

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

1. 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.

2. Posição relativa

Ainda que pareça ser mais severa no Brasil, **a corrupção, definida como o abuso do poder público para benefício privado**, 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 Internacional¹. Com base nesse índice, tem-se que **a posição relativa do Brasil frente a um conjunto de países 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.

- Com base no indicador da Transparência Internacional, em 2005, a nota recebida pelo Brasil foi de 3,7, enquanto para o Chile, país latino-americano menos corrupto, a nota foi de 7,3 e a média para os países da OCDE ficou em torno de 8,0.

3. Principais causas

¹ Outro indicador é o do Banco Mundial, de controle da corrupção, que faz parte de um conjunto de seis indicadores de governança. Ver *Governance Matters V: Governance Indicators for 1996–2005*.

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 seguintes: (1) elevada burocracia, a qual afeta negativamente o ambiente de negócios e reduz a eficiência da administração pública; (2) sistema judiciário lento e pouco eficiente; (3) elevado poder discricionário do Estado na implementação e condução de políticas; e (4) baixos salários no setor público.

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 governo² e a qualidade da regulação³, 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”⁴, que serve como uma aproximação da eficiência da justiça do país. A tabela 1 abaixo traz os valores para esse conjunto de indicadores 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.

² 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.

³ Indicador que representa a habilidade do governo de formular e implementar políticas consistentes e regulamentações que permitam e promovam o desenvolvimento do setor privado.

⁴ 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.

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.

4. Como a corrupção afeta a economia

Do ponto de vista dos custos econômicos da corrupção, **como a corrupção afeta o desempenho econômico?** Em outros termos, quais os canais por meio dos quais a corrupção afeta a economia? Neste sentido, a corrupção:

- Desestimula o investimento privado ao funcionar como um imposto a ser pago pelos empresários para ter o negócio viabilizado ou autorizado. Do ponto de vista do investimento estrangeiro direto, a corrupção pode reduzir o seu fluxo, pois representa um “custo informal” que entra como fator de desconto no cálculo da rentabilidade de projetos de investimento, o que faz com que empresas decidam investir em países onde o nível de corrupção é menor;

- 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;

- 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 superfaturamento. 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 visto 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;

- 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.

O quadro 1 abaixo ilustra dois dos mais importantes canais por meio dos quais a corrupção pode afetar a economia: (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 chilena 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.

O ponto de partida do esquema apresentado no quadro 1 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, expressa pelo indicador do Banco Mundial⁵. Neste sentido, o menor ní-

