:

< <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/88802/CPMIPC.pdf?sequence=4> > Acceso el 04 dic. 2017. Cabe subrayar que, en dicho informe, a la página 321, consta la opinión de los encargados de estudiar el sistema de financiación de la política, según la cual se habla de una legislación “hipócrita” y responsable del fomento del abuso de poder económico.

Por otro lado, en Brasil no había todavía una legislación estable y válida para todos los procesos electorales. Teniendo en mente que el país aún buscaba sus propios caminos después de una larga dictadura, no fue posible, en un primer momento, elaborar dichas reglas. Para ver una ley sin una vigencia conectada a la realización de elecciones específicas se tuvo que esperar unos años más.

La primera norma después del escándalo Collor de Mello fue la número 8.713, del 30 de septiembre de 1993, de carácter temporal y destinada a la regulación de las elecciones de 1994. Algunas de las propuestas de la Comisión Parlamentaria de Investigación fueron incluidas en esta norma como mecanismos que posibilitaban una mayor fiscalización de los gastos y el establecimiento de sanciones. Con todo, un cambio en específico fue muy importante: los aportes de personas jurídicas que no superaban unos dados límites máximos fueron permitidos.

Dos años después fue aprobada la Ley 9.096, del 19 de septiembre de 1995, también conocida como Ley de Partidos. Esta norma construyó una legislación permanente para las organizaciones partidistas a partir de reglas ya aplicadas en los procesos electorales de 1993. Después, en 1997, fue aprobada la Ley 9.504/97, Ley de Elecciones, también permanente y con un contenido que abarcaba muchas reglas de la Ley 8.713/93 y muchas sugerencias de la Comisión de Investigación del caso Collor de Mello.

Sin embargo, aunque hubo importantes avances, el sistema de financiación de la política continuó padeciendo muchos problemas y esto dio inicio a una serie de “mini-reformas” electorales, siempre aprobadas un año antes de las elecciones:³ constantes alteraciones que seguramente, hasta el día de hoy, compromete su estabilidad y, muchas veces, la seguridad jurídica en ámbito electoral.

Asimismo, se debe también considerar la directa y constante intervención en materia, por medio de resoluciones, del Tribunal Superior Electoral. Dicho Tribunal tiene una potestad

³ Esto acontece en aplicación del art. 16 de la Constitución Federal de 1988, que determina que toda alteración de reglas que involucren el proceso electoral deben ser aprobadas con un año de antelación. “Art. 16. A lei que alterar o processo eleitoral entrará em vigor na data de sua publicação, não se aplicando à eleição que ocorra até um ano da data de sua vigência”.

normativa que le autorizaría solamente a regular las elecciones a partir de los límites conferidos por la legislación vigente, pero en la práctica termina por extrapolar dicho espacio, innovando la legislación.

No caben dudas de que la legislación sobre financiación de campañas y de partidos en Brasil tiene muchos problemas de aplicabilidad, lo que, de cierta manera, compromete la dinámica económica de las elecciones. Con todo, en el afán de combatir la corrupción y de reaccionar ante los frecuentes escándalos que involucran las finanzas electorales, la legislación terminó por convertirse en un “mosaico”, tanto por la actuación del Poder Legislativo como por la del Poder Judicial. Esto la llevó incluso a una pérdida de coherencia en muchos ámbitos, algo que culminó en la alta judicialización de sus disposiciones.

Durante todo este trascurso, fue posible observar muchos cambios en la manera de examinar las cuestiones electorales de la Justicia especializada. La judicialización de gran parte de los aspectos electorales confirió un poder desmedido –y muchas veces muy mal utilizado– a los jueces electorales y produjo resultados poco democráticos, como la sustitución del legislador, y, en algunos momentos, la sustitución del elector.⁴

Este es el panorama que acompañó las últimas radicales modificaciones en la financiación de la política en Brasil.

2. Los factores de alteración del sistema de financiación de la política

El debate sobre la financiación de las campañas y de los partidos ganó importante fuerza en 2013, cuando se dio inicio al examen de la Acción Directa de Inconstitucionalidad n° 4.650 por el Supremo Tribunal Federal (STF). Dicha demanda fue presentada en 2011 por el Consejo Federal del Colegio de Abogados de Brasil, que señalaba varios dispositivos de la Ley 9.096/95 y de la Ley 9.504/97, principalmente en lo que se refería a las donaciones de personas jurídicas tanto a partidos como a campañas. El argumento principal fue que, de la manera en que estaba normativizada, la financiación de las campañas hacía que las empresas

⁴ Cf. COELHO, Margarete de Castro. “Sobre o envolvimento de instituições judiciais em disputas políticas: o papel da Justiça Eleitoral Brasileira”. En: SANTANO, Ana Claudia; SALGADO, Eneida Desiree. *Direito eleitoral: Debates Ibero-americanos*. Curitiba: Íthala, 2014. p. 16.

tuviesen mucha influencia sobre el proceso electoral por medio de su poder económico, lo que violaba los principios democráticos; republicano y de igualdad, de la Constitución Federal de 1988. Es decir, se trataba de un recurso de inconstitucionalidad basado en principios que, en la interpretación de sus autores, se podría entender como “cláusulas pétreas”.

