Teto para Gastos de Campanha: uma avaliação empírica dos critérios da Lei nº 13.165/2015

Cíntia Pinheiro Ribeiro de Souza[1]

1 INTRODUÇÃO

Na reforma eleitoral de 2015, pela primeira vez, os congressistas brasileiros estabeleceram em lei tetos para gastos de campanha de candidatos.[2] A Lei nº 13.165/2015, em seus arts. 5º a 8º, estabelece para cada cargo eletivo o teto de 70% do maior gasto declarado na última eleição para o mesmo cargo. No caso das eleições para o Congresso Nacional, computam-se os tetos por Unidade da Federação (UF). Para os cargos do Executivo, o limite cai para 50% quando a última eleição tiver sido disputada em dois turnos. Havendo necessidade de segundo turno, o teto reduz-se ainda mais, a 30% do fixado para o primeiro.

Um dos principais objetivos da imposição de limites de gastos de campanha é a redução do peso da desigualdade econômica na disputa pelo voto. O fato de a reforma ter sido precedida pela proibição de doações por pessoas jurídicas, a principal fonte de desigualdade entre candidaturas, não torna irrelevante aquele propósito, tendo em vista a possibilidade de candidatos ricos se valerem de recursos próprios na campanha. Entretanto, o suposto efeito equalizador do teto de gastos não é consenso entre especialistas.[3]

O teto de gastos de campanha não é unanimidade. Uma crítica, de natureza mais normativa, é que ele cerceia a liberdade de expressão e de informação, por reduzir a capacidade dos candidatos de arcarem com os (altos) custos da comunicação com os eleitores.[4] Contudo, a reforma de 2015 chama a atenção pelo fato de não ter havido oposição política nem jurídica à adoção de um teto – apenas discordância a respeito dos critérios para sua definição.

O propósito deste breve artigo é examinar o critério do teto de gastos de campanha instituído por meio da reforma de 2015, tendo em mente a justificativa de reduzir o peso da desigualdade econômica nas eleições para deputado federal. Para tanto, analisam-se os gastos declarados pelos candidatos nas eleições de 2014, 2010 e 2006, destacando-se as diferenças entre as UFs.

2 TETO DE GASTOS: CRITÉRIOS

Segundo o Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), de um total de 180 países que apresentam condições mínimas de competição eleitoral, 46% adotam algum teto de gastos de

1. Cientista política. *E-mail*: <cprsouza@gmail.com>.

2. A Lei nº 11.300/2006 previa que, a cada eleição, uma lei específica deveria fixar limites para gastos de campanha. Entretanto, nenhuma lei foi aprovada para tanto.

3. Mais informações sobre a experiência norte-americana em Stratmann e Aparicio-Castillo (2006) e Vanberg (2008). No Brasil, Avis *et al*. (2017) encontraram evidência favorável nas eleições de 2016 para prefeito. O efeito, contudo, é incerto nas eleições proporcionais, a julgar pela controvérsia quanto a se o gasto de campanha beneficia igualmente todos os candidatos (Samuels, 2001) ou favorece mais os que tentam a reeleição (Figueiredo Filho, 2009; Silva, 2010; Peixoto, 2010).

4. Esse argumento ganhou proeminência com o processo judicial Buckley *versus* Valeo, debatido na Suprema Corte dos Estados Unidos, em 1976 (Vanberg, 2008, p. 515).

campanha.[5] Os critérios mais comuns para o cálculo do teto são o tipo de cargo em disputa (57%), o limite fixo (51%), o número de eleitores no distrito (24%) e a decisão de um órgão responsável (19%). Pouco mais de um quarto dos países utiliza apenas um critério – boa parte utiliza de dois a três, e uma minoria chega a utilizar até cinco. A combinação mais frequente de critérios é a de limites fixos para diferentes cargos (18%).

A Lei nº 13.165/2015 estabelece que o teto de gastos seja calculado separadamente para cada cargo eletivo e no respectivo distrito, segundo três critérios principais: um valor de referência, um redutor (porcentagem) sobre esse valor e o turno da eleição. A referência é o maior gasto declarado na eleição anterior à edição da lei, para o cargo e no distrito. Esse é um aspecto positivo, porque usa como referência a própria realidade, contemplando diferenças entre cargos, distritos e eleições. Em geral, o redutor aplicado ao valor de referência é de 70%. Para cargos do Executivo, porém, ele diminui para 50%, caso tenha havido dois turnos na eleição anterior – havendo necessidade de segundo turno, o redutor passa a 30% do valor previsto para o primeiro turno. É interessante notar que nenhum dos países que adotam teto de gastos utiliza uma porcentagem do maior gasto declarado na eleição anterior.

