

Questões para Discussão

DECOMTEC
Área de Competitividade

Relatório
Corrupção: custos econômicos e
propostas de combate

São Paulo, 05 de dezembro de 2006



FIESP

PRESIDENTE

Paulo Skaf

DECOMTEC

DIRETOR TITULAR

José Ricardo Roriz Coelho

DIRETOR TITULAR ADJUNTO

Pierangelo Rossetti

DIRETORIA

Alessandra Ferreira

Carlos Frederico Queiroz de Aguiar

Carlos William de Macedo Ferreira

Carlos Zabani

Cláudio José de Góes

Denis Perez Martins

Dimas de Mello Pimenta III

Eduardo Rabinovich

Elias Miguel Haddad

Francisco Xavier Lopes Zapata

Laércio Barbosa

Luiz Carlos Tripodo

Manoel Canosa Miguez

Mário Ceratti Benedetti

Maurício Linn Bianchi

Newton de Mello

Pedro Martins da Silva

Sérgio Paulo Pereira de Magalhães

Wilson José Farhat Júnior

ÁREA DE COMPETITIVIDADE

GERENTE

Renato Corona Fernandes

EQUIPE TÉCNICA

Andrea Camara Bandeira

Anita Tereza Dedding

Egídio Zardo Junior

Fernando Momesso Pelai

João Alfredo Saraiva Delgado

José Leandro de Resende Fernandes

Paulo Henrique Rangel Teixeira

Paulo Sergio Pereira da Rocha

Pedro Guerra Duval Kobler Corrêa

Renato Corona Fernandes

Silas Lozano Paz

Vanderléia Radaelli

ESTAGIÁRIOS

Celso Rodrigues Batista

Guilherme Riccioppo Magacho

Lucas Worcemann Elias

Victor Augusto Guerra Cardoso

APOIO

Maria Cristina Bhering Monteiro Flores

Milena da Veiga Toro

Introdução

Em um ambiente cada vez mais globalizado, os países devem buscar elevar a sua competitividade como forma de expandir o seu potencial de crescimento econômico. Ser competitivo significa reunir as condições para produzir de forma mais eficiente, aproveitando ao máximo os recursos disponíveis da economia e explorando as oportunidades de investimento que se mostrem interessantes. É sob esta perspectiva que o problema da corrupção deve ser considerado. Isto porque a corrupção pode reduzir o nível de competitividade dos países ao tornar o ambiente de negócios menos estável e ao aumentar o custo do investimento produtivo. Como resultado, países em que a percepção quanto à corrupção é mais alta tendem a apresentar produto per capita mais baixo, ainda que diversos outros fatores contribuam para tal, como mostra os *rankings* elaborados pelo Banco Mundial (indicador de controle da corrupção) e pela Transparência Internacional (índice de percepção da corrupção). Em outros termos, a corrupção representa um custo econômico que não pode ser negligenciado e que deve ser enfrentado de forma planejada e coordenada.

No Brasil, o tema da corrupção parece obedecer a dois ciclos: o eleitoral e o dos escândalos. A discussão sobre o problema, notadamente o que fazer para combatê-lo, é, pois, cíclica e excessivamente dependente do jogo político. Pelo custo que o problema da corrupção representa, o país deve buscar estratégias para superá-la, as quais só podem ser devidamente elaboradas com base em uma análise clara e objetiva das raízes do problema. Neste sentido, o presente relatório busca analisar o fenômeno da corrupção, discutindo as suas causas e os seus efeitos sobre a economia de maneira a, ao final, oferecer uma agenda de medidas anticorrupção.

Mas como a corrupção pode ser definida? Seguindo o estabelecido pelo Banco Mundial, “a corrupção é o abuso do poder público para benefício privado”. Nem sempre, porém, o abuso de poder tem como propósito único o enriquecimento individual, podendo ter como fim beneficiar partidos políticos, uma classe, amigos e até mesmo familiares¹. Há

¹ Ver Tanzi (1998).

outras definições similares, que compartilham um aspecto comum²: a corrupção “envolve a interação entre pelo menos dois indivíduos ou grupos de indivíduos que corrompem ou são corrompidos, e essa relação implica uma transferência de renda que se dá fora das regras do jogo econômico ou político-legal *stricto sensu*”³.

Ainda que pareça ser mais severa no Brasil, a corrupção é um fenômeno mundial, como mostram diversos indicadores que buscam mensurá-la. Uma das medidas mais empregadas para se avaliar o nível de corrupção de um país, em termos comparativos, é o índice de percepção da corrupção (CPI) da organização não-governamental Transparência Internacional, organismo que tem como propósito básico o combate à corrupção internacionalmente e é referência na discussão do problema. Este indicador revela, na forma de uma nota, a percepção do nível de corrupção em cada país e é calculado anualmente desde 1996 para uma amostra ampla de economias⁴. Outro indicador empregado usualmente é o de controle da corrupção (ICC), do Banco Mundial⁵. Iniciado em 1996, este indicador faz parte de um conjunto de seis outros indicadores⁶ que buscam representar seis dimensões-chave da governança, foco de um programa de pesquisa da instituição.

Tanto o índice da Transparência Internacional como o do Banco Mundial são baseados em centenas de variáveis e refletem a opinião de cidadãos e homens de negócios entrevistados por pesquisas de firmas especializadas ou institutos independentes de pesquisa nos diversos países. Assim, não são indicadores objetivos, mas subjetivos, representando mais uma percepção do que a observação direta de uma variável econômica ou social, no caso, da corrupção. Mas como esta é algo que não se observa diretamente, algo clandestino, as medidas da Transparência Internacional e do Banco Mundial devem representar apenas uma estimativa. Ainda assim, como uma aproximação do grau do problema e do nível da corrupção em cada país, os dois indicadores são bastante úteis, particularmente na investigação dos efeitos econômicos do fenômeno, como se verá mais adiante.

² Baseado em Silva (1996).

³ Silva (1996, p. 73).

⁴ Para maiores informações, ver a metodologia do índice em Transparência Internacional (2005).

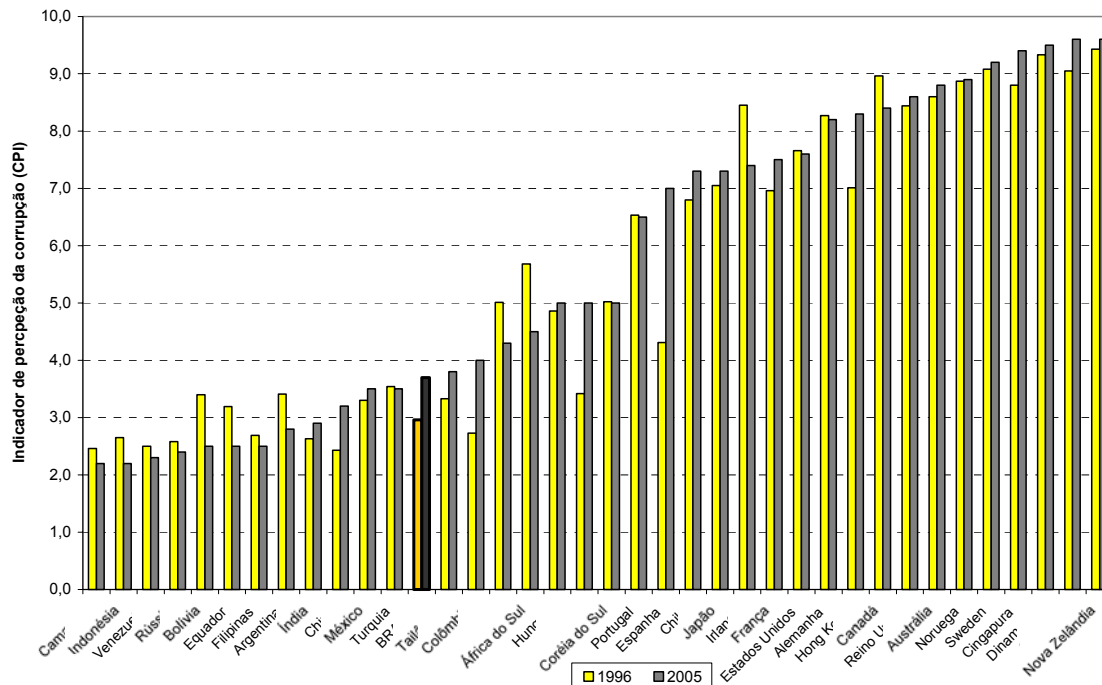
⁵ Elaborado pelo *World Bank Institute* e pelo departamento de pesquisa do Banco Mundial. Para mais detalhes, ver Banco Mundial (2006).

