

A regulamentação do financiamento de partidos políticos, o caso da Alemanha

Martin Morlok

MAIO DE 2015

- O presente ensaio versa sobre o escopo dos instrumentos de regulamentação jurídica sobre o financiamento de partidos políticos.
- A hipótese levantada é a de que o financiamento estatal parcial tem a capacidade de reduzir a aceitação do dinheiro corruptor, na medida em que a disposição de fontes legais de financiamento inibe a dependência de fontes ilegais.
- São apresentados diferentes métodos de regulamentação para o financiamento de partidos políticos: o **modelo de separação** (em que o financiamento público se destina, por um lado, separadamente à atividade geral do partido ou, por outro lado, à atividade do partido na campanha eleitoral) versus o **modelo unitário** (apenas um financiamento do partido que incorpora as duas atividades), e a alternativa de regulamentação na **entrada (input)**, que considera as receitas do partido, versus a regulamentação na **saída (output)**, focado em suas despesas.
- O direito alemão pertinente foi utilizado como referencial teórico para a presente explanação, que traz também outras possibilidades em perspectiva comparada e tentam formular algumas conclusões de caráter geral.
- O texto analisa, baseado na regulamentação alemã, o modelo unitário em modo input, com financiamento estatal parcial, abordando também os aspectos de financiamento privado de partidos (contribuições, doações, patrocínio). Incluindo a recapitulação dos instrumentos que a política deveria considerar na regulamentação do financiamento dos partidos políticos.



Índice

■ I. O problema do financiamento dos partidos: igualdade política em uma sociedade não-igualitária	5
■ II. A necessidade do financiamento estatal	5
■ III. Atividades de configuração	6
■ IV. A regulamentação alemã	7
■ V. Instrumentos de regulamentação	13



I. O problema do financiamento dos partidos: igualdade política em uma sociedade não-igualitária

Reflexões sobre a configuração do financiamento dos partidos e de campanhas eleitorais deveriam partir de uma análise do problema: qual é o escopo dos instrumentos de regulamentação? Os meios adequados da regulamentação jurídica devem ser desenvolvidos a partir da resposta a essa pergunta.

A democracia é igualitária no seu fundamento normativo. Além disso, foi concebida como ordenamento baseado na concorrência. Esta funciona apenas se os concorrentes tiverem as mesmas oportunidades. Por isso, um elemento de central importância em cada ordenamento democrático é o sufrágio universal e igualitário. Ele é representado pelo princípio “one man, one vote”¹. Todos os cidadãos devem poder exercer a mesma influência na elaboração da política. Isso é também um pressuposto decisivo da possibilidade de decisões democraticamente tomadas serem consideradas como em prol do bem-estar da coletividade. O bem-estar da coletividade surge de procedimentos abertos com possibilidades de participação de todos os cidadãos, mais especificamente de possibilidades de influência com igualdade de oportunidades, tais como elas estão institucionalizadas, e sobretudo no direito eleitoral.

Ocorre que as regulamentações da democracia igualitária estão inseridas em uma sociedade definida por desigualdades superlativamente distintas. Uma sociedade igualitária produz desigualdade em virtude da divergência de interesses, talentos, esforços e também situações sociais iniciais desiguais pre-existentes. Sobretudo a desigualdade das possibilidades financeiras é uma ameaça essencial à igualdade democrática de oportunidades. O poder financeiro pode produzir influência política, minando a igualdade democrática e com isso a lógica da democracia em geral. Dito em termos sociológicos, o papel do cidadão de direitos iguais (*citoyen*) é ameaçado pelas possibilidades contidas nos papéis distintamente dimensionados do burguês (*bourgeois*).

Disso resulta a necessidade democrática de proteger o processo democrático contra a ingerência com meios financeiros. A democracia igualitária – e sobretudo a igualdade de oportunidades na concorrência política – deve ser defendida contra as influências que minam a igualdade de oportunidades. Para dizê-lo em uma imagem: a política é uma ilha de igualdade de oportunidades no mar da desigualdade social e carece de diques visíveis. Por isso uma regulação estatal no âmbito do financiamento da política é um imperativo incontornável. Com efeito, instrumentos com essa finalidade são encontrados em muitos países.

As explanações subseqüentes apresentam o direito alemão pertinente mas consideram também outras possibilidades em perspectiva comparada e tentam formular algumas conclusões de caráter mais geral.

II. A necessidade do financiamento estatal

Em muitos Estados democráticos formou-se uma prática do financiamento estatal ao menos parcial dos partidos políticos, seja com vistas à atividade geral do partido e/ou com vistas a atividades específicas em campanhas eleitorais:

Há boas razões para tanto: um sistema partidário em boas condições de funcionamento é uma premissa necessária de uma democracia. Por isso os partidos podem ser concebidos como bens públicos, que são financiados também com recursos do Erário.

Em segundo lugar os recursos públicos contra-arrastam a desigualdade entre os partidos que representam os interesses de grupos de elevado poder financeiro e os partidos que defendem os interesses de cidadãos financeiramente mais fracos. Fortalecem, assim, a igualdade de oportunidades. Por fim, o financiamento estatal ao menos parcial provavelmente reduziria a propensão a aceitar dinheiro corruptor. Quem dispõe de fontes legais de financiamento não depende na mesma medida de fontes ilegais. No entanto, não há como ignorar que o financiamento público não é uma garantia contra contribuições financeiras ilícitas a partidos. A simples situação de concorrência já é um estímulo ao

1. “Um homem, um voto”, em inglês.



partido para receber montantes além dos limites legalmente permitidos.