Entre as propostas de teto oferecidas pelos congressistas brasileiros, não obstante ter prevalecido como referência o maior gasto, também teve destaque a média dos gastos declarados no distrito. Durante o debate legislativo, houve muitas críticas de que o critério escolhido não seria adequado por definir tetos de valor muito alto e, portanto, ineficazes para tornar a competição eleitoral mais equânime. A seguir, avaliamos essa crítica.

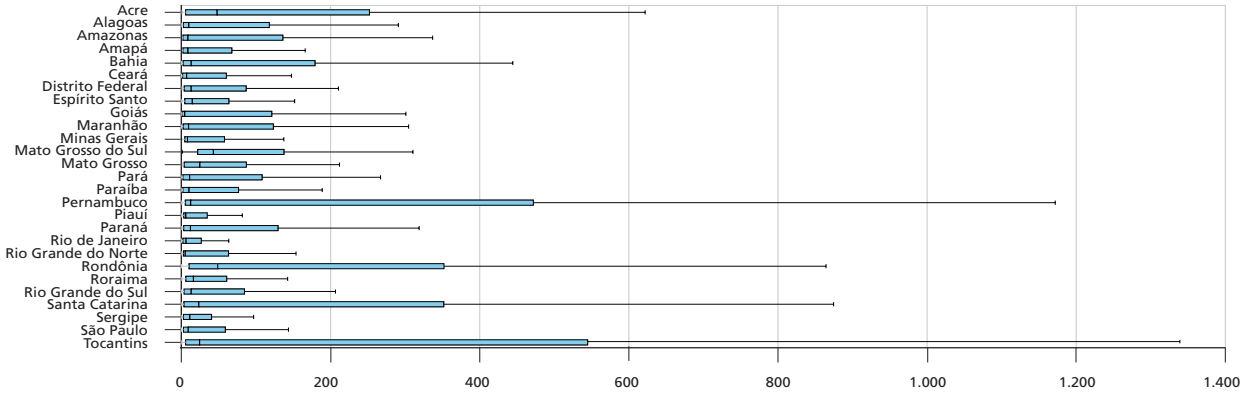
3 AVALIAÇÃO DO CRITÉRIO DA LEI Nº 13.165/2015

A distribuição das despesas de campanha costuma ser fortemente assimétrica, por apresentar um grande número de valores baixos e um pequeno número de valores muito elevados, o que tende a tornar o maior desses valores um caso discrepante em relação aos demais. O gráfico 1 apresenta os diagramas de caixa das despesas totais declaradas pelos candidatos a deputado federal em 2014, em cada um dos 26 estados e o Distrito Federal.[6] O limite superior de cada diagrama, representado pela extremidade da reta que se estende à direita da caixa, é o valor em relação ao qual 99% das despesas são iguais ou menores, supondo distribuição normal. As despesas além desse ponto são consideradas discrepantes – no caso, excessivamente elevadas.

É clara a assimetria da distribuição em todos os distritos, em razão da forte dispersão à direita, gerada por relativamente poucas despesas com valores muito elevados. Essa característica dos dados sugere que o critério em vigor, de 70% da maior despesa de campanha, pode levar à definição de um teto de gastos excessivamente elevado e, por conseguinte, inadequado para equilibrar a desigualdade econômica entre os candidatos, pelo menos nas eleições imediatamente seguintes à reforma.

5. Disponível em: <www.idea.int/data-tools/data/political-finance-database>.
6. A "caixa" do diagrama (isto é, a parte mais espessa) representa os valores que se encontram entre o primeiro e o terceiro quartis da distribuição. Dentro da caixa há um traço vertical que representa o valor mediano. A reta que se estende além do terceiro quartil indica a dispersão dos valores maiores e seu tamanho equivale a uma vez e meia a diferença entre os quartis.

