

LAS FINANZAS ELECTORALES EN BRASIL

Torquato JARDIM

SUMARIO: I. *Introducción*. 1. *La sede constitucional de los partidos políticos*. II. *Finanzas y contabilidad de los partidos políticos* 1. *La ley de partidos políticos*. 2. *De la prestación de cuentas*. 3. *Del fondo partidario*. 4. *Del acceso gratuito a la radio y televisión para divulgación del partido*. III. *Financiamiento de campañas electorales*. 1 *Recaudación de recursos y prestación de cuentas*. IV. *Análisis final*

I. *Introducción*

1. *La sede constitucional de los partidos políticos*

A. La República Federativa del Brasil está asentada en el primado de que “todo poder emana del pueblo, que lo ejerce por medio de representantes elegidos, o directamente, en los términos de esta Constitución” (art. 1, párrafo único).

Por ello, crear la Constitución implica la figura de los partidos políticos como instrumentos necesarios para la democracia representativa, tornando libre su creación, fusión, incorporación y extinción bajo las condiciones que especifica (art. 17, caput).

De este modo, los partidos deben resguardar la soberanía nacional, el régimen democrático, el pluripartidismo y los derechos

fundamentales de la persona humana y tener carácter nacional y funcionamiento parlamentario de acuerdo con la ley (art. 17, caput e incisos I y IV).

A los partidos se les asegura autonomía para definir su estructura interna, organización y funcionamiento, observadas las normas estatutarias de fidelidad y disciplina partidarias. Mientras asociaciones civiles adquieren personalidad jurídica de derecho privado en la forma de la ley civil para actuar en el escenario político-electoral, no obstante, deben obtener el registro de sus estatutos en el Tribunal Superior Electoral (art. 17, §§ 1° y 2°).

Está prohibida terminantemente la utilización, por parte de los partidos políticos, de organizaciones paramilitares (art. 17, §4°).

B. En el tema del financiamiento de los partidos políticos. La Constitución prohíbe la recepción de recursos financieros de entidad o gobierno extranjeros o su subordinación a ellos, obliga la prestación de cuentas a la Justicia Electoral, les asegura los recursos financieros del fondo partidario y el acceso gratuito a la radio y la televisión (art. 17, incisos II y III y §3°).

C. La Constitución revistió a los partidos políticos de marcada autonomía. La ley de reglamentación, sin embargo, creó un extenso sistema de control externo de los partidos políticos por parte de la Justicia Electoral (Ley n° 9.096 del 19 de setiembre de 1995, conocida como Ley de los Partidos Políticos, que en adelante será denominada como LPP).

Para el control de las afiliaciones, los partidos deben enviar, en la segunda semana de abril y octubre de cada año, la relación de los nombres de todos sus afiliados a los jueces electorales para archivo, publicación y cumplimiento de los plazos de afiliación. De todo ello, constará el número de los títulos electorales y de las secciones en que son inscritos.

Quien quiera desligarse de un partido, tiene la obligación de poner en conocimiento del hecho también al juez electoral, bajo pena de nulidad de la afiliación siguiente (LPP, art. 19, 21 y 22).

D. A la Justicia Electoral le compete aprobar los balances contables anuales de los partidos, disponer en su presupuesto sobre

la previsión y la distribución de los recursos financieros del fondo partidario, así como investigar la aplicación de los recursos provenientes del fondo partidario en cualquier momento y mediante ejercicio de poder de vigilancia, (LPP, arts. 32, 40 y 44, §2º).

II. *Finanzas y Contabilidad de los partidos*

1. *Ley de los partidos políticos*

A. La reglamentación de las normas constitucionales sobre los partidos políticos vino con la Ley n° 9.096 del 19 de setiembre de 1995, conocida como la Ley de los Partidos Políticos.

La ley comprende cinco partes: El Título I - Disposiciones Preliminares repite las reglas del artículo 17 de la Constitución, líneas arriba citadas. Explica 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, art. 7, §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 compensaciones fiscales 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*

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

La escrituración del ejercicio finalizado debe ser enviada a la Justicia Electoral hasta el día 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, art. 32).

