

LAS FINANZAS ELECTORALES EN BRASIL

Torquato JARDIM

SUMARIO: I. *Finanzas y contabilidad de los partidos*. II. *Financiamiento de campañas electorales*. III. *Análisis final*.

I. FINANZAS Y CONTABILIDAD DE LOS PARTIDOS

1. *Ley de los partidos políticos*

1. La reglamentación de las normas constitucionales sobre los partidos políticos vino con la Ley núm. 9.096 del 19 de septiembre de 1995, conocida como la Ley de los Partidos Políticos.

La ley comprende cinco partes. El Título I, Disposiciones Preliminares, repite la reglas del artículo 17 de la Constitución, líneas arriba citadas. Explicita que solamente el partido con estatutos registrados en el Tribunal Superior Electoral puede participar en el proceso electoral, recibir recursos del fondo partidario y tener acceso gratuito a la radio y la televisión (LPP, artículo 7o., §2o.).

El Título II, De la Organización y Funcionamiento de los Partidos Políticos, regula la creación y el registro de los partidos, su funcionamiento parlamentario, el contenido mínimo del programa y del estatuto, las condiciones de afiliación y desafiliación partidaria, las imposiciones de fidelidad y disciplina y las reglas para la fusión, la incorporación y la extinción de los partidos.

El Título III, sobre las Finanzas y la Contabilidad de los Partidos, y el Título IV, sobre el Acceso Gratuito a la Radio y la Televisión, serán objeto de comentarios por separado.

El Título V, De las Disposiciones Generales, autoriza el uso de instalaciones públicas para la realización de reuniones y convenciones partidarias, garantiza compensación fiscal a las emisoras de radio y televisión por la concesión de horario gratuito a partidos y, finalmente, asegura autonomía a las fundaciones privadas creadas por los partidos, autorizando su intercambio con instituciones “no nacionales”.

2. De la prestación de cuentas

2. Los partidos políticos tienen como estructura básica direcciones en cada uno de los niveles de la federación: nacional, estatales y municipales. Cada uno de ellos “debe mantener escrituración contable, de forma que permita el conocimiento del origen de sus ingresos y la destinación de sus gastos” (LPP, artículo 30).

La escrituración del ejercicio finalizado debe ser enviada a la Justicia Electoral hasta el 30 de abril del año siguiente, para su publicación inmediata, observados los niveles de la federación: direcciones nacionales ante el Tribunal Superior Electoral; direcciones regionales ante los tribunales regionales electorales, y direcciones municipales ante los jueces electorales. En los años de elección los balances serán mensuales en los cuatro meses anteriores y en los dos posteriores a la fecha de la elección (LPP, artículo 32).

3. Le está vedado al partido recibir, directa o indirectamente, “bajo cualquier forma o pretexto, contribución o auxilio pecuniario o estimable en dinero, inclusive a través de publicidad de cualquier especie” procedente de cualquiera de las siguientes fuentes:

- a) Entidad o gobierno extranjeros.
- b) Autoridad u órganos públicos, excepto las del fondo partidario, lo que incluye inclusive las donaciones de sus afiliados que ejerzan cargos públicos sujetos a demisión *ad nutum*.
- c) Autarquías, empresas públicas o concesionarias de servicios públicos, sociedades de economía mixta y fundaciones instituidas por ley y para cuyos recursos acudan órganos o entidades gubernamentales.
- d) Entidad laboral, gremial o sindical (LPP, artículo 31).

4. Los balances deben contener, como mínimo, la discriminación de los valores y la destinación de los recursos oriundos del fondo partidario; el origen y el valor de las contribuciones y donaciones; los gastos de carácter electoral, con la especificación y comprobación de los gastos con programas en la radio y en la televisión, comités, propaganda, publicaciones, mítines y demás actividades de campaña, y una discriminación detallada de los ingresos y gastos (LPP, artículo 33).

