

## 1 INTRODUÇÃO

Ao sugerir que empresas financiam campanhas eleitorais com a intenção de extrair benefícios econômicos do sistema político, parte da literatura especializada ajudou a consolidar a visão de que todas as empresas são financiadoras em potencial e que todas deveriam fazê-lo, em razão da alta taxa de retorno dessa atividade (Buchanan, Tollison e Tullock, 1980; Gordon, Hafer e Landa, 2007; Rowley, Tollison e Tullock, 2013). Essa percepção, contudo, se choca com a seguinte regularidade empírica: em praticamente todas as democracias que permitem doações eleitorais por empresas, apenas uma pequena minoria destas financia campanhas (Ansolabehere, De Figueiredo e Snyder Junior, 2003). A título de ilustração, Aggarwal, Meschke e Wang (2012) encontram que, nos Estados Unidos, entre 1991 e 2004, apenas 11,3% das empresas de capital aberto fizeram alguma contribuição de campanha.

Nossa pesquisa tem como objetivo geral investigar por que algumas empresas brasileiras participam mais ativamente do financiamento de campanhas eleitorais, com foco em condicionantes relacionados a características da firma e do seu setor de atividade econômica. Para tanto, fazemos uso de uma base de dados original, que identifica empresas doadoras e não doadoras a partir do cruzamento de informações da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), do então Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), e das prestações de conta dos candidatos e partidos ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

Neste artigo, reportamos resultados de uma análise preliminar do ativismo das empresas brasileiras na eleição de 2014, pela qual estimamos a parcela das empresas que financiaram campanhas e comparamos aspectos do financiamento corporativo entre os setores de atividade. Realizamos a comparação com base em todos os cargos eletivos e, separadamente, para o de deputado federal, com vistas a alinhar a análise com o foco de outros artigos publicados nesta edição, que estão voltados para a Câmara dos Deputados.

Nossos achados sugerem que, apesar da elevada participação do dinheiro corporativo na eleição, uma parcela muito reduzida das empresas financiou campanhas e o padrão das doações variou fortemente entre setores econômicos. Essa variação, a nosso ver, é indicativa da importância de características das próprias firmas e dos setores nos quais atuam para a explicação das doações eleitorais por empresas.

## 2 A PARTICIPAÇÃO ELEITORAL DE EMPRESAS

A literatura sobre o financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais se divide em três campos de investigação: *i)* o fluxo dos recursos e sua distribuição entre partidos e candidatos;

1. Cientista político. *E-mail*: <victor.asaraujo@gmail.com>.

2. Professor no Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo (USP). *E-mail*: <bruno.speck@gmail.com>.

*ii)* o impacto do dinheiro sobre a competição eleitoral e as decisões de governo; e *iii)* a decisão de diferentes atores de participar de eleições mediante doações financeiras a partidos ou candidatos. Esse terceiro campo, ainda pouco explorado nas análises sobre o caso brasileiro, é o foco da nossa pesquisa.<sup>3</sup> Especificamente, queremos saber por que algumas empresas são politicamente mais ativas que outras, financiando candidatos ou partidos em eleições.

Pelo lado da empresa, pode-se conceber o financiamento de campanhas eleitorais como uma decisão em duas etapas. A primeira consiste na escolha de financiar ou não; e a segunda, a quem financiar e em que medida. Mesmo que as duas decisões sejam inseparáveis na prática, distingui-las é analiticamente útil, uma vez que, em geral, a maioria das empresas não contribui para campanhas.

No Brasil, os estudos invariavelmente buscam explicar a segunda decisão, utilizando como base empírica apenas as empresas doadoras. Essa restrição do universo de análise, geralmente justificada pela limitação dos dados, implica uma amostra enviesada, no sentido de sobrerrepresentar empresas com maior potencial de lucrar com doações eleitorais. O viés decorre de a decisão de financiar campanhas depender dos custos e benefícios esperados dessa ação, fazendo com que empresas com menor potencial de ganho ou que tenham a expectativa de se beneficiar indiretamente da participação eleitoral de outras empresas (geralmente do mesmo setor) se “autosselecionem” como não doadoras. Nesse caso, resultados com base em amostras de empresas doadoras são enviesados e, por isso, podem levar a conclusões inválidas (De Figueiredo e Richter, 2014, p. 170).