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

- a) entidad o gobierno extranjeros;
- b) autoridad u órganos públicos, excepto las del fondo partidario, lo que incluye donaciones de sus afiliados, quienes 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, para cuyos recursos acudan órganos o entidades gubernamentales; y
- d) entidad laboral, gremial o sindical (LPP, art. 31).

C. 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, art. 33).

D. A la Justicia Electoral le compete la fiscalización de la escrituración contable, de los balances y 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) la 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; y

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 (LPP, art. 34).

E. Frente a la denuncia de un afiliado, un delegado de partido o de un representante del Ministerio Público Electoral – inclusive, por iniciativa ex officio -- pueden los Tribunales Electorales determinar una 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, art. 35).

Los partidos pueden también fiscalizarse los unos a los otros. Quince 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, art. 35, párrafo único).

F. Comprobada la violación de ley o estatuto, en proceso que observe el debido proceso legal, 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; y

b) si fueron recibidos recursos de fuentes prohibidas (tópico 2.2.2, líneas arriba), la suspensión por un año de la participación en el fondo partidario (LPP, art. 36).

Además, el partido perderá la participación en el fondo partidario en la 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 un proceso en el que sea observado el rito del debido proceso legal (LPP, art. 37). Tal sanción incide exclusivamente en la “esfera partidaria responsable por la irregularidad” (LGE, art. 37, §2°).

3 Del fondo partidario

A. 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.

B. 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; y

d) las dotaciones presupuestarias de la Unión Federal en valor superior, 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, art. 38).

C. Las donaciones deben observar, primero, la prohibición de fuentes antes mencionada (tópico 2.2.2, líneas arriba). A continuación, cuidar un detallado conjunto de reglas:

a) pueden ser realizadas directamente a los órganos de dirección nacional, estatal o municipal, lo que se notificará la Justicia Electoral 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; y

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, art. 39).

D. La gerencia de la parte del fondo partidario oriunda del presupuesto de la Unión Federal (tópico 2.3.2, líneas arriba) le compete al Tribunal Superior Electoral.

La Constitución Federal de 1988 le asegura al Poder Judicial autonomía administrativa y financiera. Al Tribunal Superior Electoral le compete enviar al Congreso Nacional el presupuesto anual de la Justicia Electoral (Constitución, art. 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, art. 40).

Recibidos los depósitos mensuales en la cuenta especial del Tribunal Superior Electoral (LPP, art. 40, §§ 1º y 2º), en los cinco días siguientes 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 registrados en el Tribunal Superior Electoral; y

b) 95% para los partidos en la proporción de los votos obtenidos en la última elección general para la Cámara de Diputados (LPP, art. 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. Únicamente cuando uno de ellos sea inexistente en la circunscripción del órgano partidario podrá otro ser elegido (LPP, art. 43).

E. 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 50% 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 un instituto o fundación de investigación y de adoctrinamiento y educación política; y un mínimo de 5% en programas promoción y difusión de la participación política de las mujeres (LPP, art. 44).

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

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

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

a) la difusión de los programas partidarios;

b) la transmisión de mensajes a los afiliados sobre la ejecución del programa partidario, la realización de eventos y de las actividades congresuales del partido;

c) la divulgación de la posición del partido en temas político-comunitarios; y

d) un mínimo de diez minutos para difusión de la participación política de las mujeres (LPP, art. 45, caput).

Nótese que la expresión “actividades congresuales”, aunque sugiera actividades en el Congreso Nacional, debe ser comprendida menos restrictivamente como “actividades de naturaleza legislativa” para que, en los programas de ámbito estadual, comprenda 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).

C. Bajo pena de casación del derecho de transmisión en el semestre siguiente, el partido debe 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; y

c) la utilización de imágenes de escenas incorrectas o incompletas, efectos o cualquier otro recurso que distorsionen o falseen los hechos o su comunicación (LPP, art. 45, §§ 1º y 2º).

D. Los partidos, tanto en la televisión como en la radio, disponen de dos modelos de programas. Pueden escoger entre una transmisión en cadena, nacional o estatal, o 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 estatal, 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 direc-

ción regional del partido, para su exhibición en un estado, serán determinadas por el Tribunal Regional Electoral (LPP, art. 46).