Cabe subrayar que la Constitución de 1988 no prevé un sistema de financiación específico a seguir y no dispone nada en materia, sino que deja la decisión al Parlamento.

Además de esta petición era necesario que el Congreso Nacional estableciera un límite máximo nominal a las donaciones, considerando que la legislación vigente dictaba un importe del 10% de los rendimientos brutos anuales para las personas físicas y del 2% de la facturación bruta anual para las personas jurídicas como los topes máximos. Dicho límite debería haber sido lo suficientemente bajo como para no comprometer la normalidad y la igualdad en las elecciones. Los recursos propios de los candidatos también habrían sido objeto de limitación.

Así, mientras el STF juzgaba el caso, el Congreso Nacional empezó sus negociaciones para cambiar la legislación electoral. Fue un periodo con muchas votaciones polémicas y caracterizado por una rapidez sorprendentemente inusual en este tipo de procedimientos.

La actuación paralela del Congreso demostró la voluntad del Poder Legislativo de superar el fallo del STF que ya se había pronunciado y había declarado inconstitucionales los aportes de personas jurídicas a campañas y partidos políticos. Sin embargo, toda la negociación del Congreso fue alrededor de un modelo que permitía dichas donaciones: estaba claro que había una “competición” entre los dos poderes de la república.

Aunque los textos aprobados por el Congreso ya estuvieran en mano de la expresidenta Dilma Rousseff para la aprobación presidencial, dos días antes de dicha aprobación el STF publica oficialmente su decisión, obligando a la expresidenta a vetar las disposiciones del texto del Congreso que versaban sobre la autorización de aportes de personas jurídicas. Es decir, la voluntad del Congreso Nacional fue superada por la decisión del STF, y en aquel

momento se consideró que habría sido mejor seguirla sin enfrentamientos.⁵ A partir de entonces, empezó un periodo de mucha incertidumbre en lo referente a la aplicación de las reglas en las elecciones municipales de 2016. Estos procesos electorales se vieron muy afectados por la falta de recursos económicos –considerando que alrededor del 95% de los recursos privados venían de personas jurídicas y que ninguna medida que compensara dicho déficit fue aprobada– y se abrió camino para que los candidatos con mejores condiciones económicas prevalecieran sobre los demás, ya que ellos podían pagar integralmente sus campañas, si así lo deseaban.

Ante eso, se puede señalar como factores de alteración del sistema de financiación de la política la fuerte intervención judicial sobre las reglas vigentes, además de la falta de diálogo institucional entre el Poder Legislativo y el Judicial. Todo esto porque el Legislativo estaba buscando los intereses de los parlamentarios y el Judicial una moralización de la política debido a los tantos escándalos de corrupción salidos a la luz desde que empezó la operación *lava-jato*.⁶

3. El estado de la cuestión

La situación después de las elecciones de 2016 se volvió aún más compleja. Ante la escasez de recursos para las campañas y la ausencia de medidas que pudieran fomentar las donaciones de personas físicas –las únicas permitidas y de muy baja adhesión– y considerado, además, que la participación del Estado en la financiación de las fuerzas políticas ya era muy reducida y frecuentemente destinada a las élites partidistas, la solución no fue otra, sino que la de pensar y elaborar un fuerte mecanismo de financiación pública de las campañas paralelo a la de los partidos.

Las negociaciones empezaron en 2017 (siempre un año antes de las elecciones), lo que resultó en la aprobación de las Leyes 13.487 y 13.488, ambas del 6 de octubre. La

⁵ FRAZÃO, Carlos Eduardo. “A PEC do financiamento empresarial de campanhas eleitorais no divã: a constitucionalidade material à luz da teoria dos diálogos institucionais”. *Revista Brasileira de Direito Eleitoral – RBDE*. a. 7, n. 12, p. 57-69, jan./jun. 2015

⁶ Esta fue una operación finalizada a combatir la corrupción en la Petrobrás, empresa estatal petrolera, a partir de las denuncias sobre desvío de recursos públicos y lavado de dinero hechas por una organización compuesta por políticos de varios partidos brasileños.

armonización de estas reglas podría resultar algo inusitada para quien no conoce la dinámica del Congreso Nacional, ya que fueron enviadas para la aprobación presidencial dos propuestas de ley con el mismo objeto y que el presidente en ejercicio, Michel Temer, las compatibilizó por medio de vetos. Esto ha hecho que no se pueda entender una ley sin que se lea conjuntamente a la otra.