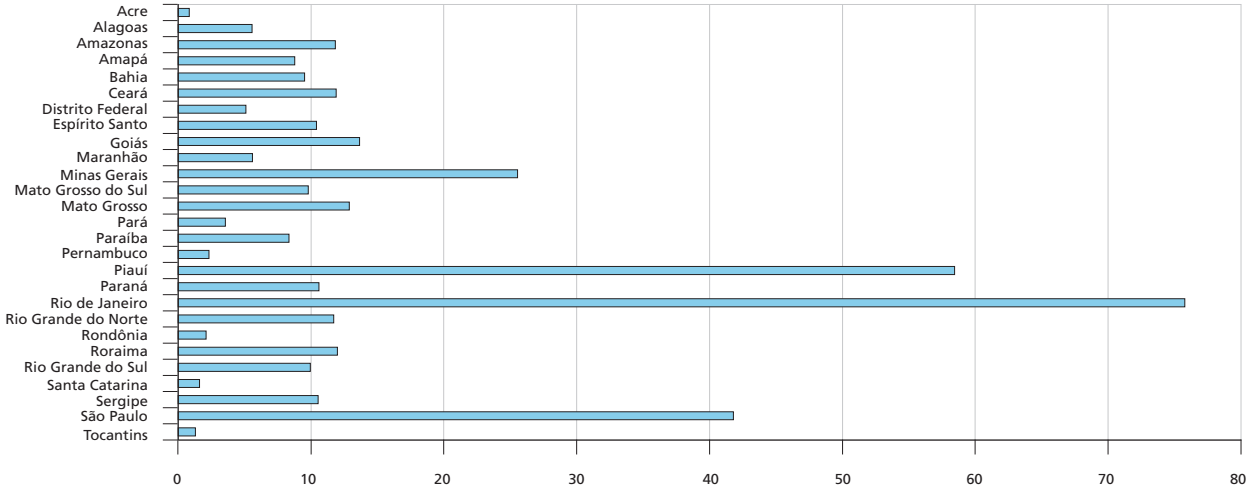
GRÁFICO 1
Distribuição das despesas totais de campanha dos candidatos a deputado federal, por UF (2014)
(Em R$ 1 mil)



Fonte: Tribunal Superior Eleitoral (TSE).
Elaboração da autora.

Para avaliar em que medida o teto definido pela Lei nº 13.165 foi excessivo, calculamos a razão entre o seu valor e o limite superior da distribuição das despesas totais, com base na eleição de 2014. Quando (e somente quando) o quociente da razão é maior que 1, o critério de 70% da maior despesa total pode ser considerado excessivo. O gráfico 2 revela que o valor do teto foi excessivo em todos os distritos, exceto o Acre, onde representou 80% do limite superior das despesas da eleição anterior (quociente igual a 0,8). Em 21 UFs, o quociente foi superior a 5, e em quase metade delas (treze), superior a 10. No caso mais extremo, o Rio de Janeiro, onde a maior despesa observada em 2014 foi de R$ 6,8 milhões, o teto para a eleição de 2018 foi 75,8 vezes maior que o limite da distribuição das despesas de 2014 (R$ 62,7 mil).

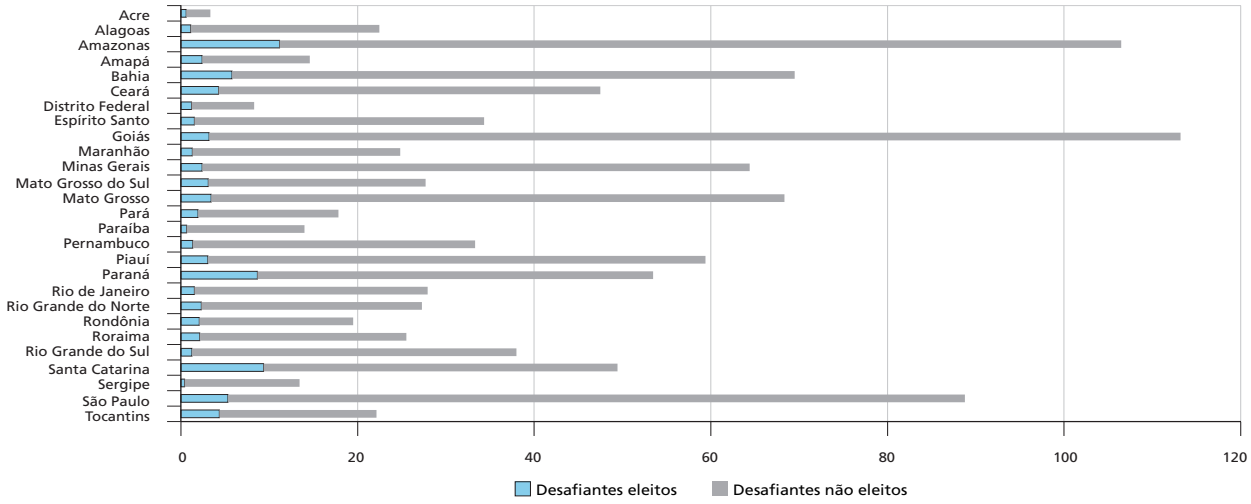
GRÁFICO 2
Quociente da razão entre o valor do teto e o limite superior das despesas de campanha dos candidatos a deputado federal, por UF (2014)



Fonte: TSE.
Elaboração da autora.