O financiamento público é uma necessidade em uma democracia sustentada por partidos políticos, mas por si só não oferece nenhuma garantia de igualdade de oportunidades na política.

III. Atividades de configuração

Existem modelos distintos de regulamentação para o financiamento de partidos políticos. Eles podem ser representados na forma de duas alternativas (1 e 2).

1. Modelo de separação ou modelo unitário de financiamento de partidos e financiamento da campanha eleitoral

A primeira alternativa é criada pelo fato do financiamento público se destinar ou separadamente à atividade geral do partido, por um lado, e à atividade do partido na campanha eleitoral, por outro lado, ou conhecer apenas um financiamento do partido, que abranja as duas atividades.

a) Modelo de separação

No modelo de separação de qualquer modo as campanhas eleitorais dos partidos (e de outras agremiações de eleitores) são fomentadas com recursos públicos. A razão está no fato do lançamento de candidatos para eleições ser uma das tarefas principais dos partidos. Recursos públicos destinados a essa finalidade servem à eleição enquanto principal ato de um sistema democrático. Ao lado e independentemente disso também é possível apoiar partidos na sua atividade geral.

O instrumento típico do modelo de separação é, portanto, a concessão de recursos a partidos e outros agrupamentos de eleitores e/ou candidatos individuais. Muitas vezes encontramos também a alocação sem custo de frações de tempo para a transmissão de clipes de propaganda eleitoral nas estações de rádio e televisão. Os *limites máximos de despesas em campanhas eleitorais* são um recurso freqüentemente em-

pregado. Esse instrumento de regulamentação tem como objetivo direto a almejada igualdade de oportunidades dos concorrentes na disputa política. Carecem de regulamentação também os pressupostos do recebimento de recursos públicos para campanhas eleitorais e os respectivos critérios de alocação.

b) Modelo unitário

Uma alocação em separado de recursos públicos aos partidos para fins de campanha eleitoral também pode ser descartada em benefício do financiamento de todas as tarefas políticas dos partidos. Algumas razões recomendam esse modelo:

- Os partidos disputam constantemente a atenção dos eleitores. A atividade do partido sempre visa apresentar-se positivamente, não apenas em períodos de campanha eleitoral. Por isso a distinção entre atividade geral do partido e campanha eleitoral é bastante artificial.
- O tratamento separado do financiamento de campanhas eleitorais acarreta dificuldades definitórias: qual é a diferença entre a atividade geral do partido e a campanha eleitoral? Os ativistas de um partido cuidam tanto dos negócios gerais do partido como da campanha eleitoral em pauta. O mesmo vale para a utilização do escritório do partido etc. Brochuras para fins propagandísticos também podem ser impressas e pagas antes do período oficial da campanha. O modelo unitário desconhece essas dificuldades.

Na perspectiva do modelo unitário, os limites máximos de despesas são tendencialmente irrelevantes. Aqui se necessita tão-somente de regulamentações gerais, que decidem quais grupos políticos têm direito a recursos públicos e quais são os critérios aplicáveis de alocação.

2. Regulamentação na entrada (*input*) ou saída (*output*)

Uma outra possibilidade alternativa de configu-



ração consiste em considerar as receitas dos partidos ou as suas despesas.

a) Regulamentação na entrada

Uma regulamentação na entrada das finanças partidárias restringe-se às receitas do partido. Aqui são definidos por um lado os detalhes do financiamento público, mas importa sobretudo sujeitar as fontes de financiamento privado a uma regulamentação e a diversas restrições. Instrumentos típicos de regulamentação são aqui os deveres de prestação de contas sobre as receitas dos partidos, as vedações de aceitar contribuições financeiras de determinadas fontes e outras normas destinadas a dar eficácia a esses dois instrumentos principais, tais como a proibição ou restrição de contribuições em espécie.

b) Regulamentação na saída

Os recursos da regulamentação de saída dizem respeito às despesas dos partidos. Aqui devemos pensar novamente em limites máximos de despesas. A sua implementação requer normas contábeis específicas. Muitas vezes as normas prevêm também a abertura de contas específicas, sobretudo para as finalidades das campanhas eleitorais.

O problema principal de uma regulamentação na saída consiste no esforço burocrático necessário e na dificuldade de controlar a observância de limites de despesas. Como, por exemplo, podemos registrar de forma confiável quem paga o combustível gasto pelo candidato na campanha eleitoral? Serviços de motorista, quando utilizados, devem ser incluídos ou não na prestação de contas sobre as despesas?

3. Combinação dos dois modelos

Na realidade dos Estados democráticos esses modelos de regulamentação muitas vezes são combinados: existe uma *combinação de enfoques* e, com isso, um *mix de instrumentos*. Mesmo se optarmos por uma regulamentação na saída, há boas razões para adotar paralelamente também uma regulamenta-

ção na entrada. Os enfoques são distinguidos aqui apenas para fins de maior clareza.