2.4.5 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 estatal, con duración de 20 minutos cada uno; y

b) utilizar para las inserciones de 30 segundos o un minuto, 40 minutos en red nacional y otros 40 minutos en las emisoras estatales (LPP, art. 49).

III. *Financiamiento de campañas electorales*

1 Recaudación de recursos y prestación de cuentas

A. El financiamiento de campañas electorales está ahora reglamentado por una Ley General de Elecciones, de vocación más permanente y hecha para sustituir a las seguidas leyes bienales, casuísticamente concebidas para cada pleito electoral. Es la ley n° 9.504 del 30 de setiembre de 1997, que en adelante será denominada LGE.

El sistema de financiamiento de los gastos electorales puede ser puesto didácticamente de la siguiente forma: el primer evento ha de ser la convención para elección de los candidatos y para deliberación sobre las coligaciones en el período del 10 al 30 de junio (LGE, art. 8°).

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 integra fijará su propio valor máximo por candidatura (LGE, arts. 11 y 18, caput y §1°).

El tercer momento es la constitución de los comités financieros en hasta 10 días hábiles después de la convención, los cuales deben ser registrados en la Justicia Electoral en los próximos cinco días (LGE, art. 19, caput y §3°).

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

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

a) personas físicas hasta el límite del 10 % de los beneficios brutos obtenidos en el año anterior a la elección (LGE, art. 23, §1º, I);

b) recursos propios del candidato hasta el valor máximo de gastos arbitrado por su partido (LGE, art. 23, §1º, II);

c) personas jurídicas hasta el límite del 2 % de la facturación bruta del año anterior al de la elección (LGE, art. 81, §1º);

d) cualquier elector hasta la cuantía de mil UFIR, “no sujetos a contabilización siempre que no sean reembolsados” (LGE, art. 27);

e) el fondo partidario (LPP, art. 44, III: “los recursos oriundos del Fondo Partidario serán aplicados en el enrolamiento y campañas electorales”); y,

f) el fondo de recursos de cada partido político (LPP, art. 39).

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

C. El control de las donaciones se realiza mediante dos mecanismos (LGE, art. 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 o en formulario electrónico para donaciones por medio de internet. Los recibos serán numerados en serie, su emisión controlada mediante demostrativos y los utilizados relacionados también en formulario específico.

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

a) cheques cruzados y nominales, los cuales serán relacionados con identificación completa del donador, o transferencia electrónica;

b) depósitos en especie debidamente identificados hasta el límite de donación de la persona física (tópico 3.1.2, líneas arriba); o

c) mecanismo en el sitio del candidato, del partido político o de la coligación en internet, incluso por medio de tarjeta de crédito.

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

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 en fines de lucro que reciba recursos del exterior; entidades benefactoras y religiosas; entidades deportivas; y organizaciones no gubernamentales que reciban recursos públicos; y organizaciones de la sociedad civil de interés público (LGE, art. 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 de transporte o para el 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 candidatura; producción de programas de radio, televisión o vídeo, 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, art. 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 mil electores (LGE, art. 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 cesado su mandato (LGE, art. 22, §3º).

D La prestación de cuentas será realizada:

a) por los candidatos a las jefaturas de los Ejecutivos y al Senado Federal (elecciones mayoritarias), por intermedio de los comités financieros, tal como está 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; y

b) por los candidatos a diputaciones federales, estatales o distritales y a concejal (elecciones proporcionales) por el comité financiero o por el propio candidato, de acuerdo con los modelos de la ley (LGE, art. 28, II y §2º).

Los partidos políticos, las coligaciones partidarias y los candidatos están obligados a divulgar en internet, en los días 6 de agosto y 6 de setiembre de cada año de campaña electoral, un

informe en el que discrimine todos los ingresos y gastos hasta entonces incurridos. Los nombres de los donadores y las respectivas cuantías donadas sólo constarán en la prestación de cuentas final (LGE, art. 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, art. 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. Es preciso probar el abuso de poder económico mediante un proceso específico (Ley Complementaria n°64/90, art. 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, art. 30, §§ 1º y 3º).

Errores formales o materiales irrelevantes en el conjunto de las cuentas, que no comprometan el resultado, no implican la desaprobación de la prestación de cuentas (LGE, art. 30, §2º-A).