Outra característica marcante dos estudos sobre financiamento empresarial de campanhas no Brasil é o foco nas características dos candidatos e dos partidos. Em geral, eles revelam que quem recebe mais doações de empresas são partidos ou candidatos governistas, incumbentes, mais influentes, com posições mais favoráveis ao mercado etc. Esses estudos analisam as causas da doação segundo as características dos destinatários, raramente considerando os atributos dos doadores.

Se as características dos destinatários fossem os principais condicionantes das doações corporativas, as empresas apresentariam padrões de comportamento político muito semelhante. Essa expectativa, todavia, é inconsistente, por exemplo, com o fato de poucas empresas financiarem campanhas. Logo, para explicar por que algumas doam e outras não, precisamos identificar quais atributos das empresas e do ambiente no qual atuam são relevantes para sua decisão. Segundo Hillman, Keim e Schuler (2004), que revisam a literatura sobre atividade política empresarial, tais atributos incluem, no âmbito da firma, seu tamanho e dependência do governo; e, no âmbito do setor, o número de firmas e a concentração de mercado – ambos relevantes para a organização da ação política no nível setorial.

Como passo inicial para superar essas limitações empíricas, definimos, a seguir, uma estratégia para identificar a população de empresas brasileiras, estimamos a parcela que financiou campanhas nas eleições de 2014 e descrevemos diferenças no padrão de financiamento entre os setores de atividade econômica.

### 3 A PARTICIPAÇÃO DE EMPRESAS E SETORES ECONÔMICOS NAS ELEIÇÕES DE 2014

Desde 2013, o Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro) adiciona à base de dados da RAIS alguns atributos das empresas, como setor de atividade, porte, natureza jurídica e localização. O

3. Mancuso (2015) oferece uma excelente revisão da literatura sobre o caso brasileiro.

cruzamento da base de dados RAIS/Serpro com a base do TSE, que contém as prestações de conta dos candidatos e partidos, permite analisar o ativismo eleitoral das empresas a partir daqueles atributos.

Uma dificuldade para identificar a população de empresas a partir daquelas bases de dados é o fato de as entradas destas terem como identificador o Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ) e muitas empresas terem vários cadastros em seu nome (por exemplo, um da matriz e outros das filiais). Procuramos, então, eliminar todos os casos repetidos, de maneira que o banco de dados resultante tivesse apenas uma entrada por empresa. Também retiramos os CNPJs inexistentes que foram indevidamente declarados ao TSE.

No caso da RAIS/Serpro, primeiro amostramos aleatoriamente 5% dos cerca de 13 milhões de cadastros com registro ativo em dezembro de 2013 e, então, eliminamos da amostra os casos repetidos.<sup>4</sup> Assim, chegamos a uma amostra da população de empresas brasileiras que consiste em 590.360 pessoas jurídicas, correspondendo a 4,54% dos registros ativos da RAIS. Para identificar a subpopulação de empresas doadoras com base nos dados do TSE, primeiro identificamos todas as doações por CNPJ nas eleições de 2014 e, assim, totalizamos os valores em um único CNPJ por empresa. Chegamos, dessa maneira, a 20.825 empresas doadoras. Dado que nossa amostra da população de empresas é aleatória, ela deveria conter aproximadamente 4,54% da subpopulação de empresas doadoras ( $n = 945$ ). O cruzamento com os dados do TSE, no entanto, revelou uma parcela bem menor, de apenas 2,74% ( $n = 570$ ).<sup>5</sup> Nossa estimativa preliminar da parcela das empresas brasileiras que financiaram campanhas nas eleições de 2014 é, portanto, de 0,10% (570 das 590.360). Considerando que nossa amostra inclui micro e pequenas empresas, a estimativa nos parece consistente com o padrão apontado na literatura, de que apenas a minoria das empresas doa para campanhas eleitorais (Aggarwal, Meschke e Wang, 2012; Ansolabehere, De Figueiredo e Snyder Junior, 2003).

Como o ativismo eleitoral das empresas variou entre os diferentes setores de atividade?<sup>6</sup> Os gráficos 1 e 2 comparam o ativismo em termos, respectivamente, da quantidade de empresas doadoras e do volume total das doações, nas eleições de 2014 como um todo e na eleição para deputado federal. Mensuramos o ativismo na forma de um fator que consiste na razão entre a participação relativa do setor na eleição e o seu peso relativo na economia. Dessa forma, reduzimos o risco de confundir diferenças de ativismo com diferenças entre setores (por exemplo, de um setor apresentar mais doadores simplesmente por ter mais empresas). O fator é igual a 1 quando a participação do setor é proporcional ao seu peso, aumentando conforme o supere.