IV. A regulamentação alemã

1. Modelo unitário

O direito alemão decidiu pela opção contra o financiamento da campanha eleitoral em separado. Os partidos recebem recursos para o financiamento de todas as suas despesas, devendo custear com eles também suas despesas em campanhas eleitorais. Paralelamente temos a desistência de limites máximos para as suas despesas, também em campanhas eleitorais. Além das razões já mencionadas, tal posição é recomendada também pela idéia de que os partidos devem ter liberdade de poder apresentar um desempenho melhor na concorrência com outros partidos, graças aos seus esforços nesse sentido. Contribuições dos próprios partidos e dos seus seguidores são perfeitamente desejáveis e espelham também o eco positivo da atuação do partido entre seus simpatizantes. Afinal de contas, a concorrência democrática tem por finalidade revelar as diferenças entre os partidos. O engajamento dos seguidores – inclusive no aspecto financeiro – deve ser capaz de produzir efeitos, os quais naturalmente devem ser controlados pelas regulamentações referentes às receitas.

Uma exceção do financiamento dos partidos existe na Alemanha para clipes de propaganda eleitoral dos partidos no rádio e na televisão. Os partidos têm direito a transmissões gratuitas de programas de propaganda eleitoral nas estações de rádio e televisão de direito público e de direito privado, devendo reembolsar apenas os custos de produção das emissoras. A extensão desses programas é definida de acordo com os princípios da “igualdade escalonada de oportunidades”, considerando-se os votos obtidos pelos partidos nas eleições precedentes. Esse modelo merece ser discutido. Por um lado, toma o resultado das eleições precedentes como critério da alocação de frações de tempo de propaganda eleitoral nas eleições vindouras, o que não convence diante da idéia de que a concorrência deve ser decidida novamente em cada eleição.



Por outro lado, pretende-se evitar com isso uma distorção da situação concorrencial efetivamente existente entre os partidos, pois partidos pequenos teriam a sua significação ampliada com uma alocação estritamente igual das frações de tempo custeadas com recursos públicos, recebendo assim um bônus inadmissível.

2. Regulamentação na entrada

O direito alemão de financiamento dos partidos restringe-se à regulamentação das receitas na gestão financeira dos partidos. Inexistem, portanto – e isso é compreensível no modelo unitário – limites máximos para as despesas dos partidos. A ênfase da regulamentação recai no dever da prestação pública de contas sobre as receitas dos partidos (v. tabela no final). Essa disposição é complementada pela vedação de aceitar recursos financeiros de determinados doadores.

3. Financiamento estatal parcial

Os partidos políticos alemães recebem recursos do Erário segundo dois critérios (a), embora limitados por um limite relativo (b) e outro limite absoluto (c) (v. tabela no final). Ao lado disso, beneficiam-se de pagamentos estatais às bancadas nos parlamentos (d).

a) Critérios

O financiamento público orienta-se por um lado segundo o desempenho eleitoral dos partidos. Por cada voto nas eleições para os parlamentos federal, estadual e europeu os partidos recebem € 0,70. Denomina-se isso, com referência ao valor total do financiamento dos partidos, *parcela pelos votos obtidos*.

Além disso os partidos recebem € 0,38 por cada euro recebido a título de contribuição ou doação. Essa parcela do financiamento público dos partidos é denominada *parcela de contribuição*. Na origem dessa regulamentação está a idéia de que os partidos deveriam cuidar do cidadão também fora do período eleitoral e que o empenho em conquistar a sua atenção pode ser medido também pelos recursos fi-

nanceiros aportados pelos cidadãos aos partidos. A finalidade dessa disposição é evitar que os partidos tenham uma vida própria longe dos cidadãos, financiada tão-somente com recursos públicos. Por essa razão também existe o limite máximo relativo.

Habilitam-se ao recebimento desses recursos os partidos, que em uma eleição para o Parlamento Europeu ou o Parlamento Federal receberam ao menos 0,5% dos votos ou receberam ao menos 1% dos votos na eleição para o parlamento estadual.

b) Limite máximo relativo

Ocorre que os recursos públicos – aos quais os partidos têm direito segundo os critérios de alocação acima expostos – são reduzidos se eles não conseguirem obter recursos próprios em quantidade igual. No máximo a metade da receita global dos partidos pode provir de recursos públicos. Fala-se aqui de um „limite máximo relativo“. Sua finalidade é forçar os partidos a conquistar a atenção dos cidadãos e defender seus interesses. O limite máximo relativo deve, portanto, assegurar o enraizamento dos partidos na sociedade.

Em princípio, trata-se de uma idéia plausível. Devemos, porém, perguntar em perspectiva crítica se todas as espécies de receitas, que são reconhecidas como recursos próprios dos partidos podem efetivamente ser consideradas indícios de enraizamento na sociedade. Assim fazem parte das receitas próprias também contribuições específicas pagas pelos deputados aos seus partidos. Mas isso não é expressão de enraizamento social. É apenas um bônus duplo pelos votos obtidos nas eleições anteriores, pois muitos votos resultam em muitos deputados, que conseqüentemente recolhem um número maior de contribuições especiais.