⁶ São eles: voz e responsabilidade, estabilidade política e ausência de violência, efetividade do governo, qualidade do arcabouço regulatório, aplicação da lei e, finalmente, controle da corrupção.

Como se pode observar com base no gráfico 1 a seguir, **a posição relativa do Brasil frente a um conjunto de países**, segundo o índice de percepção da corrupção da Transparência Internacional, é baixa, indicando ser relativamente alta a percepção quanto ao nível da corrupção corrente no país. Isto porque, quanto maior o valor do índice, isto é, quanto maior a nota dada para o país, menor deve ser o nível percebido de corrupção, valendo o oposto para valores reduzidos, próximos a zero. Em outras palavras, no período em análise, de 1996 a 2005, o nível de corrupção no país é percebido como alto frente ao de muitos países. Outro aspecto digno de registro é o fato de que, para o conjunto selecionado de países, o índice não se altera substancialmente desde o ano inicial considerado, 1996, até 2005, o que indica ser a corrupção um problema bastante persistente, cujas medidas de combate parecem surtir efeito apenas após um certo tempo. Nota-se que, ainda que o problema se mostre grave no Brasil, há países com nota inferior ao do país.

No Brasil o nível percebido de corrupção é relativamente alto frente à maioria dos países.

Gráfico 1 Indicador de percepção de corrupção (CPI), países selecionados – 1996 e 2005



Fonte: Transparência Internacional (2005). Elaboração: FIESP/Decomtec.

Por fim, cabe uma observação com relação a países como a China, para os quais o indicador do nível de corrupção é relativamente baixo, mas o ritmo de crescimento econômico nos últimos 15 anos é considerável. O mesmo vale para a Coreia do Sul, cujo índice, em 2005, encontrava-se em torno de 5,0, nota bastante inferior a dos países mais desenvolvidos. Tal evidência será discutida quando da investigação empírica do presente relatório.

Em linha com o Banco Mundial (2006), o problema da corrupção pode ser tomado como parte de um debate mais amplo, que envolve a boa governança⁷ e o arcabouço institucional dos países. Neste sentido, a corrupção não é algo restrito à esfera econômica visto que pode se manifestar igualmente por meio do processo político, do sistema judicial, dentre outras áreas menos visíveis⁸. Mas são os custos econômicos da corrupção que ocupam maior espaço e respondem pela maior parte do esforço de investigação empírica. O debate acerca do fenômeno da corrupção ganhou novo impulso na década de 1990⁹, principalmente dentro da discussão acerca do papel das instituições para o crescimento¹⁰.

Segundo essa linha, as instituições definem o ambiente, as regras e o conjunto de incentivos sob as quais os agentes econômicos interagem e tomam suas decisões de acumulação de capital, físico e humano (educação, primordialmente), e investem no desenvolvimento de novas tecnologias. A corrupção, neste contexto, seria um indicador do mau funcionamento das instituições pois ela reduz a capacidade dos Estados de executar de forma eficiente suas funções, a regulação dos diversos mercados e de implementar devidamente suas políticas. O arcabouço institucional que resulta daí não é nítido em termos da separação entre a esfera pública e a privada, o que distorce os incentivos e estimula práticas corruptas¹¹.

⁷ Definida pelo banco como o conjunto de tradições e instituições por meio das quais a autoridade é exercida no país.

⁸ Como discutido por Abed e Davoodi (2000).

⁹ Do ponto de vista da teoria econômica, os primeiros estudos acerca dos efeitos da corrupção são anteriores a esse período, como discutido por Silva (2000).

¹⁰ Ver Tanzi (1998) e Speck (2000) sobre este ponto.

¹¹ Abed e Davoodi (2000) desenvolvem este ponto em maiores detalhes.

Causas do fenômeno da corrupção

Dentre o conjunto de fatores responsáveis pelo grau de corrupção observado nas diversas economias, é possível destacar, dentre as ligadas diretamente à esfera do setor público, as seguintes¹²:

- (i) Elevada burocracia;
- (ii) Sistema judiciário lento e pouco eficiente;
- (iii) Elevado poder discricionário na formulação e implementação de políticas;
- (iv) Baixos salários no setor público.

Como apontado por diversos autores, o poder discricionário do Estado se encontra na raiz do problema. Por definição, este detém o poder de alterar regras, conduzir e elaborar políticas e tomar decisões, muitas vezes em resposta às circunstâncias. O grau em que esse poder é exercido, porém, pode favorecer o surgimento e perpetuar práticas corruptas. O poder em mãos de poucos funcionários públicos, de um lado, e a percepção por parte das empresas de que o pagamento de propina pode garantir algum benefício, como reserva de mercado, perdão de dívida, concessão de algum subsídio ou mesmo a possibilidade de importar com uma taxa de câmbio mais favorável, criam incentivos para a corrupção.

Com respeito à burocracia, do ponto de vista da sua relação com a eficiência da administração pública, observa-se que em países em que a efetividade do governo¹³ e a qualidade da regulação¹⁴, dois dos seis indicadores de governança do Banco Mundial e que servem de indicação do nível de burocracia, são relativamente baixas, a percepção de corrupção é mais alta. O mesmo se observa para o indicador de burocracia associado ao ambiente de negócios, o número de dias necessários para se abrir uma empresa. Do lado do sistema judiciário, relação semelhante pode ser delineada com base em outro indicador de governança do Banco Mundial, o de “aplicação da lei”¹⁵, que serve como uma aproximação da eficiência da justiça do país. A tabela 1 abaixo traz os valores para esse conjunto de indica-

¹² Ver Mauro (1997b) e Tanzi e Davoodi (2000) para uma discussão mais extensa das causas listadas. Ver também Tanzi (1998) sobre as causas diretas e indiretas da corrupção.

¹³ Este indicador busca capturar a qualidade dos serviços públicos, do funcionalismo e o grau de independência deste frente a pressões políticas, a qualidade da formulação e da implementação de políticas públicas e, finalmente, a credibilidade do governo com relação ao seu compromisso com estas políticas.

¹⁴ Indicador que representa a habilidade do governo de formular e implementar políticas consistentes e regulamentações que permitam e promovam o desenvolvimento do setor privado.

¹⁵ Ou “rule of law” o qual, de acordo com a definição do Banco Mundial, expressa o grau em que os indivíduos confiam e respeitam as regras sociais e as instituições formais, representadas no caso pelo cumprimento de contratos, a justiça e a polícia.

dores para o ano de 2005 para o Brasil, Chile e para o conjunto dos países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e dois indicadores associados ao nível de corrupção. Como se pode ver, o *ranking* dado por estes dois últimos indicadores coincide com o dos indicadores associados ao nível da burocracia e à qualidade da justiça.