O critério em vigor é inadequado para equilibrar a desigualdade econômica entre os candidatos, e isso fica ainda mais claro quando comparamos os quocientes das razões entre o teto e a média das despesas dos candidatos desafiantes (isto é, que não tentavam a reeleição), eleitos e não eleitos. A média das despesas dos desafiantes, particularmente dos não eleitos, reflete melhor o que seria um cenário com condições mais igualitárias de competição eleitoral, tendo em vista a realidade econômica dos cidadãos comuns. Como se observa no gráfico 3, em todos os distritos o quociente é muito maior entre os desafiantes não eleitos, revelando que o teto está longe de promover a igualdade de condições. A média dos quocientes dos estados é de 37,4 para os desafiantes não eleitos e de apenas 3,18 para os eleitos. A média correspondente aos candidatos que tentavam a reeleição é ainda menor, de 1,94, mas a diferença em relação aos desafiantes eleitos desvanece quando se exclui o estado do Amazonas, que apresenta o maior quociente para esse grupo (11,1).

GRÁFICO 3
Quociente da razão entre o valor do teto e a média das despesas de campanha dos candidatos desafiantes a deputado federal eleitos e não eleitos, por UF (2014)



Fonte: TSE.
Elaboração da autora.

Portanto, para promover a igualdade de condições e viabilizar economicamente a candidatura de cidadãos comuns, seria preciso estabelecer um teto mais baixo para o gasto de campanha. Isso porque há uma distância considerável entre as despesas declaradas por candidatos da elite política, entendidos aqui como os que tentam a reeleição ou conseguem se eleger, e os demais, que compreendem a grande maioria dos postulantes.

4 CRITÉRIOS ALTERNATIVOS

Se um objetivo-chave do teto de gastos é tornar as campanhas economicamente mais equilibradas, então qual critério seria mais adequado? Para responder a essa pergunta, avaliamos o quociente da razão entre diferentes tetos propostos pelos deputados (por meio de emendas ao Projeto de Lei nº 5.735/2013, que deu origem à Lei nº 13.165/2015) e o limite superior da distribuição das despesas declaradas no distrito. Além da regra em vigor, de 70% da maior despesa na eleição anterior, os demais critérios analisados são os seguintes: 50% da maior despesa (deputado Arthur Oliveira, do Democratas/Bahia); a média dos eleitos subtraída de 30% (deputado Henrique Fontana, do Partido

dos Trabalhadores/Rio Grande do Sul); e a média do distrito (deputado Hildo Rocha, do Partido do Movimento Democrático Brasileiro/Maranhão).

A tabela 1 apresenta os quocientes com base em cada um dos critérios anteriormente definidos, por UF. Os dois critérios baseados em porcentagens da maior despesa implicam tetos de gasto excessivamente elevados em quase todos os distritos. Como se observa na parte inferior da tabela, pela regra adotada na Lei nº 13.165/2015, o valor do teto supera o limite superior da distribuição das despesas (quociente > 1) em 26 UFs, sendo a média dos quocientes dessas unidades igual a 14,6. O critério de 50% da maior despesa apresenta o mesmo problema, superando aquele limite em 25 UFs, em média por um fator de 10,8. Naturalmente, os critérios que se baseiam na média das despesas apresentam quocientes menores. Mesmo assim, a média dos eleitos subtraída de 30% do seu valor implica um teto que supera o limite da distribuição das despesas em 22 UFs, em média por um fator de 5,5. Por fim, entre os critérios analisados, a média das despesas é o mais adequado para promover o equilíbrio econômico das campanhas, por superar o limite em somente onze estados, com quociente médio de apenas 1,6.