5. A la Justicia Electoral le compete la fiscalización de la escrituración contable y de los balances y, más aún, de los gastos de campaña electoral, para lo que exigirá:

- a) La obligatoriedad de constitución de comités y designación de dirigentes partidarios específicos para movilizar recursos financieros en las campañas electorales.
- b) La caracterización de la responsabilidad de los dirigentes del partido y comités, inclusive del tesorero, que responderán, civil y penalmente, por cualquier irregularidad.
- c) Escrituración contable con documentación que compruebe la entrada y salida de dinero o de bienes recibidos y aplicados.
- d) La obligatoriedad de ser conservada por el partido la documentación comprobatoria de sus prestaciones de cuentas, por un plazo no inferior a cinco años.
- e) La obligatoriedad de prestación de cuentas por parte del partido político, sus comités y candidatos, en el cierre de la campaña electoral, con recaudación inmediata, a cargo de la tesorería del partido, de los saldos financieros eventualmente calculados (LPP, artículo 34).

6. Frente a la denuncia de afiliado, de delegado de partido, de representante del Ministerio Público Electoral, o inclusive por iniciativa *ex officio*, pueden los tribunales electorales determinar auditoría financiera y contable en los partidos para saber sobre la observancia de las exigencias legales, para lo que podrá incluso determinar la suspensión del sigilo bancario de las cuentas de los partidos (LPP, artículo 35).

Los partidos pueden también fiscalizarse los unos a los otros. 15 días después de publicar la Justicia Electoral las prestaciones de cuentas mensuales o anuales de un partido, los demás tienen cinco días para impugnarlas mediante relato de hechos, indicación de pruebas o pedido de investigación fundado en violación de ley o estatuto partidario (LPP, artículo 35, párrafo único).

7. Comprobada, en proceso que observe el debido proceso legal, la violación de ley o estatuto, el partido quedará sujeto a una de las siguientes sanciones:

- a) Bajo la hipótesis de omisión o de falta de esclarecimiento sobre el origen de los recursos, la suspensión del recibimiento de las cuotas del fondo partidario hasta la aceptación de justificativa por parte de la Justicia Electoral.
- b) Si fueron recibidos recursos de fuentes prohibidas (tópico 3, líneas arriba), la suspensión, por un año, de la participación en el fondo partidario (LPP, artículo 36).

El partido perderá además la participación en el fondo partidario en las hipótesis de falta de prestación de cuentas o de su rechazo, total o parcial, pudiendo inclusive, en situación extrema, tener cancelado, por la Justicia Electoral, su registro civil y del estatuto, mediante proceso en el que sea observado el rito del debido proceso legal (LPP, artículo 37). Tal sanción incide exclusivamente en la “esfera partidaria responsable por la irregularidad” (LGE, artículo 37, §2o.).

3. *Del fondo partidario*

8. El Fondo Especial de Asistencia Financiera a los Partidos Políticos-fondo partidario, es una de las innovaciones destacadas de la Ley de Partidos Políticos. Se busca crear un mecanismo que, además de ser transparente y de fácil acceso para la investigación de la prensa y de la sociedad civil, también proporcione a los partidos políticos la oportunidad de financiar sus actividades esenciales desvinculadas de las presiones propias de un sistema dependiente de donaciones privadas intrínsecamente condicionadas.

9. El fondo partidario tiene cuatro fuentes:

- a) Las multas y penalidades pecuniarias aplicadas en los términos del Código Electoral y de las leyes conexas.
- b) Los recursos financieros que le fueren destinados por ley en carácter permanente o eventual.
- c) Las donaciones de personas físicas o jurídicas efectuadas mediante depósitos bancarios directamente en la cuenta del fondo partidario.
- d) Las dotaciones presupuestarias de la Unión Federal en valor nunca inferior, cada año, al número de electores inscritos el 31 de diciembre del año anterior al de la propuesta presupuestaria, multiplicados por 35 centavos de real, en valores de agosto de 1995 (LPP, artículo 38).

10. Las donaciones deben observar, primero, la prohibición de las fuentes antes mencionada (tópico 3, líneas arriba). A continuación, cuidar de un detallado conjunto de reglas:

- a) Pueden ser realizadas directamente a los órganos de dirección nacional, estadual o municipal, de lo que se notificará la Justicia Elec-

toral y el órgano partidario jerárquicamente superior y se hará demostración en el balance contable.

- b) Las donaciones no pecuniarias deben constar en la contabilidad del partido en valores lanzados en moneda corriente.
- c) Las donaciones en moneda serán efectivizadas mediante cheque cruzado nominativo para el partido o depositadas directamente en su cuenta bancaria, estando prohibida la transacción en especie (LPP, artículo 39).

11. La gerencia de la parte del fondo partidario oriunda del presupuesto de la Unión Federal (tópico 9 (d), líneas arriba) le compete al Tribunal Superior Electoral.