Tabela 1 Causas da corrupção, países selecionados - 2005

Fator	Indicador	Brasil	Chile	OCDE
Burocracia				
Eficiência da administração pública	Efetividade do governo*	4,8	7,5	8,2
	Qualidade da regulação*	5,2	7,8	7,6
Ambiente de negócios	Quantidade de dias para abrir uma empresa**	152	27	13,2
Sistema Judiciário				
	Aplicação da lei*	4,18	7,40	8,13
Corrupção				
	Índice de percepção da corrupção*** ¹	3,7	7,3	7,9
	Indicador de controle de corrupção* ²	4,4	7,7	8,3

Fontes: *Indicadores de Governança do Banco Mundial; **World Economic Outlook do FMI; ***Transparência Internacional.

Notas: ¹ Quanto maior o índice de percepção da corrupção, menor deve ser a corrupção percebida. ² Pela definição do indicador de controle de corrupção do Banco Mundial, quanto maior o seu valor, maior o controle e, conseqüentemente, menor deve ser o nível corrente de corrupção.

Nesta linha, a literatura sobre o tema aponta um segundo conjunto de fatores, todos associados, em maior ou menor grau, com a questão do poder discricionário: restrições sobre o comércio exterior, em que isenções, barreiras não-tarifárias são numerosas e aplicadas de forma desigual; controle de preços; subsídios governamentais; e sistema de taxas múltiplas de câmbio. Cabe destacar ainda duas outras possíveis causas, mais gerais¹⁶: elevada dotação de recursos naturais¹⁷ do país e fatores sociológicos que contribuem para o comportamento caçador-de-renda.

¹⁶ Seguindo a discussão de Mauro (1997b).

¹⁷ Visto que, em geral, a exploração desses recursos é sujeita à elevada regulação governamental, o que abre espaço para a busca de renda extra e comportamento caçador-de-renda.

Custos econômicos

Tendo como foco os custos econômicos da corrupção, é possível listar¹⁸ as três principais visões, complementares entre si, a respeito do tema segundo a moderna economia política. A primeira delas está ligada à chamada teoria dos caçadores-de-renda (*rent-seeking*), a segunda, à teoria econômica da propina, enquanto a terceira, à relação entre desempenho econômico - eficiência e crescimento - e corrupção.

Como a corrupção afetaria o desempenho econômico? Em outros termos, quais os canais por meio dos quais a corrupção afetaria a economia? Com respeito às consequências econômicas da corrupção, a literatura especializada¹⁹ destaca um conjunto possível de canais e reúne os principais resultados dos trabalhos empíricos sobre o tema. Dentre os canais apontados, tem-se que a corrupção:

- Desestimula o investimento privado ao funcionar como um imposto a ser pago pelos empresários para ter o negócio viabilizado ou autorizado, dentro de um arcabouço institucional em que o Estado detém elevado poder discricionário. Do ponto de vista do investimento estrangeiro direto (IED), a corrupção pode reduzir o seu fluxo visto que ela representa “custos informais” que entram como fator de desconto no cálculo da rentabilidade de projetos, o que faz com que empresas e investidores decidam investir em países onde o nível de corrupção é menor²⁰;

- Pode afetar negativamente a competitividade do país ao elevar o custo do investimento produtivo e tornar o ambiente de negócios menos estável, uma vez que as empresas não sabem ao certo se terão que desembolsar um adicional para ter seu negócio viabilizado. Em um mundo globalizado, ser eficiente na produção e ter custos mais baixos são determinantes fundamentais da competitividade;

- Reduz a produtividade do investimento público, ainda que, no agregado, possa estar associada a taxas mais elevadas de investimento visto que o registrado em termos de formação bruta de capital fixo pode incluir algum adicional pago como “comissão” ou su-

A corrupção desestimula o investimento produtivo e pode reduzir o fluxo de investimento estrangeiro direto

¹⁸ Baseado em Silva (2000).

¹⁹ Ver Mauro (1997) e Tanzi (1998).

²⁰ Como argumenta Silva (2000, p. 71).

perfaturamento. Este adicional pago faz com que para cada unidade monetária investida, o retorno em termos de obras seja menor e a oferta, inferior ao previsto pelo valor original;

- Afeta negativamente a eficiência da administração pública, com efeitos secundários negativos sobre a produtividade da economia como um todo. Tal efeito decorre do fato de que, como resultado de favorecimento, a empresa ganhadora de uma licitação pública nem sempre é a mais eficiente, o que leva à oferta de bem ou serviço de menor qualidade. Dependendo da área de atuação, muitas vezes o serviço deve ser refeito, principalmente no que diz respeito à infra-estrutura, reduzindo a produtividade total da economia;

- Diminui a efetividade do gasto social. Para cada real ou unidade monetária orçada para a saúde, por exemplo, apenas uma fração é empregada na compra de material hospitalar, ambulâncias e aquisição de remédios, o que leva a uma oferta de serviços de saúde menor do que a prevista pelo valor total desembolsado ou orçado;

- Gera uma perda de arrecadação tributária ao incentivar, em muitos casos, a sonegação de impostos;

- Leva a uma má alocação de recursos e pessoas na economia visto que estes são empregados em atividades não produtivas, caçadoras-de-renda (*rent-seeking*).

O quadro 1 abaixo ilustra dois dos mais importantes canais: (i) a redução da eficiência do gasto público, notadamente o social; e (ii) o desestímulo ao investimento produtivo. O mecanismo associado a cada um é apresentado a partir da comparação entre a economia brasileira e a chilena²¹ com base em um conjunto de variáveis. No caso, o Chile foi escolhido como referência por ser também uma economia latino-americana e, assim como o Brasil, estar no conjunto de países de renda per capita média e ter, ao longo da década de 1990, implementado uma série de reformas econômicas. Além disso, a economia chilena foi selecionada por ser a menos corrupta da região segundo o índice da Transparência Internacional, o que garante um diferencial entre o índice do país e o do Brasil, permitindo uma avaliação dos efeitos esperados da corrupção sobre o produto per capita segundo os dois canais considerados.

²¹ A escolha do Chile como base de comparação se deve ao fato deste ser o país latino-americano com melhor desempenho recente em termos de crescimento e o menos corrupto da região no período em análise, segundo o índice da Transparência Internacional.