c) Limite máximo absoluto

Além disso existe um limite máximo absoluto para o financiamento público de partidos, que prevê a fixação, por meio da lei dos partidos



políticos, de um montante máximo fixo para os partidos, hoje de aproximadamente 150 milhões de euros por ano. Com isso o legislador pretendeu evitar que os partidos se servissem além da conta no parlamento (decisões referentes ao financiamento de partidos são decisões em causa própria). Esse valor só pode ser aumentado na proporção do aumento do índice de preços.

d) Digressão: financiamento de partidos

Nos parlamentos alemães as bancadas dos partidos recebem recursos públicos consideráveis pelo seu trabalho no parlamento. Faz sentido, pois elas são parte do parlamento, atuando assim no cumprimento de tarefas do Estado. Ocorre que a delimitação entre tarefas da bancada e tarefas do partido não é destituída de problemas. No geral as bancadas estão relativamente bem dotadas em termos financeiros, ao passo que o limite máximo absoluto do financiamento dos partidos é comparativamente baixo. Isso estimula o uso ilegal de recursos das bancadas para a atividade propagandística dos partidos.

4. Financiamento privado de partidos

Os recursos próprios dos partidos compõem-se de contribuições por eles cobradas, repartidas entre doações recebidas (a) e outras receitas auferidas (b). Disso fazem parte as receitas oriundas da venda de brochuras, ingressos e produtos similares. Devido ao seu significado reduzido esses recursos serão desconsiderados nas explicações a seguir (v. tabela no final).

Entre os partidos alemães o Partido Social-Democrata (SPD) possui participações consideráveis em empresas próprias, atuantes sobretudo no setor de imprensa. Ele auferir também rendimentos dessas participações, mas tais receitas de atividade econômica remunerada remanescem em patamares nitidamente inferiores aos de outras espécies de receitas (v. tabela no final).

a) Contribuições

A espécie menos problemática do financia-

mento de partidos de fontes privadas é formada pelas contribuições dos membros (v. tabela no final). Todos os partidos cobram tais contribuições dos seus membros e auferem assim receitas nada desprezíveis. O montante das contribuições é calculado sobre os rendimentos dos membros. Mas a honestidade dos membros na declaração dos seus rendimentos varia muito.

Ao lado disso, os partidos cobram dos seus deputados contribuições específicas, as assim chamadas contribuições de titulares de mandatos políticos (v. tabela no final). Quem conquistou um mandato eletivo, também com ajuda do empenho do partido na sua totalidade, deve repassar ao partido parte dos rendimentos financeiros obtidos no exercício do mandato. Dependendo dos partidos, essas contribuições estão entre € 500,00 e € 1.000,00 mensais por deputado do Parlamento Federal. A parcela das receitas globais de um partido que recai sobre essas contribuições varia e fica entre aproximadamente 7 e 20% (v. tabela no final).

A soma dessas contribuições é publicada na prestação pública de contas dos partidos. Seu significado essencial está no fato delas serem um elemento para o cálculo das contribuições estatais aos partidos de um lado, no âmbito da “parcela de contribuição”, e no cálculo do “limite máximo relativo” do outro.

b) Doações

A Alemanha decidiu em prol do sistema da regulamentação das finanças dos partidos na entrada. No centro dessa opção estão as doações.

aa) O cerne da regulamentação alemã está na obrigação de registrar as doações (e as contribuições de titulares de mandatos políticos) que, no decurso de um ano, excedam o limite de € 1.000,00, com o nome e endereço do respectivo doador na prestação de contas – a qual é publicada. Somam-se aqui as diversas contribuições aportadas por um doador durante o ano (v. tabela no final). O dever de



publicação da situação financeira dos partidos (mas especificamente das receitas, das despesas e do patrimônio) está definido na própria Lei Fundamental [Constituição Federal]. A maior ênfase recai aqui sobre as doações. A revelação de megadoadores tem por finalidade limitar, quando não evitar, a sua influência vergonhosa na política. Por trás desse dispositivo está a seguinte idéia: se os cidadãos sabem quem doou importâncias vultosas a um partido, podem formar uma opinião a respeito de uma eventual obrigação do partido, decorrente dessa doação vultosa, de tratar com generosidade os interesses desse doador. O ativista ambiental, que defende o limite de velocidade nas auto-estradas, começará a por em dúvida a honestidade do seu partido quando souber que este recebeu doações muito elevadas da montadora Porsche – para citar um exemplo fictício. Com efeito um partido pode ser muito prejudicado se a opinião pública souber que ele embolsou uma megadoação e pouco tempo depois fez aprovar, na condição de partido situacionista, uma lei no Parlamento Federal, que atende em elevado grau os interesses desses doadores. O modelo alemão pretende, portanto, limitar a influência do grande capital, permitindo que os cidadãos tenham ciência de megadoações e possam reagir a elas – e, que os partidos, por conseguinte, incluam essa possibilidade na sua estratégia política.

bb) O direito regulamentador dos partidos políticos alemães abriu mão de um limite máximo de doações. Particulares, bem como empresas, podem doar montantes ilimitados aos partidos (v. tabela no final). Tal solução não é isenta de problemas. Há bons argumentos – sobretudo contra doações de organizações. Assim se deve reconhecer que doações a partidos configuram um meio de participação política, mas que as empresas não possuem nenhum direito ao voto, embora obtenham por meio de doações a partidos uma possibilidade especial de influir na política. Além disso as doações de organizações são decididas por pessoas nas organizações que detêm o poder de tomar decisões em matérias financeiras. Assim a alocação dos recursos financeiros da organização permite que as preferências po-

líticas dessas pessoas ganhem uma influência financeira muitas vezes superior às possibilidades, que essas pessoas teriam enquanto indivíduos. Além disso, as doações de empresas em regra atingem patamares mais elevados do que as doações de indivíduos. Por tais razões muitos países prevêem limites máximo para doações de empresas, quando não chegam a proibi-las integralmente.