La Constitución Federal de 1988 le asegura al Poder Judicial autonomía administrativa y financiera y al Tribunal Superior Electoral le compete enviar al Congreso Nacional el presupuesto anual de la Justicia Electoral (Constitución, artículo 99, *caput* y §2o., inciso I). Del presupuesto del Tribunal Superior Electoral, en anexo propio, queda consignada la previsión de los recursos para el fondo partidario (LPP, artículo 40).

Recibidos los depósitos mensuales en la cuenta especial del Tribunal Superior Electoral (LPP, artículo 40, §§ 1o. y 2o.), en los cinco días siguientes (LPP, artículo 41, *caput*) se hará la distribución para los órganos nacionales de los partidos, observados los siguientes criterios:

- a) 5% en partes iguales, para todos los partidos con estatuto registrado en el Tribunal Superior Electoral.
- b) 95% para los partidos en la proporción de los votos obtenidos en la última elección general para la Cámara de Diputados (LPP, artículo 41A).

La movilización bancaria de todas las fuentes de los recursos del fondo partidario, por cualquier órgano de dirección partidaria, debe ser realizada en bancos oficiales, federales o estatales; solamente cuando uno de ellos sea inexistente en la circunscripción del órgano partidario podrá otro ser elegido (LPP, artículo 43).

12. Los recursos oriundos del fondo partidario tienen destinación específica bajo control *ex officio* de la Justicia Electoral. Ellos pueden ser aplicados en el mantenimiento de las sedes y de los servicios del partido, limitado al gasto con pago de personal a 20% del total recibido; en la

propaganda doctrinaria y política; en el enrolamiento de afiliados y en campañas electorales, y con el mínimo de 20% del total recibido, en la creación y mantenimiento de instituto o fundación de investigación y de adoctrinamiento y educación política (LPP, artículo 44).

4. Del acceso gratuito a la radio y a la televisión para divulgación del partido

13. La Constitución Federal asegura a los partidos políticos acceso gratuito a la radio y a la televisión de acuerdo a la ley (Constitución, artículo 17, §3o.). La Ley de Partidos Políticos, en título propio, reglamenta minuciosamente el ejercicio de esa facultad (LPP, artículos 45-49).

14. Fijado el horario de las 19:30 hasta las 22:00 horas, la ley, además de vedar expresamente la propaganda pagada, limita la exclusividad de la transmisión a tres hipótesis:

- a) Difusión de los programas partidarios.
- b) Transmisión de mensajes a los afiliados sobre la ejecución del programa partidario, la realización de eventos y de las actividades congresuales del partido.
- c) Divulgación de la posición del partido con relación a temas político-comunitarios (LPP, artículo 45, *caput* y §3o.).

Nótese que la expresión “actividades congresuales”, aunque sugiera actividades en el Congreso Nacional, debe, sin embargo, ser comprendida, menos restrictivamente, como “actividades de naturaleza legislativa” para, en los programas de ámbito estadual, comprender el trabajo en las Asambleas Legislativas (en el ámbito de los estados y del Distrito Federal) y en las Cámaras de Concejales (en el espacio de los municipios).

15. Bajo pena de casación del derecho de transmisión en el semestre siguiente, el partido debe, además, observar tres prohibiciones expresas a sus programas:

- a) La participación de persona afiliada a otro partido, excepto el responsable por el programa.
- b) La divulgación de propaganda de candidatos a cargos electivos y la defensa de intereses personales o de intereses de otros partidos.

- c) La utilización de imágenes de escenas incorrectas o incompletas, efectos o cualquier otro recurso que distorsione o falsee los hechos o su comunicación (LPP, artículo 45, §§ 1o. y 2o.).

16. Los partidos, tanto en la televisión como en la radio, disponen de dos modelos de programas. Pueden escoger entre *a*) una transmisión en cadena, nacional o estadual, o *b*) diez inserciones de 30 segundos, o cinco de un minuto, por día, en los intervalos de la programación normal de las emisoras.

La transmisión en cadena nacional o estadual, será autorizada por el Tribunal Superior Electoral. Las inserciones, cuando son solicitadas por el órgano nacional de dirección del partido para su exhibición en todo el país, serán también determinadas por ese mismo Tribunal; cuando sean requeridas por el órgano de dirección regional del partido, para su exhibición en un estado, serán determinadas por el Tribunal Regional Electoral (LPP, artículo 46).