TABELA 1
Quocientes das razões entre os valores alternativos do teto e o limite superior da distribuição das despesas de campanha dos candidatos a deputado federal, por UF (2014)

UF	70% da maior despesa	50% da maior despesa	Média das despesas dos eleitos, menos 30%	Média das despesas
Acre	0,84	0,60	0,49	0,26
Alagoas	5,55	3,96	3,20	0,69
Amazonas	11,83	8,45	4,38	1,03
Amapá	8,79	6,28	1,71	0,54
Bahia	9,52	6,80	2,33	0,67
Ceará	11,88	8,49	4,85	1,37
Distrito Federal	5,10	3,64	2,84	0,78
Espírito Santo	10,41	7,44	4,19	0,90
Goiás	13,66	9,75	5,91	1,74
Maranhão	5,59	3,99	1,14	0,45
Minas Gerais	25,56	18,26	11,02	2,09
Mato Grosso do Sul	9,80	7,00	4,73	0,85
Mato Grosso	12,89	9,21	7,20	1,41
Pará	3,56	2,54	1,49	0,45
Paraíba	8,33	5,95	3,49	0,90
Pernambuco	2,31	1,65	0,82	0,35
Piauí	58,46	41,76	14,52	3,48
Paraná	10,61	7,58	3,57	0,83
Rio de Janeiro	75,78	54,13	18,06	2,13
Rio Grande do Norte	11,69	8,35	5,66	1,18
Rondônia	2,12	1,51	0,74	0,27
Roraima	11,99	8,56	3,22	0,76
Rio Grande do Sul	9,96	7,11	4,37	1,02
Santa Catarina	1,61	1,15	0,93	0,33
Sergipe	10,52	7,52	4,08	1,14

(Continua)

(Continuação)

UF	70% da maior despesa	50% da maior despesa	Média das despesas dos eleitos, menos 30%	Média das despesas
São Paulo	41,80	29,86	9,46	1,43
Tocantins	1,30	0,93	0,56	0,27
Número de UFs (> 1)	26	25	22	11
Média (> 1)	14,6	10,8	5,5	1,6
Média	14,1	10,1	4,6	1,0
Coeficiente de variação	1,24	1,24	0,92	0,71

Fonte: TSE.
Elaboração da autora.

Outro problema que os dados revelam é a maior disparidade entre os distritos para valores maiores do teto, medida em termos do coeficiente de variação (última linha da tabela 1) dos quocientes. Para os dois tetos que se baseiam na maior despesa, o coeficiente é igual a 1,24, ou seja, o desvio-padrão é 24% maior que a média. Para o teto que se baseia na média das despesas, o coeficiente é de apenas 0,71, ou seja, o desvio-padrão é 29% menor que a média. A maior disparidade gerada pela regra adotada na Lei nº 13.165/2015 reforça diferenças entre distritos, estabelecendo tetos mais exigentes em alguns que em outros. O teto dos candidatos a deputado federal no Piauí, por exemplo, seria de 58,5 vezes o limite superior das despesas declaradas em 2014, enquanto no Maranhão, um estado vizinho, o teto seria de 5,6 vezes esse limite. A disparidade fica mais patente quando se considera que, em 2014, a média das despesas de campanha no Piauí foi o dobro da média no Maranhão.

Para avaliar o quanto essas conclusões dependem da eleição de 2014, a tabela 2 reporta os quocientes da razão entre o teto de 70% da maior despesa, calculado com base na eleição de 2014, e os limites superiores da distribuição da despesa nas eleições de 2006 e 2010, em valores constantes de 2014.[7] O teto em vigor pode ser considerado excessivo também com base nas despesas relativas às eleições de 2006 e 2010. Tal como se observou para a eleição de 2014, o quociente é maior que 1 em praticamente todas as UFs. A única diferença relevante é que, em 2006 e 2010, as médias dos quocientes dos estados com tetos excessivos foram substancialmente menores (6,4 e 8,5, respectivamente).

Em suma, nas eleições para deputado federal, o critério escolhido pelos congressistas é justamente um dos menos efetivos para tornar a competição economicamente mais equânime, além de produzir os maiores desequilíbrios no interior dos distritos e entre eles. O critério da média das despesas no distrito, proposto pelo deputado Hildo Rocha, do Partido do Movimento Democrático Brasileiro/Maranhão, é a alternativa mais adequada entre as apresentadas àquele objetivo.