No gráfico 1, o fator de ativismo expressa a participação relativa dos doadores do setor ponderada pela quantidade de empresas do mesmo setor. Nesse sentido, os setores mais ativos foram os da indústria de transformação, com participação seis vezes maior que o esperado com base no seu tamanho; agricultura e pecuária (4,8); construção (3,7); água e esgoto (3,3); e atividades imobiliárias (2,9). Os resultados relativos aos três primeiros não surpreendem, uma vez que são setores que

4. Agradecemos a Aginaldo Maciente, do Ipea, por preparar a RAIS de estabelecimentos. O uso de amostra foi necessário para processar as informações em computadores com capacidade ordinária.

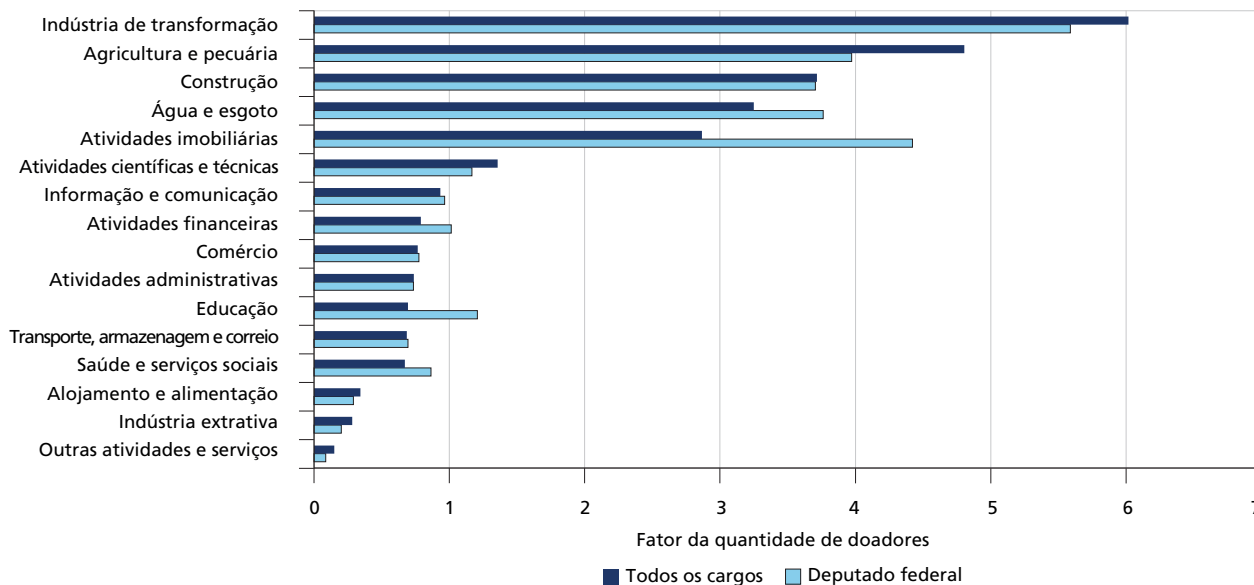
5. É provável que a diferença se deva à grande quantidade de CNPJs com erros de lançamento ou inexistentes que constam no banco de dados do TSE. Em 2016, o presidente do Tribunal, ministro Gilmar Mendes, admitiu publicamente a existência desse problema e anunciou medidas para tentar atenuá-lo. Disponível em: <<http://idg.receita.fazenda.gov.br/noticias/ascom/2016/setembro/tse-formaliza-parceria-com-a-receita-federal-para-identificar-irregularidades-em-prestacoes-de-contas>>. Acesso em: 11 out. 2017.

6. Os setores de atividade são os definidos pela Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE), sendo que simplificamos a denominação de alguns.

dependem fortemente de recursos e ações do Estado. De maneira geral, o mesmo ordenamento se observa na eleição para deputado federal (a correlação entre os fatores no pleito para deputado federal e na eleição em geral é de 0,96), mas com algumas exceções relevantes. O setor de atividades imobiliárias, por exemplo, foi relativamente mais ativo nessa eleição, com fator de 4,4 (contra 2,9 no total). Padrão semelhante se observa no setor de serviços de educação, com fator de 1,2 (contra 0,70).