17. El partido político con estatuto registrado en el Tribunal Superior Electoral podrá cada semestre:

- a*) Realizar un programa en cadena nacional y otro en cadena estadual, con duración de 20 minutos cada uno.
- b*) Utilizar, para las inserciones de 30 segundos o un minuto, 40 minutos en red nacional y otros 40 minutos en las emisoras estaduais (LPP, artículo 49).

II. FINANCIAMIENTO DE CAMPAÑAS ELECTORALES

1. *Recaudación de recursos y prestación de cuentas*

18. El financiamiento de campañas electorales está ahora reglamentado por una ley general de elecciones, de vocación más permanente, hecha para sustituir a las seguidas leyes bienales, casuísticamente concebidas para cada pleito electoral —Ley núm. 9.504 del 30 de septiembre de 1997 (en adelante LGE).

El sistema de financiamiento de los gastos electorales puede ser puesto didácticamente de la siguiente forma.

El primero evento ha de ser la convención para elección de los candidatos y para deliberación sobre las coligaciones en el periodo del 10 al 30 de junio (LGE, artículo 8o.).

El segundo paso es el pedido de registro de las candidaturas hasta el 5 de julio concomitantemente con la comunicación de los “valores máximos de gastos... por candidatura en cada elección”. Si se tratara de coligación, cada partido que la integre fijará su propio valor máximo por candidatura (LGE, artículos 11 y 18, *caput* y §1o.).

El tercer momento es la constitución de los comités financieros en hasta diez días hábiles después de la convención, los cuales deben ser registrados en la Justicia Electoral en hasta otros cinco días de calendario (LGE, artículo 19, *caput* y §3o.).

Solamente en la cuarta fase de los procedimientos, esto es, después del registro de los comités financieros, es que “las personas físicas podrán hacer donaciones en dinero o estimables en dinero para campañas electorales”. En el mismo plazo las personas jurídicas (LGE, artículos 23 y 81).

19. Son seis las fuentes de recursos financieros para campañas electorales (donaciones o contribuciones en dinero o estimables en dinero):

- i)* Personas físicas hasta el límite del 10% de los beneficios brutos obtenidos en el año anterior a la elección (LGE, artículo 23, §1o., I).
- ii)* Recursos propios del candidato hasta el valor máximo de gastos arbitrado por su partido (LGE, artículo 23, §1o., II).
- iii)* Personas jurídicas hasta el límite del 2% de la facturación bruta del año anterior al de la elección (LGE, artículo 81, §1o.).
- iv)* Cualquier elector hasta la cuantía de un mil UFIR, “no sujetos a contabilización siempre que no sean reembolsados” (LGE, artículo 27).
- v)* El fondo partidario (LPP, artículo 44, III: “Los recursos oriundos del Fondo Partidario serán aplicados en el enrolamiento y campañas electorales”).
- vi)* El fondo de recursos de cada partido político (LPP, artículo 39).

Quedó excluido el financiamiento público directo (LGE, artículo 79).

20. El control de las donaciones se realiza mediante dos mecanismos (LGE, artículo 23, §§ 2o. y 4o.).

Primero, toda donación en dinero o estimable en dinero hecha a candidato específico o a partido político, entregada al comité financiero o al candidato, se realizará mediante recibo en formulario impreso, con identificación de la cuantía y del donador.

Los recibos serán numerados en serie, su emisión controlada mediante demostrativo y los utilizados relacionados también en formulario específico.

El segundo mecanismo son las donaciones depositadas directamente en la cuenta bancaria obligatoria (LGE, artículo 22) de partido o de candidato que serán efectuadas mediante:

- Cheques cruzados y nominales, los cuales serán relacionados con identificación completa del donador, o transferencia electrónica.
- Depósitos en especie debidamente identificados hasta el límite de donación de la persona física (tópico 23, (i), líneas arriba).

Son “vedadas cualesquier donaciones en dinero, así como trofeos, premios, ayudas de cualquier especie realizadas por candidato, entre el registro y la elección, a personas físicas o jurídicas” (LGE, 23, §5o.).