7. Para a correção, utilizou-se o Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

TABELA 2
Quocientes da razão entre o valor do teto com base na eleição de 2014 e o limite superior das despesas de campanha com base nas eleições de 2006 e 2010 para deputado federal, por UF

UF	Teto (2014)/limite (2006)	Teto (2014)/limite (2010)
Acre	1,31	0,67
Alagoas	4,28	1,47
Amazonas	8,26	3,90
Amapá	4,94	8,50
Bahia	7,58	4,57
Ceará	2,54	1,71
Distrito Federal	2,39	3,73
Espírito Santo	3,27	2,58
Goiás	2,43	2,52
Maranhão	4,61	3,92
Minas Gerais	5,44	12,22
Mato Grosso do Sul	10,56	18,96
Mato Grosso	6,43	4,32
Pará	2,01	1,67
Paraíba	4,53	3,41
Pernambuco	2,00	4,35
Piauí	12,66	20,77
Paraná	8,41	10,87
Rio de Janeiro	23,74	38,02
Rio Grande do Norte	2,31	15,54
Rondônia	7,58	4,36
Roraima	10,74	2,52
Rio Grande do Sul	7,81	4,85
Santa Catarina	3,08	3,31
Sergipe	2,53	6,03
São Paulo	18,71	29,51
Tocantins	3,50	0,91
Número de UFs (> 1)	27,00	25,00
Média (> 1)	6,4	8,5
Média	6,4	8,0
Coeficiente de variação	0,82	1,16

Fonte: TSE.
Elaboração da autora.
Obs.: Limites de 2006 e 2010 em valores constantes de 2014.

5 CONCLUSÃO

Em 2015, o Brasil se juntou a um número substancial de países em todo o mundo que adotam tetos para despesas eleitorais de candidatos, a princípio um passo importante na direção de reduzir o peso do dinheiro nas eleições.

A análise empírica dos critérios da Lei nº 13.165/2015 revelou, contudo, que eles não são adequados para tornar a disputa eleitoral economicamente mais equânime, pelo menos para o cargo de deputado federal. O teto calculado a partir da maior despesa na eleição anterior é conservador

até mesmo se comparado à média das despesas de campanha da própria elite política, representada por candidatos à reeleição ou eleitos.

Os tetos adotados na Lei nº 13.165/2015 para deputado federal mantiveram praticamente intacto o *status quo* no que tange à distribuição das despesas de campanha, em razão de atingirem um número ínfimo de candidaturas, discrepantes das demais. Além disso, os tetos possibilitaram que muitos daqueles que não foram atingidos pudessem elevar suas despesas, por exemplo, valendo-se de recursos próprios. Nem mesmo o teto único de R$ 2,5 milhões para candidatos a deputado federal, adotado na Lei nº 13.488/2017, que vigorou na eleição de 2018, é adequado. Esse teto único é maior que o estabelecido pela Lei nº 13.165/2015 em dezesseis estados, sendo 23% maior no Rio Grande do Sul e quase cinco vezes maior no Acre, por exemplo.

Até o momento, portanto, a única mudança realizada com potencial para reduzir o peso do dinheiro nas eleições foi a proibição de doações por pessoas jurídicas. Para além da definição de limites para os gastos de campanha, resta discutir também o impacto do sistema eleitoral e de estratégias e estilos de campanha sobre os custos dessa atividade.

REFERÊNCIAS

AVIS, E. *et al*. Money and politics: the effects of campaign spending limits on political competition and incumbency advantage. **National Bureau of Economic Research**, n. 23508, June 2017.

FIGUEIREDO FILHO, D. B. **O elo corporativo?** Grupos de interesse, financiamento de campanha e regulação eleitoral. 2009. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2009.

PEIXOTO, V. de M. **Eleições e financiamento de campanhas no Brasil**. 2010. Tese (Doutorado) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010.

SAMUELS, D. Incumbents and challengers on a level playing field: assessing the impact of campaign finance in Brazil. **The Journal of Politics**, v. 63, n. 2, p. 569-584, 2001.

SILVA, D. M. da. **Sobre dinheiro e eleições**: um estudo dos gastos de campanha para o Congresso Nacional em 2002 e 2006. 2010. 121 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2010.

STRATMANN, T.; APARICIO-CASTILLO, F. J. Competition policy for elections: do campaign contribution limits matter? **Public Choice**, v. 127, n. 1-2, p. 177-206, 2006.

VANBERG, C. "One man, one dollar"? Campaign contribution limits, equal influence, and political communication. **Journal of Public Economics**, v. 92, n. 3-4, p. 514-531, 2008.