GRÁFICO 1

### Ativismo das empresas nas eleições de 2014, em termos da quantidade de doadores de campanha, por cargo político e setor de atividade econômica



Fonte: MTE e TSE.

Elaboração dos autores.

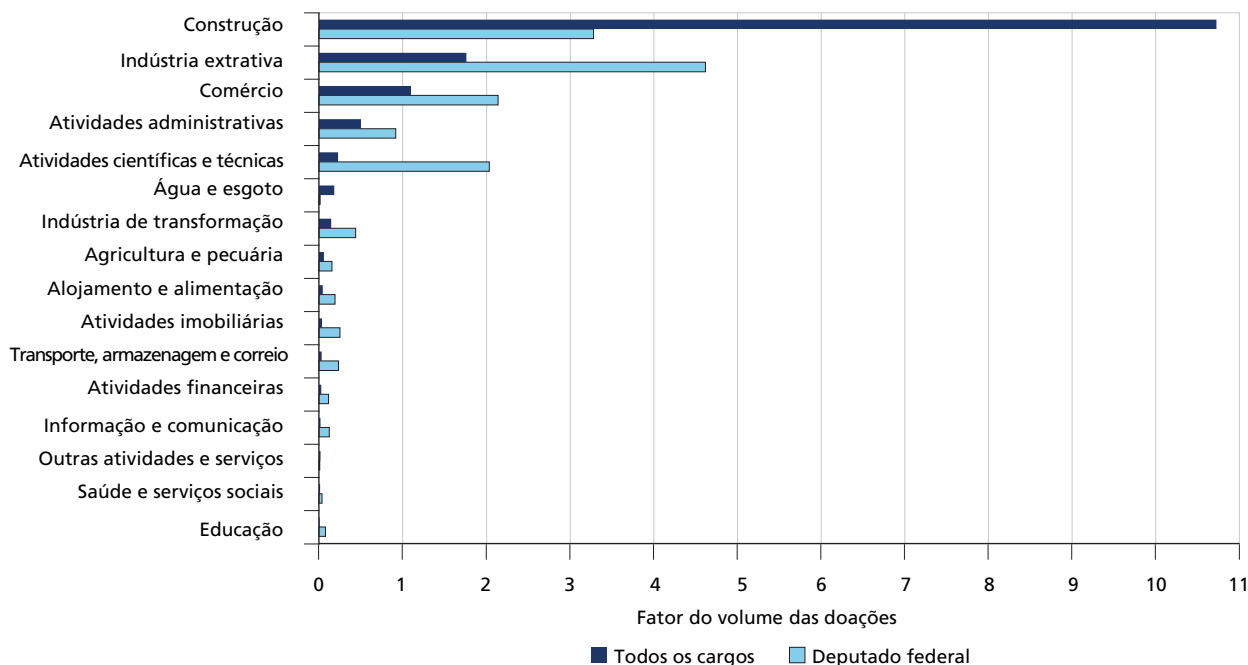
Obs.:  $\text{Ativismo} = (Ds/D)/(Es/E)$ , em que  $Ds$  é o total de doadores do setor;  $D$  é o total de empresas doadoras;  $Es$  é o total de empresas do setor; e  $E$  é o total de empresas.

No gráfico 2, o fator de ativismo reflete a participação relativa das doações oriundas do setor ponderada pelo peso do setor no produto interno bruto (PIB), com base no seu valor adicionado relativo a 2013, conforme calculado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Não há relação sistemática entre a quantidade de doadores e o volume das doações por setor, seja no total das eleições, seja no pleito para deputado federal. Isso sugere que a decisão das empresas sobre quanto doar tem lógica própria, diferentemente da decisão de doar ou não.

Considerando-se a eleição como um todo, o setor da construção civil destoa pelo volume excepcionalmente elevado de doações em relação ao esperado com base no seu peso econômico (10,7), seguido muito de longe pela indústria extrativa (1,8). Na eleição para deputado federal, por sua vez, o setor com maior fator é a indústria extrativa (4,6), seguido da construção civil (3,3) – em terceiro lugar, vêm comércio (2,1) e atividades científicas e técnicas (2,0). Nenhum dos demais setores apresenta um volume de doações superior ao esperado com base no seu peso econômico (isto é, fator maior que 1). Curiosamente, com a notável exceção do setor da construção civil, o ativismo na eleição para deputado federal foi relativamente mais elevado, especialmente no setor de atividades científicas e técnicas.