Actualmente, el sistema de financiación de la política en Brasil cuenta con muy pocas fuentes de recaudación de recursos: (i) recursos propios; (ii) aportes de personas físicas; (iii) aportes de otros candidatos o partidos; (iv) recursos públicos del fondo partidario; (v) recursos fruto de la comercialización de bienes o de la realización de eventos; (vi) recursos públicos del fondo especial de financiación de campañas. Los recursos propios tienen como límites máximos los mismos límites que existen para los gastos totales en las campañas, lo que permite que el candidato que tenga una amplia capacidad económica pueda costear integralmente su campaña. Los aportes de personas físicas siguen siendo muy reducidos, considerando que dichas donaciones no son muy comunes y que el intenso discurso de criminalización de la política termina alejando los ciudadanos de este canal de participación. A su vez, los recursos de otros candidatos y partidos dependen mucho de las coaliciones que se concretan en el periodo electoral y los recursos resultantes de la comercialización de bienes y de la realización de eventos son de muy limitado alcance debido a su regulación y poca efectividad.

En lo que se refiere a la financiación pública, hay dos fondos destinados a este fin: uno para la financiación de los partidos y otro para las campañas. Para acceder a estos fondos la fuerza política debe estar registrada ante el Tribunal Superior Electoral.

Dependiendo del tipo de fondo, hay una repartición diferente; para el partidario, el 5% está dividido igualmente entre todos los partidos con registro (un total de 35) y la otra parte (95%) se reparte proporcionalmente según el número de votos recibidos por las organizaciones partidistas en las últimas elecciones a la Cámara de Diputados. En el caso del fondo especial para la financiación de las campañas, solamente el 2% está repartido de forma igual entre todas las fuerzas políticas. De la parte restante, el 35% se divide entre los partidos que tuvieron al menos un representante en la Cámara de Diputados en proporción

a los votos obtenidos en la última elección general; el 48% se reparte entre los partidos proporcionalmente al número de representantes en la Cámara de Diputados y consideradas la afiliación política de los titulares; y el 15% está dividido entre los partidos, en proporción al número de representantes en el Senado Federal y considerada la afiliación política de los titulares.

Con eso, se nota que el sistema es bastante restrictivo sea por la vía de los recursos privados, como también por los montantes públicos, lo que favorece sobremanera a los partidos parlamentarios y mayoritarios, así como los candidatos ya elegidos y conocidos en la sociedad. Hay, de hecho, muy poco espacio de apertura para la renovación política, algo que puede ser un problema en las elecciones de 2018 en un momento de fuerte polarización política y de mucho descrédito en las instituciones políticas.

4. ¿Qué esperar de aquí en adelante?

Las elecciones generales de 2018 serán las primeras que contarán con estas fuertes medidas de financiación pública de campañas electorales. Se trata, en realidad, de un nuevo paradigma en Brasil, aún más si se considera que no hay precedentes históricos de ayudas públicas de este nivel para los partidos y candidatos.

Sin embargo, muchos cambios vinieron solamente para satisfacer la necesidad de obtener recursos para las campañas y no para una real preocupación hacia la igualdad de condiciones entre los competidores electorales o la reconstrucción de un modelo que se ha demostrado fallido, aunque constantemente modificado.

Uno de los puntos principales de cualquier sistema de financiación de la política es el control y la transparencia. Este factor ha sido desde siempre el nudo gordiano del modelo brasileño y –coincidencia o no– no fue objeto de ninguna importante modificación en los últimos años. Los procedimientos de rendición de cuentas siguen siendo altamente burocráticos, ineficientes y sin resultados sancionatorios concretos debido a una serie de deficiencias en su procesamiento como la estructura de los órganos de control, los cortos plazos para la verificación de los datos o la verificación meramente formal de las

informaciones –lo que transmite una sensación de impunidad e insta candidatos y partidos a ocultar sus datos y a mantener una contabilidad paralela.

Con todo, en 2018 seguramente no faltarán recursos para las campañas. Habrá más dinero y menos fiscalización en un sistema que, desafortunadamente, se ha acostumbrado a la presencia de escándalos de corrupción gracias a este modelo de financiación de la política.

BIBLIOGRAFÍA

COELHO, Margarete de Castro. “Sobre o envolvimento de instituições judiciais em disputas políticas: o papel da Justiça Eleitoral Brasileira”. En: SANTANO, Ana Claudia; SALGADO, Eneida Desiree. Direito eleitoral: Debates Ibero-americanos. Curitiba: Íthala, 2014.

FRAZÃO, Carlos Eduardo. “A PEC do financiamento empresarial de campanhas eleitorais no divã: a constitucionalidade material à luz da teoria dos diálogos institucionais”. Revista Brasileira de Direito Eleitoral – RBDE. a. 7, n. 12, p. 57-69, jan./jun. 2015