No pueden hacer donaciones, directa o indirectamente, en dinero o estimable en dinero, entidad o gobierno extranjero; órgano de la administración pública directa e indirecta o fundación mantenida con recursos provenientes del poder público; concesionario o permisionario de servicio público; entidad de derecho privado que reciba, en condición de beneficiaria, contribución compulsoria en virtud de disposición legal; entidad de utilidad pública; entidad de clase o sindical; la persona jurídica sin fines de lucro que reciba recursos del exterior; entidades benefactoras y religiosas; entidades deportivas y ONG’s que reciban recursos públicos, y organizaciones de la sociedad civil de interés público (LGE, artículo 24).

Son gastos electorales, en dinero o estimables en dinero, y, por tanto, contables para fines de control del límite registrado en la Justicia Electoral, la confección de material impreso de cualquier naturaleza y tamaño; la propaganda y publicidad directa o indirecta, mediante cualquier medio de divulgación, destinada a conquistar votos; alquiler de locales para la promoción de actos de campaña electoral; gastos con transporte o desplazamiento de candidato y de personal al servicio de las candidaturas; correspondencia y gastos postales; gastos de instalación, organización y funcionamiento de comités y servicios necesarios para las elecciones; remuneración o gratificación de cualquier especie a personal que preste servicios a las candidaturas o a los comités electorales; montaje y operación de vehículos con equipos de sonido, de propaganda y semejantes; la realización de mítines o eventos destinados a la promoción de candi-

datadura; producción de programas de radio, televisión o video, inclusive los destinados a la propaganda gratuita; realización de investigaciones y ensayos preelectorales; alquiler de bienes particulares para transporte, por cualquier medio, de propaganda electoral; costos con la creación e inclusión de sitios web en Internet; las multas aplicadas a los partidos o candidatos por infracción de lo dispuesto en la legislación electoral y la producción de *jingles*, viñetas y *slogans* para propaganda electoral (LGE, artículo 26).

La apertura de cuentas bancarias es obligatoria para el partido y para los candidatos, excepto para los candidatos a alcalde y concejal en los municipios donde no haya agencia bancaria y para los candidatos a concejal en municipios con menos de 20 000 electores (LGE, artículo 22, *caput* y §2o.).

No abrir la cuenta bancaria obligatoria implicará la desaprobación de las cuentas del partido o del candidato. Si es comprobado abuso de poder económico, el candidato perderá el registro y, si ya es diplomado, será casado su mandato (LGE, artículo 22, §3o.).

21. La prestación de cuentas será realizada:

- i) Por los candidatos a las jefaturas de los Ejecutivos y al Senado Federal (elecciones mayoritarias), por intermedio de los comités financieros, tal como disciplinado en las instrucciones del Tribunal Superior Electoral, constando en estas, como mínimo, los extractos de las cuentas bancarias y la relación de los cheques recibidos —el modelo 4 del anexo de la ley (LGE, artículo 28, I, y §1o.);
- ii) Por los candidatos a diputado federal, estadual o distrital y a concejal (elecciones proporcionales), por el comité financiero o por el propio candidato, de acuerdo con los modelos de la ley (LGE, artículo 28, II y §2o.).

Los partidos políticos, las coligaciones partidarias y los candidatos están obligados a divulgar en Internet, el 6 de agosto y el 6 de septiembre de cada año de campaña electoral, un informe que discrimine todos los ingresos y gastos hasta entonces incurridos. Los nombres de los donadores y las respectivas cuantías donadas, sin embargo, sólo constarán en la prestación de cuentas final (LGE, artículo 28, §4º).

Sometidas las prestaciones de cuentas a la Justicia Electoral, la ley, con comprobación técnica, así como ya lo hacía la ley de la elección de

1996, limita el visto judicial a la afirmación de “regularidad” (LGE, artículo 30, *caput*).

No hay, por consiguiente, juicio de juzgamiento, o decisión judicial de aprobación o rechazo. El acto es administrativo; luego, la asertiva de regularidad no excluye condenación posterior, en proceso judicial propio, por cualquiera de los crímenes previstos en el Código Electoral o en la LGE.

El rechazo de las cuentas relativas a la campaña electoral, incluso cuando no es abierta la cuenta bancaria específica y obligatoria, no autoriza la casación del diploma —les preciso probar el abuso de poder económico o de medios de comunicación social mediante proceso específico (Ley Complementaria núm. 64/90, artículo 22).