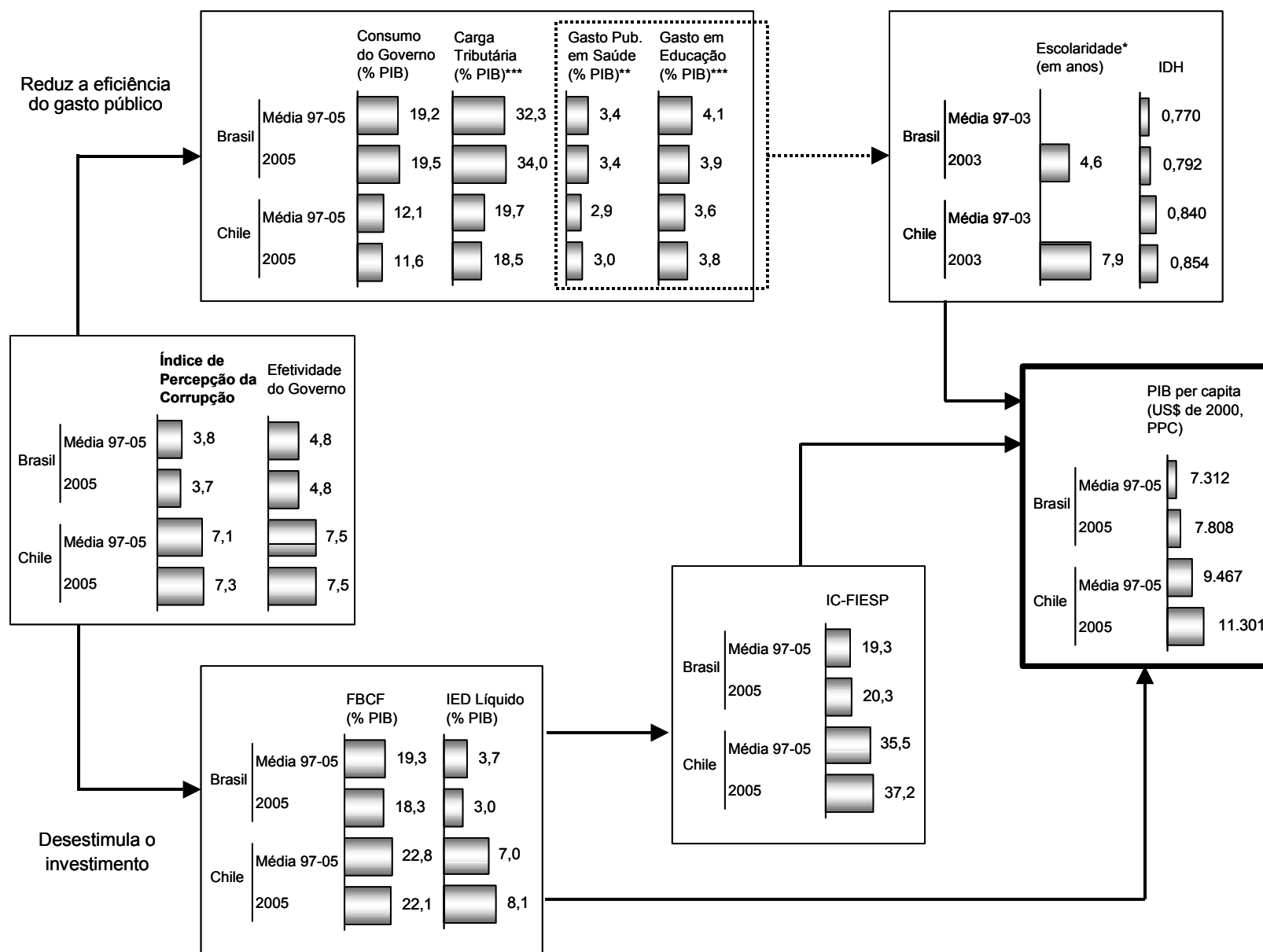
O ponto de partida é justamente o índice de percepção da corrupção da Transparência Internacional. Enquanto a média deste índice foi de 3,7 para o Brasil entre 1997 e 2005, a do Chile ficou em 7,1, indicando ser neste último menor a percepção de corrupção. Partindo da observação de que o Chile se apresenta como um país menos corrupto, tem-se, como era de esperar, uma maior efetividade do governo, mensurada por meio do Banco Mundial²². Neste sentido, o menor nível de corrupção parece estar associado a um governo mais efetivo em termos de políticas públicas.

Do ponto de vista do gasto público, a corrupção reduz a sua eficiência, notadamente dos gastos sociais, como discutido anteriormente. A parte superior do quadro 2 traz dados relativos ao consumo do governo, à carga tributária total da economia e aos gastos em saúde e educação, todos expressos como proporção do produto interno bruto (PIB). Observa-se que o peso do governo na economia é maior no Brasil ao mesmo tempo em que o Chile apresenta melhor desempenho em termos de escolaridade média (em anos) e o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), das Nações Unidas. **Desse modo, ainda que o Brasil gaste mais, este gasto se revela menos efetivo quando do balanço dos seus resultados, escolaridade e IDH.** É claro que outros fatores também estão por trás desses números e das diferenças observadas entre os países. No esquema apresentado, a corrupção seria um dos fatores que contribuiriam para reduzir a eficiência do gasto público, particularmente o social.

Do lado do investimento, seqüência inferior do quadro 1, é possível observar que o esforço feito pelo Chile em termos de formação bruto de capital fixo (FBCF), como proporção do PIB, e o fluxo líquido de investimento estrangeiro direto (IED) são superiores ao registrado pelo Brasil no período em análise. Mais uma vez, diversos fatores são responsáveis por essa diferença de trajetória. No entanto, considerando as diferenças entre os dois países em termos do índice de corrupção e do de efetividade do governo, não é possível afastar a hipótese de que a corrupção reduza a atratividade do investimento produtivo, com efeitos negativos sobre o nível de produto per capita e sobre a capacidade futura de crescimento da economia.

²² Ver nota de rodapé número 13.

Quadro 1 Efeitos econômicos da corrupção: comparação Brasil-Chile, 1997-2005



Notas: *Dados referentes ao ano de 2000. **Valores para 2003. ***Valores referentes a 2004.
 Fontes: Transparência Internacional (2005), Banco Mundial (2006a, 2006b), FIESP (2006) e Barro e Lee (2000).

Em outros termos, o fato de o Chile ter hoje um produto per capita²³ superior ao brasileiro reflete, com base no quadro apresentado, os diferenciais em termos de escolaridade e do esforço de acumulação de capital físico. Esses dois fatores fazem parte do conjunto de determinantes próximos do crescimento. Mas como o quadro 2 revela, estes fatores respondem e são condicionados por outros, de natureza econômica e institucional. Dentre eles se encontram a corrupção e o grau de efetividade do governo na implementação de suas políticas, aspecto este relacionado ao grau de corrupção vigente no país.

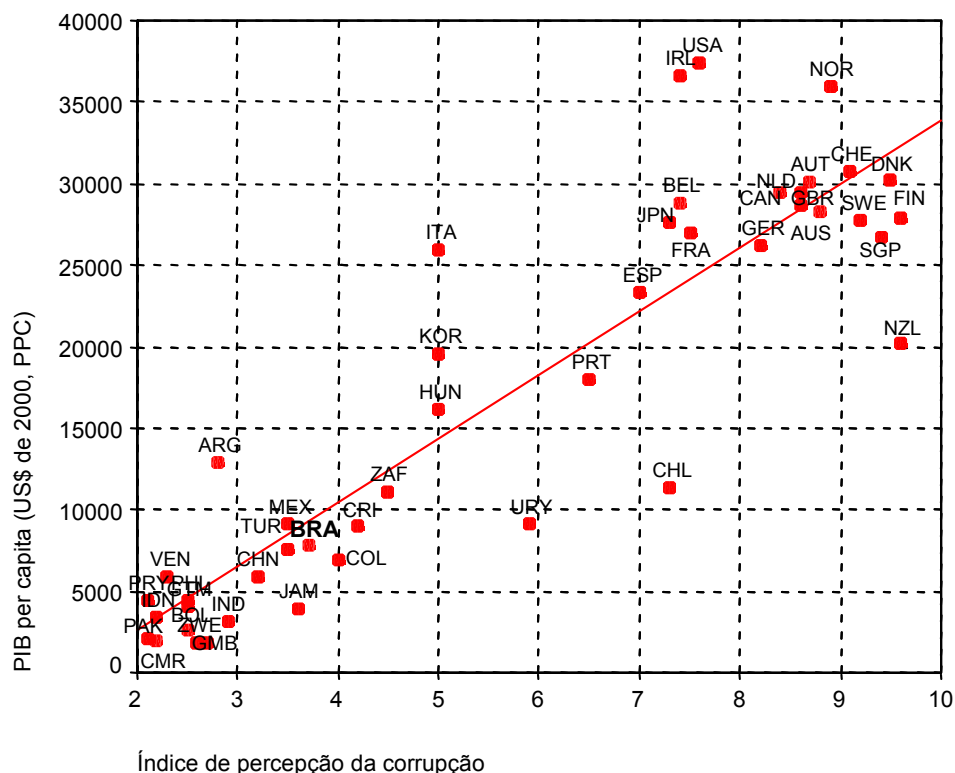
Corrupção e crescimento econômico

A seqüência de gráficos abaixo ilustra as possíveis relações existentes entre um conjunto de variáveis ligadas ao desempenho econômico e o índice de percepção do nível de corrupção (CPI), elaborado pela Transparência Internacional. Em linha com a literatura que investiga empiricamente as conseqüências econômicas da corrupção, tem-se que esta parece estar negativamente associada ao nível do produto (ou PIB) per capita dos países²⁴. Como, por construção, quanto maior o índice de corrupção, maior a nota do país e, portanto, menor a percepção de corrupção, **economias mais corruptas tenderiam a ter um nível de produto per capita mais baixo**, como ilustrado pelo gráfico 2.