GRÁFICO 2

**Ativismo das empresas nas eleições de 2014, em termos do volume de doações de campanha, por cargo político e setor de atividade econômica**



Fonte: IBGE, MTE e TSE.

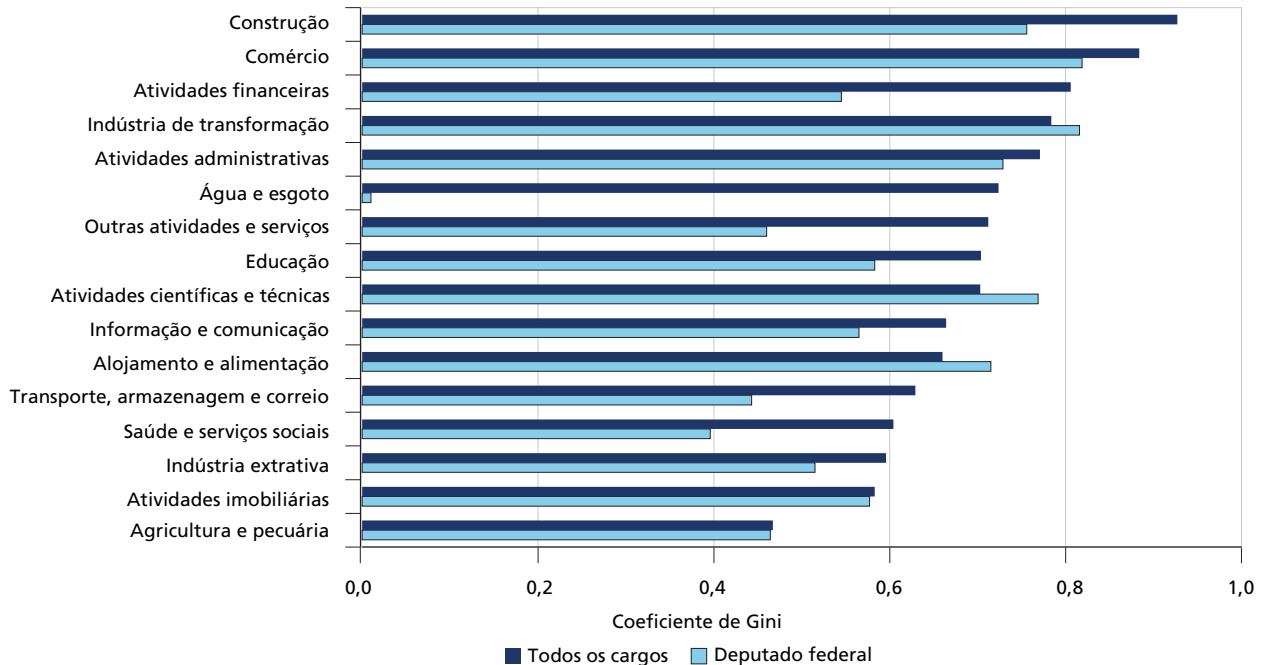
Elaboração dos autores.

Obs.:  $\text{Ativismo} = (VDs/VD)/(VAs/VA)$ , em que  $VDs$  é o volume de doações do setor;  $VD$  é o volume das doações empresariais;  $VAs$  é o valor adicionado bruto do setor; e  $VA$  é o valor adicionado bruto total.

Também comparamos o grau de concentração das doações de campanha entre os setores, utilizando o coeficiente de Gini. O coeficiente pode assumir valores entre 0 e 1, que nesse caso refletem, respectivamente, as seguintes situações hipotéticas: o montante das doações é igual entre todas as empresas do setor; e a desigualdade entre as doações das empresas é a máxima possível. Por falta de dados, no entanto, não foi possível ponderar a concentração das doações pelo grau de concentração econômica do setor. O gráfico 3 ilustra os valores para todos os pleitos e para deputado federal.