La LGE condiciona el acto de diplomar los elegidos al juzgamiento (aquí el término de la ley es técnicamente impropio) de sus cuentas hasta ocho días antes del acto de diplomarlos. Para ello, la Justicia Electoral puede requerir cuantos auditores y técnicos quiera de los tribunales y consejos de cuentas por el tiempo que sea necesario (LGE, artículo 30, §§ 1o. y 3o.).

El control de la Justicia Electoral comprende, por lo tanto, en los términos de la LGE:

- i) La verificación del techo de gastos electorales que el partido se imponga a sí mismo (artículo 18).
- ii) El origen de los recursos (artículo 24).
- iii) El gasto para los fines permitidos por la ley (artículo 26).
- iv) Los límites individuales de los donadores (tópico núm. 19, líneas arriba).

22. La ley establecerá, en cada elección, “observadas las peculiaridades locales”, hasta el 10 de junio del año electoral, el límite de gastos para los cargos en disputa. En caso que no sea editada la ley, cada partido político fijará su propio límite de valor (LGE, artículo 17A). La ley exige que, junto con el pedido de registro de la candidatura, venga la comunicación del valor máximo de gastos por candidatura en cada elección (LGE, artículo 18, *caput* y §1o.).

No hay más, igualmente, para la persona jurídica, el límite por municipio: la suma de las contribuciones de una misma persona jurídica a todos los candidatos en un mismo municipio no podría, en la elección de 1996, exceder del 2% del ingreso de impuestos, recaudados por el municipio

en el año anterior al de la elección, incrementada por las transferencias constitucionales (Ley núm. 9.100/95, artículo 36, §4o.).

No hay límite, inclusive, para el grupo económico; el techo legal es por persona jurídica individualmente.

23. No hay, finalmente, límite máximo para donaciones al fondo de recursos de cada partido para gastos en campañas electorales.

La Ley de Partidos Políticos contiene como una de las fuentes del fondo de recursos de cada partido las donaciones de personas físicas y jurídicas hechas directamente a los órganos de dirección nacional, estadual o municipal, mediante cheque cruzado o depósito bancario directamente en la cuenta del partido, contabilizadas en la prestación de cuentas a la Justicia Electoral (LPP, artículo 39).

No se impone límite de valor a la donación, ni a la destinación de los recursos, por cuanto la LGE expresamente revocó la norma de la LPP que vinculaba el máximo de donación a un porcentual de la dotación presupuestaria de la Unión Federal al fondo partidario general gerenciado por el Tribunal Superior Electoral.

El control de esos gastos por parte de la Justicia Electoral se limita a la escrituración contable formal e integral de los “gastos de carácter electoral, con la especificación y comprobación de los gastos con programas en la radio y la televisión, comités, propaganda, publicaciones, mítines y demás actividades de campaña” (LPP, artículo 33, III y artículo 34).

De allí la conclusión: para escapar a los techos de la LGE, el donador, persona física o jurídica, debe realizar el depósito directamente en la cuenta del fondo partidario, para que el partido decida por el gasto.

El único cuidado operacional será que el donador, en el cheque cruzado nominal al partido, nunca al candidato, indique expresamente el número de la cuenta bancaria del fondo del beneficiario.

2. Del acceso gratuito a la radio y la televisión para campaña de los candidatos

24. Las normas que rigen la propaganda electoral gratuita en la radio y la televisión tienen tres objetivos claros. Primero, prohibir que la media electrónica favorezca a un candidato o partido; segundo, asegurar legalmente la igualdad de oportunidades de acceso para todos los candidatos y partidos; tercero, asegurar también tal igualdad de acceso entre los candidatos de un mismo partido o coligación.

Así, a partir del 1o. de julio del año de elección, a las emisoras de radio y televisión y a los sitios de Internet les es vedado, en su programación normal y noticiario, por ejemplo:

- Transmitir, aún bajo la forma de entrevista periodística, imágenes de realización de investigación o de cualquier otro tipo de consulta popular de naturaleza electoral en las que sea posible identificar al entrevistado o en las que haya manipulación de datos.
- Usar trucos, montaje u otro recurso de audio o video que, de cualquier forma, degraden o ridiculicen candidato, partido o coligación, o producir o vehicular programa con ese efecto.
- Vehicular propaganda política o difundir opinión favorable o contraria a candidato, partido, coligación, a sus órganos o representantes.
- Dar tratamiento privilegiado a candidato, partido o coligación.
- Vehicular o divulgar filmes, novelas, miniseries o cualquier otro programa con alusión o crítica a candidato o partido político, aunque fuese disimuladamente, excepto programas periodísticos o debates políticos (LGE, artículo 45, I, II, III, IV, V y §3o.).