²³ Expresso em dólares constantes de 2000 e corrigidos pela paridade do poder de compra.

²⁴ Expresso em dólares constantes do ano de 2000 corrigidos pela paridade do poder de compra (PPC), a qual leva em conta o diferencial de preço dos bens não comercializáveis internacionalmente entre os países.

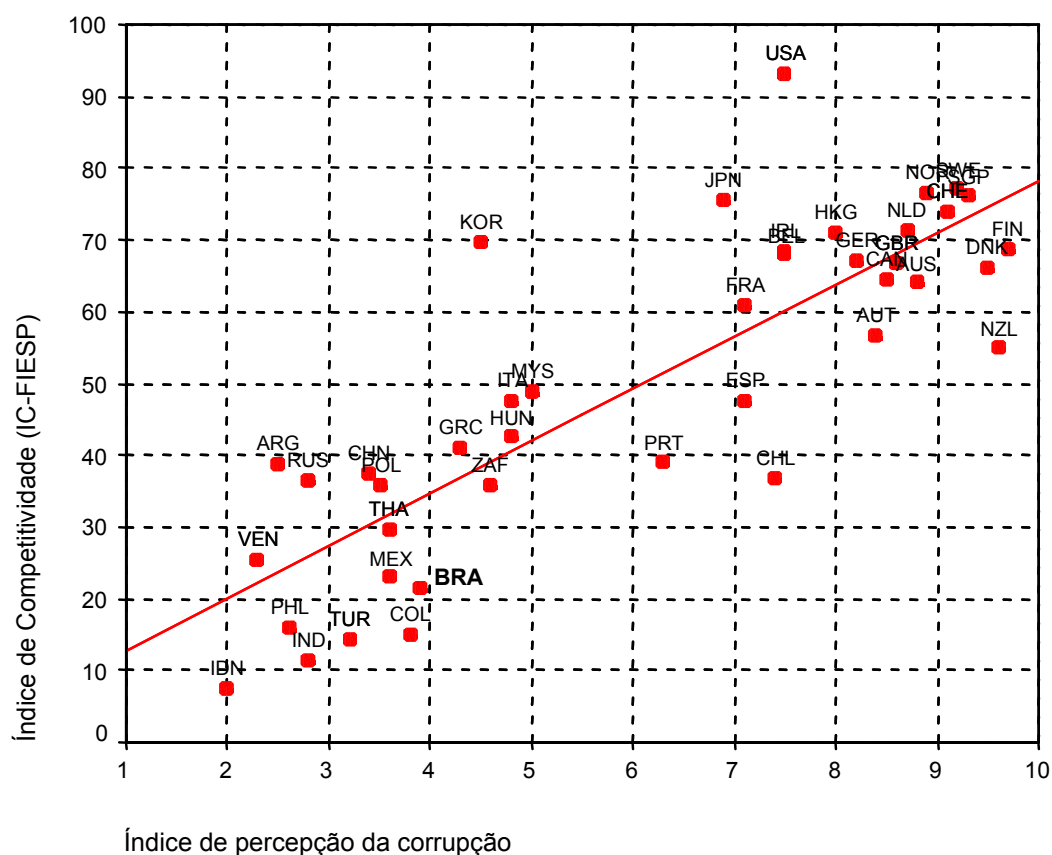
Gráfico 2 Produto per capita (em US\$ de 2000, PPC) e índice de percepção da corrupção, 2005



Fonte: Banco Mundial (2006a) e Transparência Internacional (2005). Nota: Ver código dos países na tabela 1 do anexo. Elaboração: FIESP/Decomtec.

Com relação à competitividade dos países, a corrupção parece ter igualmente um efeito negativo. Tomando o Índice de Competitividade das Nações, elaborado pela FIESP/Decomtec (IC-FIESP), como um indicativo do nível de competitividade das economias selecionadas, o gráfico 3 indica existir uma relação negativa entre esta e o nível percebido da corrupção nos países. **Quanto menor a percepção da corrupção (traduzida pela alta nota recebida pelo país em análise), mais competitiva deve ser a economia.**

Gráfico 3 Índice de Competitividade das Nações (IC-FIESP) e percepção da corrupção, 2004

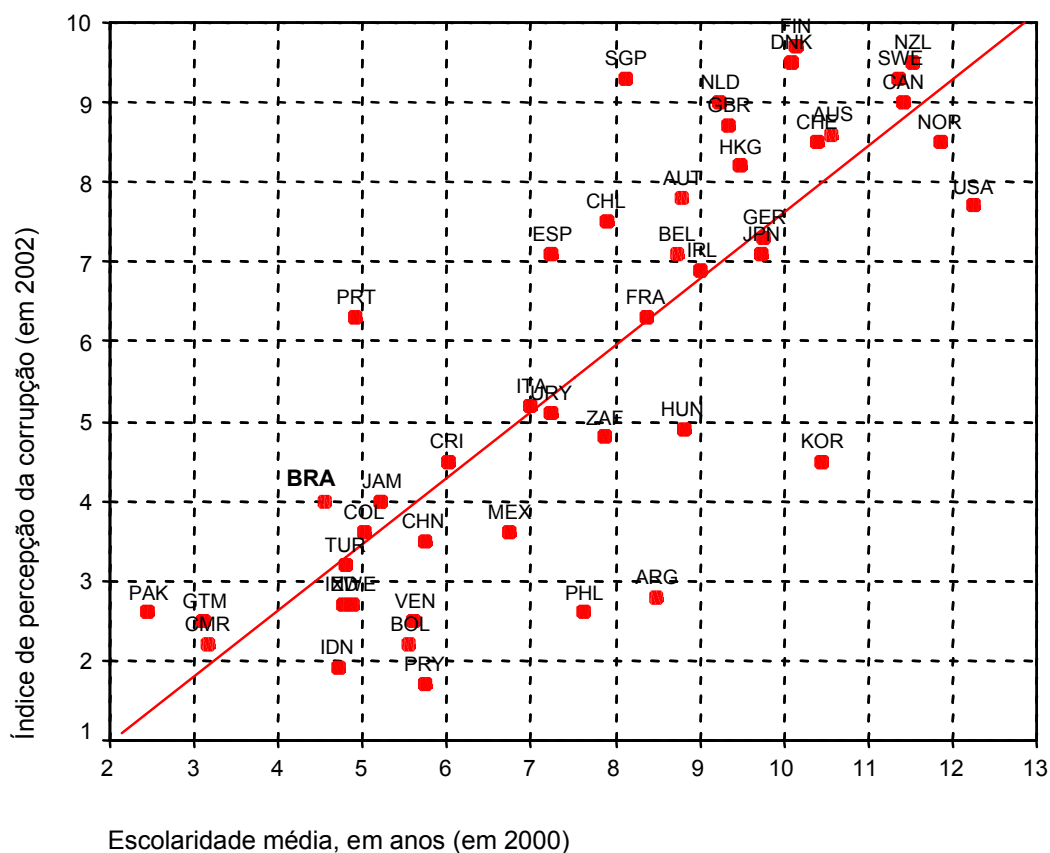


Fonte: FIESP e Transparência Internacional (2005). Nota: Ver código dos países na tabela 1 do anexo.
Elaboração: FIESP/Decomtec.