Si se comprueban gastos ilícitos en la campaña electoral mediante procedimiento impropio, el candidato puede tener cancelada la certificación y anulado su mandato electivo (LGE, art. 30-A).

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

- a) la verificación del techo de gastos electorales que el partido se imponga a sí mismo (art. 18);
- b) el origen de los recursos (art. 24);

- c) el gasto para los fines permitidos por ley (art. 26); y
- d) los límites individuales de los donadores (tópico 3,1,2, líneas arriba).

E. La ley establecerá, en cada elección, “observadas las peculiaridades locales”, hasta el día 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, art. 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, art. 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 n° 9.100/95, art. 36, §4º).

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

F. Finalmente, no hay límite máximo para donaciones al fondo de recursos de cada partido para gastos en campañas electorales.

La Ley de Partidos Políticos tiene 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, estatal 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, art. 39).

No se impone límite de valor a la donación, ni a la destinación de los recursos, debido a que 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 administrado 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, art. 33, III y art. 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

A. 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 1 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:

a) 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;

b) usar trucos, montajes u otros recursos de audio o vídeo que, de cualquier forma, degraden o ridiculicen a un candidato, partido o coligación, así como la producción de un programa con ese efecto;

c) vehicular propaganda política o difundir opinión favorable o contraria a candidato, partido, coligación, a los sus órganos o representantes;

d) dar tratamiento privilegiado a candidato, partido o coligación;

e) vehicular o divulgar filmes, novelas, miniserias o cualquier otro programa con alusión o crítica a candidato o partido político, aunque fuese disimuladamente, excepto programas periodísticos o debates políticos (LGE, art. 45, I, II, III, IV, V y §3°).

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

La desobediencia de estas reglas implica multa pecuniaria entre 20 y 100 mil UFIR, duplicada en caso de reincidencia (LGE, art. 45, §2°. En moneda corriente para las elecciones de octubre de 2010 la multa varía de R\$21.282,00 a R\$106.410,00 cf. Resolución TSE n° 23.191, art. 28, §4°).

B. Las emisoras de radio y televisión pueden realizar debates fuera del horario gratuito obligatorio. Para ello, tendrán que sujetarse a varias reglas: la primera, asegurar la participación de partidos con representación en la Cámara de Diputados y, la segunda, invitar candidatos de todos los partidos con una antecedencia mínima de 72 horas. Sin ello, el debate no puede ser realizado (LGE, art. 46, caput y §1°).

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

C. 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, art. 47 y 57).

El acceso se da por dos medios: por minutos proporcionales a cada partido o coligación (LGE, art. 47, §2°) y por segundos, mediante spots de hasta 60 segundos por partido (LGE, art. 51).

Por el primer medio, el acceso a la radio se da por la mañana, a partir de las 7 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 período de tiempo.

El tiempo de cada partido es la suma de dos partes: 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, donde es irrelevante el cambio posterior de afiliación partidaria (LGE, art. 47, §§ 2º y 3º).

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 8 y las 24 horas, en la misma proporción del primer medio (LGE, art. 51, caput).

Además, la ley asegura 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; la prohibición 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, art. 51, I a IV).

IV. *Análisis final*

1. La eficacia legal y social del sistema de financiamiento de los partidos bajo auditoria de la Justicia Electoral, como consta en la LPP y en la LGE, depende esencialmente de la capacidad gerencial de la Justicia Electoral misma.

El continuo entrenamiento de personal especializado y de modernización de los medios operacionales hace que el control de la Justicia Electoral vaya más allá de la mera verificación de la “regularidad formal”.

2. La primera piedra para sustentar ese trabajo está en la propia Constitución Federal. En ella se consagran cuatro formidables principios: la legalidad, la impersonalidad, la moralidad y la publicidad (art. 37, caput). Los estudiosos del derecho constitucional y del derecho administrativo han publicado notables monografías sobre el tema y cuando el Poder Judicial se convirtió en un protagonista apolítico de la elección misma de políticas pú-

blicas. Mediante argumentación jurídica puede -- y debe -- emitir un juicio de conveniencia y oportunidad política, nunca con la finalidad de hacer política, sino con el objetivo de someter el rito de la elección o la elección misma a los comandos constitucionales. Finalmente, esta es la esencia de la garantía de libertad en el estado de derecho, democrático y representativo.