Elegido en convención, el candidato no puede más presentar o comentar programas de radio y/o televisión (LGE, artículo 45, §1º).

La desobediencia de estas reglas implica multa pecuniaria entre 20 y 100 000 UFIR, duplicada en caso de reincidencia (LGE, artículo 45, §2o.; en moneda corriente para las elecciones de octubre de 2006 la multa varía de R\$21 282.00 a R\$106 410.00 *cf.* Resolución TSE núm. 22.261, artículo 15, §3o.).

25. Las emisoras de radio y televisión pueden realizar debates fuera del horario gratuito obligatorio. Para ello, tendrán que observar varias reglas, entre ellas las dos principales son: primera, asegurar la participación de partidos con representación en la Cámara de Diputados, facultada la de los demás y, segunda, invitar candidatos de todos los partidos con una antecedencia mínima de 72 horas —sin lo cual el debate no puede ser realizado (LGE, artículo 46, *caput* y §1o.).

En las elecciones legislativas está prohibida la participación de un mismo candidato en más de un debate (LGE, artículo 46, §2o.).

26. El acceso a las emisoras de radio y televisión sucede durante los 45 días anteriores a la antevíspera de las elecciones, diariamente, excepto los domingos (LGE, artículos 47 y 57).

El acceso se da por *dos medios*: un primero, por tantos minutos cuantos quepan proporcionalmente a cada partido o coligación (LGE, artículo 47, §2°); un segundo, mediante inserciones (*spots*) de hasta 70 segundos por partido (LGE, artículo 51).

Por el primer medio, el acceso a la radio se da por la mañana, a partir de las siete horas, y al mediodía, durante 50 o 55 minutos, conforme la elección. En la televisión, por la tarde, a partir de las 13 horas, y por la noche, desde las 20 horas con 30 minutos, durante el mismo periodo de tiempo.

El tiempo de cada partido es la suma de dos parcelas: un tercio igualmente entre todos los partidos con candidatos registrados y dos tercios en la proporción del número de representantes en la Cámara de Diputados resultante de la elección —donde es irrelevante el cambio posterior de afiliación partidaria (LGE, artículo 47, §§ 2° y 3°).

Por el segundo medio, los *spots*, las emisoras de radio y de televisión reservan 30 minutos diarios a ser usados en inserciones de hasta 60 segundos, a criterio del partido o coligación, y distribuidas a lo largo de la programación transmitida entre las ocho y las 24 horas, en la misma proporción del primer medio (LGE, artículo 51, *caput*). La ley asegura, además, *inter alia*, tiempos iguales para las elecciones mayoritarias (Ejecutivo y Senado Federal) y proporcionales (legislativas); distribución equitativa de los *spots* conforme a los horarios de mayor audiencia, y prohíbe la utilización de grabaciones externas, montajes o trucos, computación gráfica, dibujos animados y efectos especiales, y la difusión de mensajes que puedan degradar o ridiculizar a candidato, partido o coligación (LGE, artículo 51, I la IV).

III. ANÁLISIS FINAL

27. Tres ángulos son particularmente importantes en la comprensión de la complejidad del control y en la búsqueda de transparencia financiera del proceso electoral brasileño.

Primero, el modelo económico. Algo así como dos tercios de la economía dependen —directa o indirectamente, de las prebendas de los gobiernos. No hay actividad empresarial de envergadura que no usufructúe beneficios fiscales, reducción de tributos, préstamos subsidiados de bancos públicos de fomento, programas nacionales o regionales de desarrollo, etcétera. Son los programas de gobierno, principalmente los de

infraestructura social, los grandes tomadores de servicios y generadores de mano de obra.

No puede, pues, el inversionista quedar al margen de la política, él tiene que financiar los candidatos al Legislativo y al Ejecutivo; no puede el empresario no tener aliados fuertes en las comisiones de presupuesto del Legislativo y en los órganos de ejecución presupuestaria. Es en función de ese proceso político —en el Legislativo y en el Ejecutivo— que definirá el empresario la estrategia de sus inversiones.