Por fim, o gráfico 4, na seqüência, ilustra a possível relação entre o nível de escolaridade da força de trabalho, medido em anos, e a percepção quanto ao nível corrente de corrupção²⁵. Como se pode observar, quanto maior o nível de educação, menor é a corrupção percebida. **Em outros termos, uma população mais educada parece ter mais condições de discernir práticas corruptas e de cobrar e fiscalizar estratégias anticorrupção.** A posição do Brasil, como nos gráficos anteriores, é relativamente desfavorável.

²⁵ Por uma questão de limitação de informações, no gráfico as informações de escolaridade referem-se ao ano de 2000, enquanto que o índice de percepção da corrupção corresponde ao ano de 2002.

Gráfico 4 Índice de percepção da corrupção e escolaridade média (em anos)



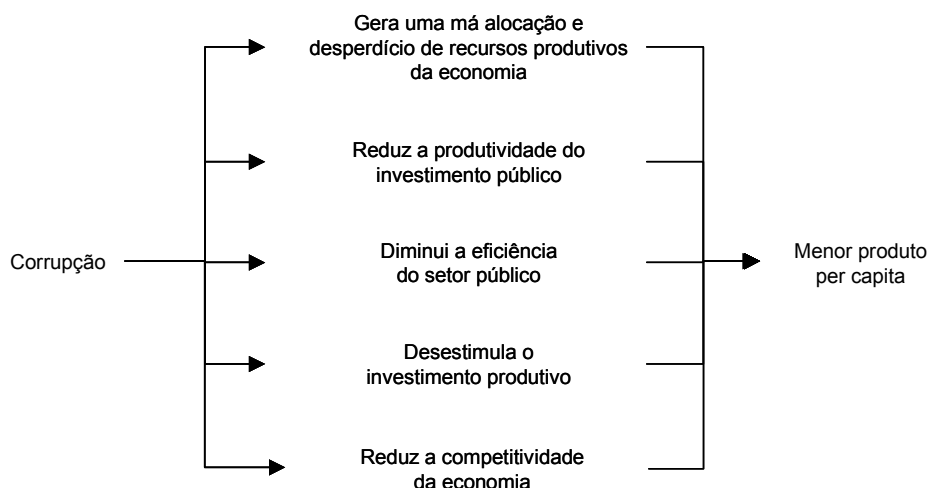
Fonte: Barro e Lee (2000) e Transparência Internacional (2005). Nota: Ver código dos países na tabela 1 do anexo.
Elaboração: FIESP/Decomtec.

Com base nas evidências apontadas e nos mecanismos listados anteriormente, fica claro que a corrupção representa uma perda em termos de produto. O custo anual para o Brasil se situa em US\$ 3,5 bilhões segundo estudo recente da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo. Para a Federação das Indústrias do Estado de Minas gerais (Fiemg), este custo alcança R\$ 10 bilhões (ou US\$ 4,6 bilhões). A perda resultante da corrupção pode ser também expressa em termos do produto per capita, o qual tende a ser mais baixo para países em que o nível percebido de corrupção é mais alto.

Na seqüência, o custo para o Brasil em termos de produto per capita foi estimado com base em um modelo neoclássico de crescimento econômico²⁶. Segundo o modelo empregado, o produto per capita de longo prazo é determinado por um conjunto de variáveis ou fatores: (i) a taxa de poupança da economia, que serve como indicador do esforço de acumulação de capital; (ii) a taxa de expansão da força de trabalho; (iii) o ritmo de progresso técnico da economia; e (iv) a qualificação da força de trabalho, dada pelos anos de escolaridade. De maneira a avaliar especificamente o papel da corrupção, modificou-se o modelo de crescimento de forma a incluir que inclui o arcabouço institucional no rol dos determinantes do produto per capita de longo prazo²⁷ e que associa corrupção com desempenho econômico. Neste sentido, o nível percebido de corrupção serviria como um indicador da qualidade das instituições, regras formais e informais que norteiam as transações entre os agentes – empresários, consumidores, investidores – e suas decisões de investimento e de consumo. O elevado nível de corrupção, tal como percebido pelos agentes, indicaria ser o arcabouço institucional pouco favorável à expansão do produto per capita.

Do ponto de vista dos canais apontados acima, o efeito da corrupção sobre o produto per capita se processaria por meio de um conjunto de variáveis, não incluídas diretamente no modelo utilizado, segundo o esquema abaixo.

Quadro 1 Efeito da corrupção sobre o produto per capita: principais canais



²⁶ Conhecido como modelo de Solow, em reconhecimento ao trabalho original de Robert Solow, prêmio Nobel de economia de 1987. A base de dados empregada foi a do Banco Mundial (2006a).

²⁷ Ver Hall e Jones (1999) e Silva, Garcia e Bandeira (2001).

Assim, por meio deste modelo de crescimento, modificado de forma a incluir a variável corrupção, é possível simular o efeito desta sobre o nível de produto per capita. Com base em uma amostra de 73 países e informações para o período 1975-2005, o modelo²⁸ revela a perda em termos de produto per capita em dólares para o Brasil, ao mesmo tempo em que permite simular o ganho potencial advindo de uma melhora na percepção da corrupção, mantendo inalterada a contribuição das demais variáveis para o produto per capita.

A tabela 1 abaixo apresenta o resultado da simulação para níveis distintos do índice de percepção da corrupção (CPI), da Transparência Internacional, média do período 1996-2005. Tomando o Chile como exemplo, caso o nível médio do indicador para o Brasil (estimativa original de 3,80) fosse igual ao percebido no Chile (7,11), o produto per capita brasileiro²⁹ passaria de US\$ 6.753,7, nível médio observado entre 1975 e 2005, para US\$ 8.274,8, uma diferença de quase 23% e cerca US\$ 1.500,00 de renda per capita. O mesmo cálculo é feito para uma amostra de países, como apresentado na tabela a seguir.

Os resultados econométricos revelam que as variáveis taxa de poupança, crescimento populacional, ritmo de progresso técnico, qualificação da força de trabalho, dada pela escolaridade média da população acima de 25 anos, e índice de percepção da corrupção são relevantes para explicar o nível observado de produto per capita de longo prazo, com base em uma seção transversal de 73 países³⁰. Como mencionado anteriormente, o caso de países como a China e a Coréia do Sul se destaca dos demais. São países cujo nível de produto per capita no período em análise se mostra superior ao que seria esperado apenas com base nas variáveis selecionadas pelo modelo. Isso quer dizer que outros fatores, particulares a essas economias, têm peso relativamente importante na determinação do produto nessas nações. Dentre eles é possível apontar o elevado esforço em pesquisa e desenvolvimento (P&D), a efetividade do governo, no caso da Coréia do Sul, e a abertura chinesa das duas últimas décadas a práticas de mercado e ao fluxo internacional de investimento, que busca, em grande medida, aproveitar as vantagens comparativas do país em termos de força de trabalho e tamanho do mercado interno.

²⁸ Estimado com base em informações estatísticas do Banco Mundial

²⁹ Expresso em dólares constantes do ano de 2000 corrigidos pela paridade do poder de compra (PPC), a qual leva em conta o diferencial de preço dos bens não comercializáveis internacionalmente entre os países.