O direito alemão decidiu contra a fixação de tais limites. Por trás dessa opção está a idéia de que o dinheiro, especialmente na política, está sujeito à lei hidrológica. Assim como a água, o dinheiro sempre encontra um caminho. Uma proibição precisa contar com a possibilidade dos recursos monetários fluírem, mas sem nenhuma visibilidade e com isso sem nenhum controle da parte dos cidadãos. Por isso a Alemanha optou pela segunda melhor solução, na esperança de que as inevitáveis grandes doações aos partidos ao menos sejam tornadas públicas. Depois de alguns escândalos maiores no financiamento de partidos, tudo sugere que essa regulamentação jurídica seja efetivamente aceita. O medo de ser desmascarado em um escândalo público por causa da violação das regras de transparência existe tanto entre os partidos quanto entre os (potenciais) megadoadores.

cc) O segundo pilar principal da regulamentação das doações na Alemanha diz respeito a *proibições de aceitação*: os partidos não podem aceitar nenhuma doação de determinados doadores. Doações anônimas estão entre as fontes proibidas de doações, pois transformam em letra morta o imperativo da transparência. Além disso os partidos não podem aceitar dinheiro de instituições estatais ou empresas de cujo capital social o Estado participa com mais de 25%. Isso tem duas razões: por um lado, o sistema do financiamento público de partidos com limites máximos absolutos e relativos não deve ser contornado. Por outro, doações de doadores sob influência direta ou indireta do Estado envolvem o risco de que as forças políticas no poder canalizem recursos financeiros ao seu partido por essa via, violando assim a regra da igualdade de oportu-



nidades dos partidos opositoristas. “Frutos da árvore proibida” são, outrossim, doações do exterior ou doações nitidamente feitas na expectativa de ou como contrapartida a determinada vantagem econômica ou política. Mesmo doadores que apenas repassam doações de empresas, i. e., associações profissionais, figuram na lista dos tabus.

Por fim um partido não pode aceitar doações em espécie acima de € 1.000,00. Esta é também uma medida para garantir a publicação das doações. Cada membro do partido tem a obrigação de repassar ao tesoureiro uma doação ao partido por ele obtida. Isso também visa garantir que todas as doações sejam efetivamente contabilizadas no relatório de prestação de contas. A finalidade da regra é evitar o caixa dois. Sanções penais cominam a violação desse dever.

O *conceito de doação* é definido de modo abrangente. Compreende não apenas pagamentos em espécie, mas também a concessão de vantagens equivalentes, especialmente a liberação de obrigações de pagamento normalmente advindas ou a assunção dos custos de eventos e outras medidas favoráveis ao partido. Podemos resumir isso na afirmação de que o direito alemão conhece um conceito *econômico* de doação. O traço distintivo necessário de todas as doações é seu caráter voluntário, sem contrapartida de parte do partido.

c) O patrocínio: uma questão em aberto

Um problema não-solucionado na Alemanha são os benefícios resultantes do assim chamado “patrocínio” [“Sponsoring”]. Aqui se trata de um pagamento em espécie ao partido ou de um benefício colocado sem custo à disposição do partido, como, por exemplo, a cessão de veículos por ocasião de uma convenção partidária ou a alimentação dos delegados do partido por uma empresa do setor privado. Não se trata de uma doação, pois a empresa recebe uma *contrapartida* pelo seu aporte, a apresentação publicitariamente eficaz no evento partidário. Sua finalidade é render à empresa um crédito de simpatia da parte dos freqüentado-

res do evento. Da perspectiva da empresa, o patrocínio pode, portanto, ser compreendido como uma espécie de medida publicitária, pela qual se deve pagar, à semelhança de outras medidas publicitárias. Do ponto de vista do partido trata-se de uma atividade econômica, que vende possibilidades de apresentação. Por isso as receitas advindas desse patrocínio são lançadas na prestação de contas como receitas oriundas de uma atividade econômica.

Isso é problemático, uma vez que o patrocínio abre a possibilidade de doações *encobertas* ao partido, pois é dificilmente mensurável se a relação entre os serviços prestados pelo partido e a contrapartida da empresa é adequada. Para tanto, faltam preços comparativos. Além disso é problemático que as despesas de patrocínio possam ser abatidas como gastos operacionais do imposto devido pela empresa, o que não é admissível em doações a partidos. A solução mais correta demandaria uma regulamentação específica do patrocínio com deveres de publicação e proibições de aceitação, à semelhança das regras válidas para as doações.

d) Digressão: doações a deputados

Não apenas as doações a partidos, mas também as doações a deputados podem ameaçar a igualdade de oportunidades políticas. Por isso o direito alemão conhece também disposições legais sobre contribuições que podem ser recebidas pelos deputados. Nesse tocante, estão vedadas as contribuições a deputados, uma vez que esses que defendem os interesses do contribuinte. Num primeiro momento, trata-se da proibição óbvia de pagamentos corruptores, mas além disso, por assim dizer num âmbito mais amplo de proteção, é vedado aos deputados aceitar dinheiro ou prestações em valor equivalente quando essas prestações não têm contrapartida em serviços próprios. Combate-se, portanto, algo como vínculos empregatícios fictícios.