De modo geral, a concentração é muito elevada, com poucas empresas sendo responsáveis por grande parte das doações de cada setor. A concentração foi mais intensa no setor da construção (0,93), no qual apenas quatro empresas concentraram mais de 90% do total doado, seguido de perto do setor de comércio (0,88). O setor com menor concentração foi o de agricultura e pecuária (0,47). Nesse caso, o ordenamento dos setores apresenta diferenças relevantes entre o total das eleições e o pleito para deputado federal. O caso que chama mais atenção é o do setor de água e esgoto, que apresenta coeficiente nulo na eleição para deputado federal, mas elevado (0,72) na eleição como um todo. Outros exemplos são os setores de atividades financeiras e de atividades científicas e técnicas. O primeiro tem a terceira maior concentração na eleição como um todo (0,81), mas ocupa a décima posição na eleição para deputado federal (0,55), enquanto o segundo setor ocupa a oitava e a terceira posição, respectivamente. É possível, no entanto, que as diferenças na concentração das doações empresariais entre os setores reflitam variações no seu próprio grau de concentração econômica.

## GRÁFICO 3

**Concentração das doações empresariais nas eleições de 2014, por cargo político e setor de atividade econômica**

Fonte: IBGE, MTE e TSE.

Elaboração dos autores

Obs.: Os valores expressam o grau de concentração das doações das empresas do setor. Os limites, 0 e 1, refletem os cenários nos quais, respectivamente, o montante das doações é igual entre todas as empresas e a desigualdade entre eles é a máxima possível.

#### 4 CONCLUSÃO

Ainda que preliminares, nossas estimativas revelam que apenas uma pequena parte (menos de 1%) das empresas brasileiras é eleitoralmente ativa, isto é, financia campanhas eleitorais. Ou seja, quando se considera o universo das firmas, o ativismo empresarial é um evento raro.

Os dados também revelam diferenças setoriais relevantes no financiamento empresarial de campanhas. A indústria de transformação, a agropecuária e a construção civil têm, cada setor, mais doadores que o esperado com base na quantidade de empresas. Em termos do volume de doações, a participação da construção civil é muito superior à dos demais setores, relativamente ao esperado com base no seu peso econômico. Por fim, a concentração das doações de empresas também varia entre os setores, sendo a construção civil e o comércio os com maior, e a agropecuária, o setor com menor concentração.

Essas diferenças sugerem que características da própria firma e do seu setor de atuação são relevantes para as decisões de financiar ou não campanhas e de quanto doar. Logo, elas apontam a necessidade de analisar os condicionantes do financiamento de campanha pela perspectiva das empresas. Ainda que a literatura sobre o caso brasileiro tenha avançado no entendimento sobre quem recebe doações empresariais e sobre a influência do dinheiro sobre a competição eleitoral e as decisões de governo, pouco se sabe sobre aqueles condicionantes. Posto em outros termos: se já

conseguimos acumular conhecimento sobre a demanda, ainda existem muitas questões em aberto sobre a oferta de dinheiro nas eleições brasileiras.

## REFERÊNCIAS

- AGGARWAL, R. K.; MESCHKE, F.; WANG, T. Y. Corporate political donations: investment or agency? **Business and Politics**, v. 14, n. 1, p. 1-38, 2012.
- ANSOLABEHHERE, S.; DE FIGUEIREDO, J. M.; SNYDER JUNIOR, J. M. Why is there so little money in U.S. politics? **Journal of Economic Perspectives**, v. 17, n. 1, p. 105-130, 2003.
- BUCHANAN, J. M.; TOLLISON, R. D.; TULLOCK, G. (Ed.). **Toward a theory of the rent-seeking society**. College Station, Texas: Texas A&M University Press, 1980.
- DE FIGUEIREDO, J. M.; RICHTER, B. K. Advancing the empirical research on lobbying. **Annual Review of Political Science**, v. 17, p. 163-185, 2014.
- GORDON, S. C.; HAFER, C.; LANDA, D. Consumption or investment? On motivations for political giving. **Journal of Politics**, v. 69, n. 4, p. 1057-1072, 2007.
- HILLMAN, A. J.; KEIM, G. D.; SCHULER, D. Corporate political activity: a review and research agenda. **Journal of Management**, v. 30, n. 6, p. 837-857, 2004.
- MANCUSO, W. P. Investimento eleitoral no Brasil: balanço da literatura (2001-2012) e agenda de pesquisa. **Revista de Sociologia e Política**, v. 23, n. 54, p. 155-183, 2015.
- ROWLEY, C.; TOLLISON, R. D.; TULLOCK, G. (Ed.). **The political economy of rent-seeking**. New York: Springer Science and Business Media, 2013.
-