³⁰ Foram considerados os valores médios das variáveis para o período de análise 1975-2005. O detalhamento da especificação empregada e a apresentação dos resultados se encontram no anexo.

Com base no modelo estatístico selecionado, é possível estimar o incremento do produto per capita³¹ de longo prazo do Brasil como resultado da melhora da percepção da corrupção. A tabela 1 abaixo apresenta o resultado da simulação para níveis distintos do índice de percepção da corrupção (CPI), da Transparência Internacional, média do período 1996-2005, com referência a um conjunto selecionado de países. Assim, caso o nível médio do indicador para o Brasil (estimativa original de 3,80) fosse igual ao percebido no Chile (7,11), o produto per capita do Brasil passaria de US\$ 6.753,7, nível médio observado entre 1975 e 2005, para US\$ 8.274,8, uma diferença de quase 23% e cerca US\$ 1.500,00 de renda per capita. Assim, como a simulação revela, o custo da corrupção em termos do nível do produto per capita, segundo uma perspectiva de longo prazo, é considerável. O incremento estimado em termos de produto e bem-estar justifica, notadamente no caso de um país de renda média como o Brasil, o combate sistemático e permanente ao problema.

Tabela 1 Simulação do impacto da corrupção (CPI) sobre o PIB per capita* do Brasil, 1975-2005

	CPI médio	PIB per capita (US\$) médio, 1975-2005		
Brasil	3,80	6.753,7		
		PIB per capita do Brasil caso CPI Brasil = CPI país selecionado		
País	CPI médio	Estimativa (US\$)	Diferença (US\$)	Diferença (%)
Coréia do Sul	4,38	6.870,9	117,2	1,7
Costa Rica	4,99	7.164,7	411,0	6,1
Japão	6,72	8.061,3	1.307,6	19,4
Chile	7,11	8.274,8	1.521,1	22,5
Espanha	6,50	7.940,6	1.186,9	17,6
Irlanda	7,66	8.596,0	1.842,3	27,3
EUA	7,60	8.557,4	1.803,7	26,7
Alemanha	7,88	8.724,3	1.970,6	29,2
Austrália	8,67	9.205,1	2.451,4	36,3
Canadá	8,92	9.363,5	2.609,8	38,6
Cingapura	9,14	9.505,1	2.751,4	40,7
Finlândia	9,65	9.846,5	3.092,8	45,8

Nota: *Expresso, em todos os casos, em dólares constantes do ano de 2000 em paridade do poder de compra (PPC).

Com base na estimação do modelo de crescimento econômico, modificado de forma a incorporar o efeito da corrupção sobre o produto per capita, foi possível simular o custo para a economia em termos de PIB para níveis distintos de corrupção. Assim, a comparação

³¹ Mais uma vez expresso em dólares de 2000 em PPC.

entre o nível médio de corrupção no Brasil (3,80) e o de outro país, ambos calculados com base no índice da Transparência Internacional, representa o ponto de partida da simulação. Esta permite estimar o quanto de produto o país deixou de gerar por ter um nível relativamente maior de corrupção.

Tomando como parâmetro de comparação o nível médio de corrupção observado para a amostra de países da tabela 1, de 7,43, tem-se que o custo médio anual da corrupção para o Brasil foi de US\$ 6,5 bilhões, já se levando em conta o efeito da inflação. **A preços correntes (de 2005), o custo médio em dólares foi estimado em US\$ 10,7 bilhões ou R\$ 26,2 bilhões, valor equivalente a 1,35% do PIB.**

Estratégias e propostas anticorrupção

O desenho de uma estratégia anticorrupção deve ter como guia: (i) a limitação do poder discricionário de funcionários públicos por meio de reformas institucionais³²; (ii) e a redução e simplificação das normas que definem diversas áreas de política governamental, como política de crédito, concessão de subsídios e política cambial, para dar apenas alguns exemplos.

De forma geral e com base na experiência de diversos países, as estratégias que buscam combater a corrupção nas últimas décadas têm reunido reformas políticas e institucionais e ações diretas contra o comportamento corrupto. Tais estratégias podem ser classificadas segundo três abordagens³³:

1. Adoção de medidas legais e administrativas destinadas a limitar o poder discricionário dos funcionários públicos por meio de regras e regulamentações bem elaboradas. O objetivo dessas medidas é aumentar a probabilidade do comportamento corrupto ser detectado ao se fortalecer o monitoramento e cumprimento das regras existentes, ao mesmo tempo em que se garante a rápida punição dos infratores.

2. Promoção da boa governança que, na definição empregada pelo Banco Mundial, consiste no conjunto de tradições e instituições por meio da qual a autoridade em um país é exercida. A boa governança pode ser obtida ao se estabelecer padrões de conduta claros e transparentes para a atuação dos funcionários do setor público. Tais medidas devem ser

³² Ver Abed e Davoodi (2000) sobre este ponto.

³³ Baseado em Abed e Davoodi (2000).

complementadas por mecanismos adequados de supervisão, principalmente por meio de um sistema judiciário independente e eficiente, auditorias externas e vigilância das esferas legislativas;

3. Implementação das chamadas reformas econômicas. Essas medidas são as mais efetivas da perspectiva de longo prazo. O principal objetivo de tais políticas é a remoção das condições que viabilizam práticas corruptas. Tais reformas buscariam reduzir deficiências institucionais e envolveriam: a introdução no setor público de incentivos de caráter econômico por meio de uma reforma do serviço público, a simplificação do sistema tributário, reforma do sistema de administração dos gastos, dentre outros.

Da perspectiva brasileira, devem ser consideradas propostas anticorrupção mais específicas de maneira a levar em conta as particularidades do país. O foco deve recair sobre dois pontos:

- (i) criação e fortalecimento de mecanismos de prevenção e controle da corrupção na administração pública³⁴; e
- (ii) redução da percepção de impunidade por meio de uma justiça mais rápida e eficiente.

Tendo estes pontos como referência principal e considerando a dimensão econômica, política e institucional da corrupção, **a agenda de propostas anticorrupção se divide em dois blocos:**

(1) Reformas econômicas

- Reforma fiscal
 - Aumentar o controle e acompanhamento dos gastos públicos que dão mais espaço à corrupção, como a aquisição de máquinas e equipamentos e investimentos públicos em infra-estrutura, inclusive com a exigência de projeto definitivo quando das licitações de tais obras;
 - Tornar a execução do orçamento obrigatória e não mais facultativa, reduzindo o poder discricionário do Executivo e tornando a administração do orçamento mais transparente;

³⁴ Em linha com Abramo e Capobianco (2006).

- Aumentar o uso de compras eletrônicas por parte da administração pública.
- Reforma do sistema tributário
 - Tornar o sistema mais transparente e mais simples, de maneira a limitar o espaço para o pagamento de “comissões” como forma de viabilizar negócios e garantir a competitividade de certas empresas;
 - Resguardar o código tributário nacional de alterações casuísticas. Ao proteger o código de mudanças conjunturais, restringe-se o poder discricionário do Estado nesta área, aumentando a previsibilidade do ambiente de negócios e do horizonte de investimento das empresas, com efeitos positivos sobre o crescimento, a expansão da renda e do emprego;
- Reforma microeconômica
 - Fortalecimento das agências reguladoras, com a garantia de sua independência e autonomia operacional. Garantir a competição e aumentar a previsibilidade do horizonte de investimento são atribuições das agências e condizentes com um maior potencial de crescimento, visto que incentivam a eficiência econômica (por meio da primeira) e o investimento agregado.