Deputados podem aceitar doações, mas elas estão sujeitas a regras de transparência semelhantes às regras correspondentes válidas para os partidos. Assim deputados devem informar



ao presidente do Parlamento Federal doações anuais superiores a € 5.000,00. O presidente do Parlamento Federal publica doações acima de € 10.000,00. Proibições de aceitação de doações de parte dos partidos valem também para os deputados.

5. Instância de controle

Na Alemanha a supervisão das regras do financiamento de partidos está nas mãos do presidente do Parlamento Federal. Internamente, os relatórios de prestação de contas devem ser auditados antes de serem encaminhados ao presidente do Parlamento Federal. Este recebe os relatórios de prestação de contas e publica-os com suas anotações, fiscalizando a observância das normas de transparência e impondo sanções aos partidos nos casos de infração dessas normas. Por fim ele também autoriza o pagamento dos recursos públicos, destinados ao financiamento dos partidos.

O presidente do órgão federal de supervisão das eleições [Bundeswahlleiter] não desempenha nenhuma função no financiamento dos partidos, respondendo apenas pela organização e fiscalização das eleições.

Discute-se na sociedade alemã se o presidente do Parlamento Federal é uma instância adequada de controle. Um aspecto crítico dessa sua função está na constatação do fato dele ser político e com isso ligado a um partido. Por outro lado, nem uma democracia suportada por partidos pode abrir mão do objetivo de que os cargos públicos ocupados por representantes de partidos sejam exercidos com neutralidade em termos de política partidária, em benefício de todos. Isso parece ter funcionado na Alemanha com vistas ao papel do presidente do Parlamento Federal enquanto guardião do financiamento público dos partidos políticos. Aqui provavelmente também pesa o fato do presidente do Parlamento Federal nessa função estar sujeito há alguns anos a um nítido controle de parte da esfera pública.

Não obstante, há uma discussão no sentido de encarregar uma outra instância para exercer este controle. As manifestações mais audíveis nesse

sentido foram formuladas pelos próprios presidentes do Parlamento Federal dos últimos anos, que não apreciam a obrigação de eventualmente ter de impor penalidades aos partidos. O Tribunal de Contas da União está sendo cogitado para assumir essa tarefa. Pensa-se menos na criação de uma instância separada de controle das finanças dos partidos, tal como existente em outros países.

Depois de um grande escândalo de financiamento da política por volta de 2000, existe na Alemanha um pronunciado interesse da esfera pública pela situação financeira dos partidos políticos. Jornalistas críticos observam as finanças partidárias e perscrutam os relatórios de prestação de contas com vistas a deficiências de plausibilidade e possíveis violações das normas jurídicas. Esse parece ser o controle mais eficaz.

6. Sanções

Normas jurídicas são violadas. Podemos afirmar até que normas jurídicas somente são necessárias quando aquilo que elas exigem, não é cumprido como obrigação natural. Para que elas sejam observadas sanções no caso de sua violação se fazem necessárias. Isso vale também para o direito regulamentador do financiamento dos partidos políticos. A pertinente lei alemã conhece quatro espécies distintas de sanções.

Caso um partido receba mais recursos do Erário do que lhe competem será cobrado o reembolso desses recursos. Pagamentos a mais são compensados com os próximos pagamentos aos quais os partidos fazem jus.

O instrumento mais importante do financiamento dos partidos políticos alemães é o relatório de prestação de contas. Caso ele contenha informações incorretas, o partido é penalizado com uma multa no valor do dobro dessas informações. No caso de informações incorretas sobre o patrimônio, a multa é de 10% sobre os valores patrimoniais informados.

Caso um partido tenha aceito doações proibidas ou não tenha publicado doações no relatório de prestação de contas isso enseja igualmente uma multa no valor do dobro do valor não publica-



do. Se um partido aceitou uma doação de fonte ilegal, a doação deve ser repassada adicionalmente ao Erário.

Tais penalidades afetam o partido. Não pressupõem nenhuma culpa de parte do partido. Trata-se de um dever a ser cumprido estritamente. A desistência da necessidade da culpa faz sentido, pois assim o partido se vê pressionado a envidar todos os esforços possíveis para evitar uma falha no relatório de prestação de contas. Não se admite a desculpa de que os membros do partido teriam sido insuficientemente informados sobre os seus deveres.

Ao lado disso está prevista ainda uma pena pessoal para membros de partidos que não repassem uma doação recebida às competentes instâncias partidárias ou contribuam para que as informações não sejam prestadas ou sejam prestadas de forma incorreta no relatório de prestação de contas. A sanção é uma multa em dinheiro ou a pena privativa da liberdade por até três anos.

V. Instrumentos de regulamentação

À guisa de conclusão recapitulemos mais uma vez os instrumentos que a política deveria considerar na regulamentação do financiamento dos partidos políticos.