Tanto así, que la Constitución Federal elige los principios de la legalidad, legitimidad y economicidad como los vectores de la fiscalización contable, financiera, presupuestaria, operacional y patrimonial del Poder Público mediante órgano político autónomo: el Tribunal de Cuentas de la Unión Federal (Art. 70).

3. En esa línea de principio, una vez sometidos los partidos políticos a la misma fiscalización contable, financiera, presupuestaria, operacional y patrimonial de la Justicia Electoral, nada hay que impida a esa justicia ejercer, extensa y substantivamente, su competencia legal.

Así, la transferencia de las cuotas del fondo partidario no es automática; antes, el Tribunal Superior Electoral procede a un auditoria adecuada que afirma no sólo la “regularidad formal” de las cuentas, sino su legalidad material.

4. En Brasil hay actualmente una preocupación acentuada con los costos de las campañas electorales y, por ende, con la publicidad de las fuentes de su financiamiento. Independientemente del techo de gasto por candidato, la clave del sistema debe ser la transparencia completa de la relación donador-candidato (“full disclosure”, en inglés).

Por ejemplo, el acceso gratuito a la televisión para propaganda electoral se tornó una carga pesada, los costos de producción son exorbitantes y los mensajes de invocación emocional poco revelan los intereses que el candidato representa.

Por otra parte, el sistema electoral hace del Estado todo un mismo colegio electoral. Los candidatos a los cargos proporcionales son obligados a viajes de larga distancia y a convenios electorales en todo el territorio. A la par, está el asunto del largo tiempo de campaña, que en general dura tres meses y acrecienta

el costo. Para algunos, la adopción del voto distrital reduciría ese costo; la mayoría, sin embargo, depende exactamente de la geografía para su elección, pues sus votos son obtenidos en pequeñas expresiones a lo largo de toda la extensión del Estado.

5. Finalmente, hay los que propugnan el financiamiento público integral de los partidos y de las campañas electorales. Los muchos casos de corrupción en el ejecutivo y el legislativo federal, estatal y municipal, expuestos a la opinión pública a lo largo de los años, impiden un debate más sustantivo sobre la materia.

6. Ante el clamor de la prensa y de sectores comprometidos de la sociedad civil contra la corrupción electoral en la administración pública, investigada por el Congreso Nacional a partir de abril de 2005, el propio Legislativo trató de editar la Ley n° 11.300, del 10 de mayo de 2006, llamada “minireforma electoral”.

Su propósito alegadamente principal fue la reducción de los costos y la mayor transparencia en el financiamiento de campaña. Con ese propósito hizo varias modificaciones formales -- “cosméticas” no sería un mal término -- en el sistema de financiamiento y gastos.

En síntesis, estos son los principales puntos de la Ley n° 11.300/06:

a) prohibió donaciones de cuatro nuevos tipos de personas jurídicas: entidades benefactoras y religiosas, entidades deportivas y organizaciones no gubernamentales que reciban recursos públicos y organizaciones de la sociedad civil de interés público (art. 24, incisos VIII, IX, X y XI);

b) tornó obligatoria la prestación parcial de las cuentas de campaña por internet de los partidos políticos, de las coligaciones y de los candidatos en los días 6 de agosto y 6 de septiembre; sin embargo, los nombres de los donadores y los respectivos valores donados constarán solamente en la prestación final de las cuentas (art. 28, §4°);

c) volvió un crimen en el día de la elección, castigable con detención de seis meses a un año o con la prestación de servicios a la comunidad por el mismo período y multa pecuniaria, “la di-

vulgación de cualquier especie de propaganda de partidos políticos o de sus candidatos, mediante publicaciones, rótulos, camisas, gorras, broches o dísticos en vestuario” (art. 39, §5º, inciso III).

d) prohibió en la campaña electoral “la confección, utilización, distribución por comité, candidato, o con su autorización, de camisetas, llaveros, gorras, bolígrafos, obsequios, cestas básicas o cualesquier otros bienes o materiales que puedan proporcionar un beneficio al elector” (art. 39, §6º);

e) impidió “la realización de shows y de eventos semejantes para la promoción de candidatos, así como la presentación, remunerada o no, de artistas con la finalidad de animar mitin y reunión electoral” (art. 39, §7º);

f) prohibió la propaganda electoral mediante “outdoors” (Art. 39, §8º).