(2) Mudanças de natureza institucional

- Reforma do sistema judiciário
 - Com a reforma das leis processuais, inclusive com a limitação do número possível de recursos, muitas vezes de natureza eminentemente protelatória, como forma de reduzir o tempo de tramitação dos processos no Judiciário, reduzindo a percepção de impunidade ao aumentar a probabilidade de punição;
 - Adoção da súmula vinculante, cuja aprovação recente pela Câmara dos Deputados espera agora apenas sanção do presidente da República, com os mesmos propósitos.
- Reforma política
 - Reavaliação da questão da representatividade, com o estabelecimento do voto distrital, de maneira a aumentar o controle da sociedade sobre os seus representantes.

- Reforma administrativa

- Alterar a legislação que estabelece as condições para a nomeação para cargos de confiança. O objetivo é restringir drasticamente a capacidade de nomeação nas três esferas de governo, como defendido por Cláudio Abramo³⁵, diretor-executivo da organização não-governamental Transparência Brasil³⁶, visto que o poder de nomeação em mãos dos governantes, ao garantir poder de barganha no jogo político, facilita a captação de propinas e desvios de recursos dentro do setor público, notadamente junto às empresas estatais.

Em resumo, como defendem Abramo e Capobianco (2006), a melhor forma de combater o problema é combater as condições objetivas que propiciam a corrupção, visto que ela não acontece porque existem pessoas desonestas, mas “porque o ambiente em que ocorre a interação entre os agentes públicos e privados dá oportunidades para conluíus entre uns e outros”. Ademais, devido à complexidade do fenômeno³⁷, o combate à corrupção deve se dar em várias frentes. Medidas localizadas em uma área específica, como, por exemplo, mudanças no código de conduta dos funcionários públicos, não são suficientes. Diversas esferas devem ser atacadas dentro de uma estratégia única - funcionalismo público, sistema judiciário, número e forma de preenchimento de cargos de confiança no setor público e lei orçamentária, no caso brasileiro.

O combate à corrupção deve contemplar reformas econômicas e institucionais, com destaque para a reforma do Poder Judiciário.

Por fim, qualquer plano anticorrupção deve reconhecer explicitamente³⁸ que há sempre dois lados, o do corrupto e o do corruptor, cada um com interesses próprios, individuais ou não. Muitas vezes, o corruptor é apenas um canal por meio do qual outros agentes buscam assegurar seus interesses, sejam econômicos, políticos ou mesmo de poder, formando uma rede de difícil identificação. É por isso que a estratégia de combate deve ser única, com cada proposta complementando as demais, de forma a fechar o círculo em torno do problema, de suas causas e de todos os envolvidos. Fundamental para isso é

³⁵ Ver Abramo (2006).

³⁶ Associada à Transparência Internacional.

³⁷ Ver Tanzi (1998).

³⁸ Nas palavras de Tanzi (1998).

reduzir a sensação de impunidade que impera no país e combater a idéia de que códigos, leis e, em certas ocasiões, a própria Constituição, são aplicáveis apenas quando do interesse de alguns poucos.

A corrupção é um problema nacional e deve ser enfrentado como tal. Os seus efeitos sobre o potencial de crescimento do país não dão margem a dúvidas: se o Brasil almeja ter um produto per capita mais elevado e, assim, enfrentar os graves problemas sociais e as disparidades de toda ordem que marcam o cotidiano brasileiro, deve-se iniciar imediatamente o combate à corrupção, sem trégua e de forma permanente, e não como resposta aos ciclos eleitorais e à última safra de escândalos.

Referências

ABED, G., DAVOODI, H. *Corruption, Structural reforms, and Economic Performance in the Transition Economies*. **IMF Working Paper**, WP 00/132. Washington, D.C: International Monetary Fund, 2000.

ABRAMO, C. W. *Relações entre índices de percepção de corrupção e outros indicadores em onze países da América Latina*. **Os Custos da Corrupção**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, Dez. 2000.

ABRAMO, C. W. *Acham que somos idiotas?* (2006). Disponível em: < <http://www.transparencia.org.br/index.html> >. Acesso em: 10/09/2006.

ABRAMO, C. W., CAPOBIANCO, E. R. *Um país de mentira* (2006). Disponível em: < <http://www.transparencia.org.br/index.html> >. Acesso em: 08/09/2006.

BANCO MUNDIAL. **World Development Indicators**. Washington, D.C.: 2006a

_____. **A Decade of Measuring the Quality of Governance: Governance Matters 2006 – World-wide Governance Indicators**. Washington, D.C: World Bank, Sept. 2006b.

BARRO, R., LEE, J. *International data on educational attainment updates and implications*. **NBER Working Paper**. Cambridge, Massachusetts, n. 7911, 2000.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO-FIESP (2006). Índice FIESP de Competitividade das Nações: IC-FIESP 2006. Disponível em: < http://www.fiesp.com.br/download/competitividade/ic_fiesp_2006.pdf >. Acesso em: 11/09/2006.

HALL, R., JONES, C. I. *Why some countries produce so much more output per worker than others?* **Quarterly Journal of Economics**, Vol. 114, n. 1, p. 83-116, Feb. 1999.

ISLAM, N. *Growth Empirics: A Panel Data Approach*. **Quarterly Journal of Economics**, Vol. 110, n. 4, p. 1127-1170, Nov. 1995.

KAUFMANN, D., KRAAY, A., MASTRUZZI, M. **Governance Matters VI: Governance Indicators for 1996-2004**. Washington, D.C: World Bank, 2005.

_____. **Governance Matters V: Aggregate and Individual Governance Indicators for 1996-2005**. Washington, D.C: World Bank, 2006.

KAUFMANN, D., KRAAY, A., ZOIDO-LOBATÓN, P. *Aggregating Governance Indicators*. **Policy Research Working Paper**, n. 2195. Washington, D.C: World Bank, Oct. 1999.

LIPSET, S. M., LENZ, G.S. Corruption, Culture, and Markets. *In: HARRISON, Lawrence E. e HUNTINGTON, S. P. (Eds.). **Culture matters: how values shape human progress***. New York: Basic Books, 2000.

MAURO, P. *Corruption and Growth*. **Quarterly Journal of Economics**, Vol. 110, n. 3, p. 681-712, Aug. 1995.

_____. The effects of corruption on Growth, Investment, and Government Expenditures: A Cross-Country Analysis. *In: ELLIOT, Kimberly Ann (Ed.). **Corruption and the Global Economy***. June, 1997a.

_____. *Why Worry About Corruption?* **Economic Issues**, n. 6. Washington, D.C: International Monetary Fund, 1997b.

SILVA, M. F. *A economia política da corrupção*. **Estudos Econômicos da Construção**, n. 2, p. 71-96. São Paulo: SindusCon-SP, 1996.

_____. *Corrupção e Desempenho Econômico. Os Custos da Corrupção*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, Dez. 2000.

SILVA, M.F., GARCIA, F., BANDEIRA, A. *How does corruption hurt growth? Evidences about the effects of corruption on factors productivity and per capita income. Texto para Discussão*, n. 103. São Paulo: EAESP/FGV, 2001.

SPECK, B. *Mensurando a corrupção: Uma revisão de dados provenientes de pesquisas empíricas. Os Custos da Corrupção*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, Dez. 2000.

TANZI, V., DAVOODI, H. *Corruption, Public Investment, and Growth. IMF Working Paper*, WP 97/139. Washington, D.C: International Monetary Fund, Oct. 1997.

_____. *Corruption, Growth, and Public Finances. IMF Working Paper*, WP 00/182, Washington, D.C: International Monetary Fund, 2000.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. *The Methodology of the 2005 Corruption Perceptions Index (2005)*. Disponível em: < http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2005/methodology >. Acesso em: 01/09/2006.

_____. *The Methodology of the 2006 Corruption Perceptions Index (2006)*. Disponível em: < http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2006/methodology >. Acesso em: 20/11/2006.