1. No caso do financiamento público dos partidos políticos é necessário decidir pelo *modelo de separação* ou pelo *modelo unitário* do financiamento das atividades gerais do partido e do financiamento das campanhas eleitorais.
2. A *regulamentação* jurídica das finanças partidárias pode começar na entrada [*input*] ou saída [*output*]. Regulamentações na saída estão mais próximas do objetivo da igualdade de oportunidades na concorrência, mas enfrentam um maior esforço de fiscalização e eventualmente a efetividade limitada da mesma. Regulamentações combinatórias na entrada e na saída também devem ser consideradas.
3. O *financiamento estatal dos partidos políticos* é imprescindível. Ele não deveria ser demasiado exíguo, para enfraquecer as motivações de um financiamento privado ilegal. Evidentemente o acesso ao financiamento estatal dos partidos deve estar disponível em igualdade de oportunidades a todos os partidos e não deve criar obstáculos excessivamente elevados de acesso .
4. O financiamento dos partidos deve ser considerado no nexo do *financiamento das bancadas nos parlamentos*. Aqui existem até um certo ponto possibilidades recíprocas de substituição.
5. Um papel decisivo no financiamento dos partidos deveria caber às *regulamentações de transparência*, mormente com vistas a doações, mas também com vistas ao patrimônio. Doações acima de um determinado limite deverão ser publicadas com menção do nome do doador, pois o controle político pelos cidadãos é o cerne de todo o controle das finanças partidárias. Os cidadãos deverão ter condições de formar um juízo próprio sobre a possível dependência dos partidos dos doadores. Com isso eles, por meio da sua decisão nas eleições, se tornam uma instância essencial de sancionamento dos partidos. Para que isso funcione, carecemos de uma esfera pública crítica diante das finanças dos partidos políticos. Ela só poderá cristalizar-se a partir de normas sobre o financiamento dos partidos. Uma violação definível por um partido é para a mídia um objeto interessante para uma reportagem e mesmo para um escândalo. Tal reação pública contém um evidente potencial dissuasório diante de partidos e doadores. O dano de imagem pode afetar claramente mais um partido do que multas impostas pelo Estado.
6. *Limites máximos* de doações representam uma opção digna de consideração. Muitos argumentos favorecem a introdução de tais limites em doações da parte de empresas.
7. O *conceito de doação* deveria ser definido amplamente e abranger todas as vantagens concedidas voluntariamente e sem contrapartidas a um partido. Aqui se recomenda uma análise econômica.
8. O dever de publicação dos partidos deveria incluir também *empréstimos*. Quando as condições estão abaixo das praticadas no mercado, a dife-



- rença com relação aos juros cobrados no mercado é uma doação. Empréstimos a juros de mercado são interessantes, pois podem criar relações de dependência do prestamista.
9. Doações de maior envergadura deveriam ser publicadas *em tempo hábil*, para que os cidadãos ainda pudessem levá-las em conta na definição do seu voto.
 10. *Proibições* de doações de determinados doadores são necessárias para afastar ameaças de diversa natureza.
 11. O *alcance do direito regulamentador dos partidos políticos* não deveria ser dimensionado em termos muito estreitos. Organizações do entorno, e.g. fundações próximas aos partidos, deveriam ser incluídas para neutralizar possibilidades de contornar as normas legais.
 12. As prescrições de financiamento também são necessárias mesmo onde existem instrumentos de *democracia direta*, especialmente o plebiscito e o referendo. São necessárias normas de transparência para campanhas privadas, devendo-se pensar também em pagamentos de parte do Estado.
 13. *Doações a deputados* devem ser submetidas as regulamentações similares às de doações a partidos.
 14. O direito regulamentador das finanças de partidos políticos carece de uma *instância fiscalizadora independente*. Recomenda-se aqui um órgão estatal já existente ou uma agência especial a ser criada com essa finalidade específica. Dependendo da opção de uma regulamentação mais na entrada ou na saída, essa instância deverá ser dotada de um número maior ou menor de funcionários. A fiscalização na saída é mais trabalhosa.
 15. Será necessário impor *sanções* contra violações das normas do direito regulamentador das finanças partidárias. Quem obtiver uma vantagem ilegal na concorrência não poderá beneficiar-se dela: não se admite nenhuma vantagem na concorrência mediante violação do direito. Por isso vantagens ilegalmente obtidas deverão ser confiscadas. Além disso será necessário impor uma pena adicional, para que o cálculo da infração não valha a pena. A pena deverá produzir um efeito dissuasório. Tais sanções podem afetar o partido bem como atores individuais.
 16. A luta pelo poder libera motivações fortes, inclusive as de não se ater ao quadro legal. Por isso o legislador deveria pensar liminarmente também nas *possibilidades de contornar a lei* e coibi-las na medida em que elas podem ser previstas. O direito regulamentador dos partidos deveria ser um direito desconfiado.
 17. De acordo com todas as previsões, o financiamento dos partidos políticos será, mesmo com uma boa regulamentação legal, um campo, no qual serão cometidos muitos ilícitos. Por isso o direito pertinente deverá ser aperfeiçoado à luz das experiências feitas.
- Deve-se, porém, constatar antes de mais nada que os mandamentos de uma concorrência política justa e com igualdade de oportunidades não podem ser impostos suficientemente apenas com os recursos do direito. A observância do direito é fomentada por uma esfera pública crítica, que se interessa por essas normas; não em último lugar, essas normas também devem tornar-se normas de uma cultura política, aceita pelos atores políticos. O direito por si só não produz nenhuma fidelidade à lei, mas pode estimular e apoiar a elaboração de normas e atitudes sociais.