7. Este resumen del cuadro legal revela la fuente del debate sobre el financiamiento de las elecciones en Brasil. A la formalidad de las normas -- especialmente las que cuidan de las prestaciones de cuentas a la Justicia Electoral -- no le sigue, necesariamente, los partidos políticos minoritarios, un sustantivo juego limpio electoral.

De allí el clamor de los que presumen que el financiamiento público tornará el juego más transparente, lo que otros contrastan con una fuerte proposición fáctico y moral: la absoluta falta de garantía de que tal sistema pueda verdaderamente impedir los favores de servicios, materiales y recursos financieros al margen de la ley.

8. Otros 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 el inversionista quedar al margen de la política. 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 ejecutivos 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 de 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 son mera referencia general de los gastos públicos.

Un ejemplo único: la oferta mediante licitación pública de las obras, servicios, compras y alienaciones gubernamentales es la norma general de la Constitución (art. 37, inciso XXI). Ocurre que la cláusula constitucional – ella misma, ya comienza su enunciado con la excepción – “reservados los casos especificados en la legislación”. Y la Ley n° 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 inexistencia (art. 24 y 25).

Con ello, en la práctica de la administración presidencialista concentrada la regla general de la Constitución se torna la excepción. En este espacio de discrecionalidad es donde la oportunidad y conveniencia se componen con los pactos de poder e influencia, ya fuera del período de las campañas electorales y del control eventual del juez y de la prensa.

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

Quien no vota -- y no se justificar ante el juez -- además de pagar multa pecuniaria, no puede inscribirse en concurso o prue-

ba para cargo o función pública, 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”. Tampoco puede participar de concurso público o administrativo, obtener préstamos ni firmar contratos de cualquier naturaleza con entidades públicas, obtener pasaporte o cédula de identidad, 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, art. 7º, §1º).

Así pues, la obligación constitucional sumada a la coacción legal crea un “mercado” que debe ser conquistado. Dado su tamaño -- más de 100 millones de electores --, la seriedad del discurso, la honestidad de los compromisos y la responsabilidad con la “res pública” ceden lugar a la pirotecnia y a la emoción del show. Las diferencias de niveles de renta, de educación, de calidad de vida y de salud, sabidamente dramáticas en el escenario brasileño, hacen que 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 una competencia entre agencias de publicidad para ver cuál vende mejor sus productos. La elección se define entre el Mesías y el anti Mesías. Eso cuesta mucho dinero. En el Brasil de octubre de 2010, los tres principales candidatos a la presidencia de la República anunciaron gastos oficiales de 427 millones de reales (casi 264 millones de dólares).

A ello se le suman 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... sólo para tener una pálida idea del costo de conquista del “mercado” y los pactos que deben ser cumplidos en la elaboración, en la ejecución de los presupuestos y en los contratos de licitaciones dispensadas o inexigibles.

El voto facultativo cambiaría el mensaje y el medio de comunicación. Un número mucho menor de electores, más compro-

metidos y más informados, demandaría discursos más consistentes a un costo mucho menor. Al menos, en teoría.

9. Aquellos que se baten por cambios parecen olvidar otra constatación fundamental: el derecho electoral es absolutamente *sui generis*, ya que 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 solamente 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 1956-1961, 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.

10. En síntesis realista, el estudio reflejado sobre cómo tornar transparentes los gastos en campañas electorales y sobre cómo vincular el discurso de los votos a la acción de gobierno son temas por demás comprometedores para el debate parlamentario. Es mejor que se limiten al espacio académico de los ciudadanos comprometidos, aunque el precio sea una escasa repercusión en la praxis legislativa.

Al menos le resta un sueño tranquilo a quien habla y escribe.

NOTA: Las opiniones expresadas en este trabajo son exclusivas del autor y no comprometen las instituciones a las que se encuentra vinculado. Copias pueden ser solicitadas escribiendo al e-mail: torquato.jardim@terra.com.br