Segundo, el modelo presidencialista de centralización administrativa. Los jefes del Poder Ejecutivo (presidente de la República, gobernadores de estados y alcaldes municipales) concentran una inmensa capacidad legal de disposición discrecional sobre la conveniencia y oportunidad de los gastos públicos. Los presupuestos, nunca impositivos, son mera referencia general de los gastos públicos.

Tómese un único ejemplo: la oferta mediante licitación pública de las obras, servicios, compras y alienaciones gubernamentales es la norma general de la Constitución (artículo 37, inciso XXI). Ocurre que la cláusula constitucional, ella misma, ya comienza su enunciado con la excepción, “reservados los casos especificados en la legislación”. La Ley núm. 8.666/93, que disciplina la materia, una vez admitida excepciones a la regla general en la Constitución misma, lista 30 hipótesis de dispensa e inexigibilidad (artículos 24 y 25).

Así pues, en la práctica de la administración presidencialista concentrada, la licitación —regla general de la Constitución, se torna la excepción. Es en este espacio de discrecionalidad de la oportunidad y conveniencia que se componen los pactos de poder e influencia— ya entonces fuera del periodo de las campañas electorales y del control eventual del juez y de la prensa.

Tercero, el voto obligatorio para los mayores de 18 años (Constitución, artículo 14, §1o., inciso I). En octubre de 2006 fueron 127 millones de electores a votar.

Quien no vota, y no se justifica ante el juez, además de pagar multa pecuniaria, no puede inscribirse en concurso o prueba para cargo o función pública, ni en él ser investido ni asumir posesión; “ni recibirá asignaciones, remuneración, salario o réditos de función o empleo público, autárquico o paraestatal (...) correspondientes al segundo mes subsiguiente al de la elección”; ni participar de concurso público o administrativo; ni obtener préstamos ni firmar contratos de cualquier naturaleza con entidades

públicas; ni obtener pasaporte o cédula de identidad; ni renovar matrícula en escuela pública o fiscalizada por el gobierno; “ni practicar cualquier acto para el cual se exija quitación del servicio militar o impuesto de renta” (Código Electoral, artículo 7o., §1o.).

Así pues, la obligación constitucional sumada a la coacción legal hace crear un “mercado” a ser conquistado. Dado su tamaño, cerca de 130 millones de electores, la seriedad del discurso, la honestidad de los compromisos y la responsabilidad para con la “*res publica*” ceden lugar a la pirotecnia y a la emoción del show. Las diferencias de niveles de renta y de educación y de cualidad de vida y de salud, sabidamente dramáticas en el escenario brasileño, hacen que con la información reflejada sobre los temas centrales de la sociedad cedan absolutamente a la sensiblería del “*son et lumière*” —o a la Roma del “*panis et circensis*”.

La campaña electoral se torna, de este modo, una competición entre agencias de publicidad— cuál vende mejor tal producto. La elección se define entre el mesías y el anti-mesías. Esto cuesta mucho dinero. En el Brasil de octubre de 2006, los dos principales candidatos a la Presidencia de la República anunciaron gastos oficiales de 170 millones de reales (casi 78 millones de dólares).

A ello se le acrecientan las 27 campañas de gobernadores, las 27 campañas para el Senado de la República y las 513 campañas para la Cámara de Diputados —sin mencionar las asambleas de los 27 estados y del Distrito Federal, para tener una pálida idea del costo de conquista del “mercado” y los pactos a ser cumplidos en la elaboración y en la ejecución de los presupuestos y en los contratos de licitaciones dispensadas o inexigibles.

28. Aquellos que se baten por cambios parecen olvidados además de otra constatación fundamental: el derecho electoral es absolutamente *sui generis* —él es concebido y editado por sus propios destinatarios. Al contrario de todas las demás ramas del derecho, sus normas no se destinan a la universalidad de la sociedad civil, sino, tan solo, a establecer una regla de juego para los que detentan el poder constitucional de la representación política. Vale decir, el “valor jurídico” tutelado por la norma electoral es la perpetuación del poder. Juscelino Kubistcheck, presidente de Brasil en los años 1956-61, con su famosa sonrisa enigmática de político que todo lo sabía, decía que “el Congreso Nacional es una asamblea de vencedores”. Difícil es imaginar que los dueños del poder corten sobre la propia carne.