Tabela 1

Receitas e despesas dos partidos representados no Parlamento Federal Alemão em 2013

Receitas, por fontes (em €)	CDU	%	SPD	%	Grüne	%	Die Linke	%	CSU	%
Recursos públicos	48.051.765,29	31,8	47.898.405,53	29,1	15.056.822,65	37,5	11.142.415,75	40,4	12.008.720,44	25,2
Recursos privados	101.573.588,73	67,2	115.701.633,22	70,3	23.689.106,83	59,0	15.716.091,84	57,0	35.408.563,25	74,4
Contribuições	5.6276.564,54	37,2	73.181.880,37	44,5	17.713.564,20	44,1	12.732.518,22	46,2	13.191.411,61	27,7
Contribuições dos membros	38.747.453,34	25,6	49.562.123,26	30,1	8.724.659,32	21,7	9.153.994,93	33,2	10.015.457,84	21,0
Contribuições de titulares de mandatos políticos e outras receitas regulares	17.529.111,20	11,6	23.619.757,11	14,4	8.988.904,88	22,4	3.578.523,29	13,0	3.175.953,77	6,7
Doações	30.805.207,34	20,4	14.960.475,04	9,1	4.980.187,89	12,4	2.570.806,07	9,3	14.638.760,78	30,7
Doações de pessoas físicas	20.060.526,82	13,3	12.055.353,38	7,3	4.283.060,27	10,7	2.485.392,97	9,0	8.559.186,15	18,0
Doações de pessoas jurídicas	10.744.680,52	7,1	2.905.121,66	1,8	697.127,62	1,7	85.413,10	0,3	6.079.574,63	12,8
Outras receitas privadas	2.803.974,42	1,9	12.303.855,68	7,5	151.366,69	0,4	168.423,48	0,6	251.747,02	0,5
Atividades empresariais e participações	0,00	0,0	3.213.104,32	2,0	1.476,67	0,0	0,00	0,0	0,00	0,0
Eventos, vendas e outras atividades	2.803.974,42	1,9	9.090.751,36	5,5	149.890,02	0,4	168.423,48	0,6	251.747,02	0,5
Outros ativos patrimoniais	11.687.842,43	7,7	15.255.422,13	9,3	843.988,05	2,1	244.344,07	0,9	7.326.643,84	15,4
Outras receitas	1.476.198,40	1,0	958.030,03	0,6	1.409.040,04	3,5	724.740,98	2,6	201.077,68	0,4
Receitas globais	151.101.552,42	100,0	164.558.068,78	100,0	40.154.969,52	100,0	27.583.248,57	100,0	47.618.361,37	100,0
Despesas (em €)	CDU	%	SPD	%	Grüne	%	Die Linke	%	CSU	%
Recursos humanos	43.793.062,89	28,9	51.861.612,05	27,9	14.260.437,38	32,9	11.101.047,11	35,5	11.299.693,55	20,9
Operações correntes	27.782.224,46	18,4	19.082.333,46	15,6	6.640.333,16	15,3	5.041.600,11	16,1	7.755.213,61	14,4
Trabalho político geral	28.201.359,02	18,6	43.360.649,82	23,3	7.832.003,13	18,1	6.204.720,03	19,8	14.352.781,19	26,6
Campanhas eleitorais	47.215.140,52	31,2	47.429.522,35	25,5	14.194.405,28	32,7	8.888.522,26	28,4	20.249.004,62	37,5

Fonte: Deutscher Bundestag (Parlamento Federal Alemão), 11.03.2015

CDU: União Democrata-Cristã, SPD: Partido Social-Democrata da Alemanha, Grüne: Aliança 90/Os Verdes, Die Linke: A Esquerda, CSU: União Social-Cristã;



Autor

Martin Morlok é Professor de Direito Público, Teoria e Sociologia de Direito e Diretor do Instituto de Pesquisa Alemão e Internacional de Direito de Partidos da Universidade Heinrich Heine de Düsseldorf /Alemanha.

Responsável

Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) Brasil
Av. Paulista, 2001 - 13º andar, conj. 1313
01311-931 | São Paulo | SP | Brasil
www.fes.org.br

Friedrich-Ebert-Stiftung (FES)

A Fundação Friedrich Ebert é uma instituição alemã sem fins lucrativos, fundada em 1925. Leva o nome de Friedrich Ebert, primeiro presidente democraticamente eleito da Alemanha, e está comprometida com o ideário da Democracia Social. Realiza atividades na Alemanha e no exterior, através de programas de formação política e de cooperação internacional. A FES conta com 18 escritórios na América Latina e organiza atividades em Cuba, Haiti e Paraguai, implementadas pelos escritórios dos países vizinhos.

As opiniões expressas nesta publicação não necessariamente refletem as da Friedrich-Ebert-Stiftung.

O uso comercial de material publicado pela Friedrich-Ebert-Stiftung não é permitido sem a autorização por escrito.

ISBN 978-85-99138-62-5



9 788599 138625