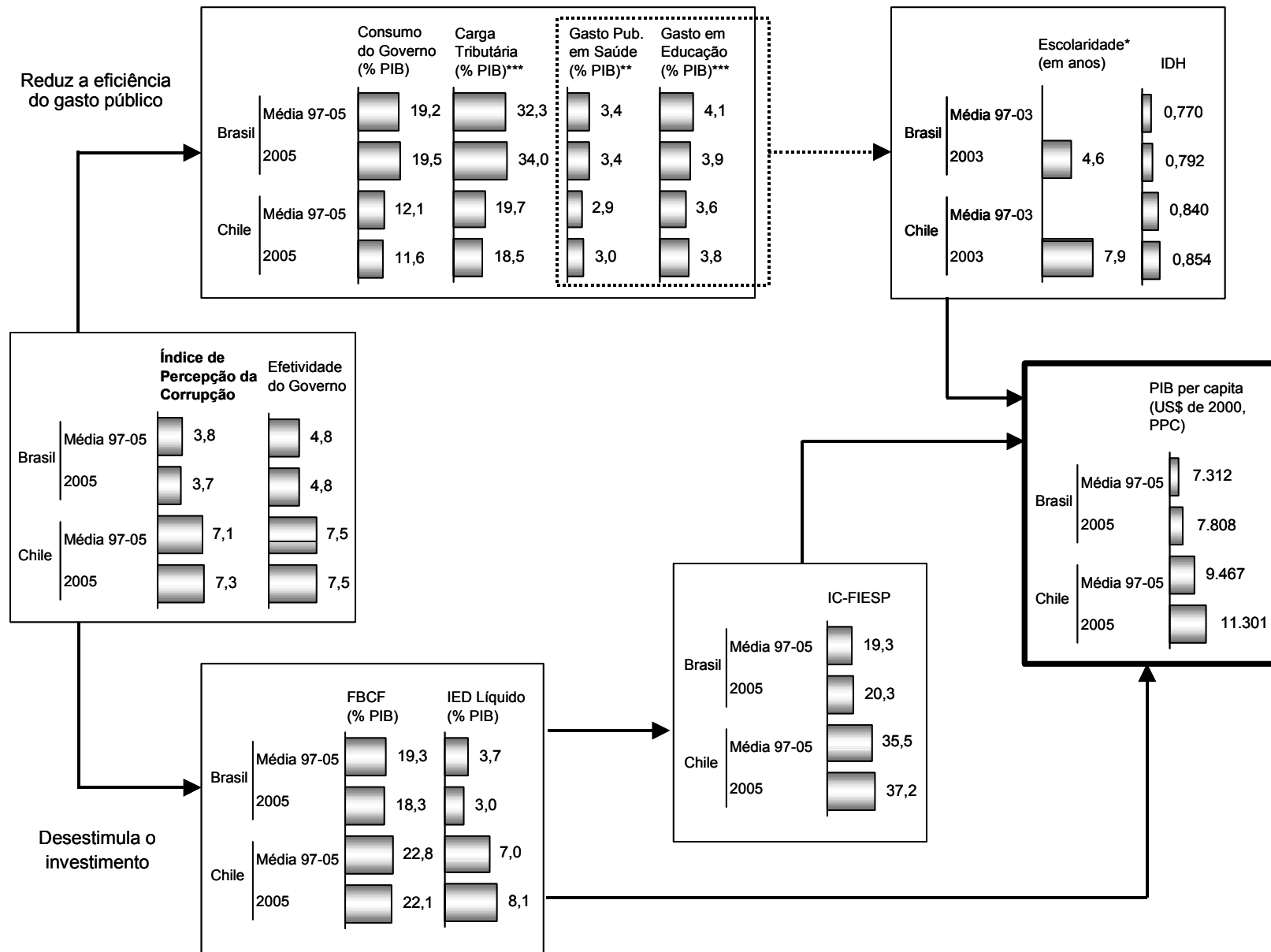
⁵ Ver nota 2 acima.

vel 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 1 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.** 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.

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).

5. Custo econômico

Como resultado dos mecanismos listados acima, a corrupção representa uma perda clara 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 de crescimento econômico. 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; (iv) a qualificação da força de trabalho, dada pelos anos de escolaridade; e (v) o grau de corrupção, representado, no caso, pelo índice da Transparência Internacional. Assim, por meio deste modelo de crescimento, modificado de forma a incluir a variável corrupção⁶, 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 modelo⁷ 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 brasileiro⁸ passaria de US\$ 6.753,7, nível médio observado entre 1975 e 2005, para

⁶ Associada, neste contexto, ao arcabouço institucional. 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.

⁷ Estimado com base em informações estatísticas do Banco Mundial

⁸ 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.

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.

- Caso o Brasil tivesse apresentado o mesmo nível percebido de corrupção do Chile nas últimas três décadas, nosso produto per capita seria 23% maior.

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 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.**

- O custo médio anual estimado da corrupção chegou a US\$ 10,7 bilhões em 2005, equivalente a 1,35% do PIB.

6. Propostas anticorrupção

Devido à complexidade do fenômeno e aos seus custos, o combate à corrupção deve se dar em várias frentes. Da perspectiva brasileira, o foco de propostas anticorrupção deve recair sobre dois pontos: (1) criação e fortalecimento de mecanismos de prevenção e controle da corrupção na administração pública; e (2) 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 da FIESP 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;
 - 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.
- Reforma microeconômica
 - Fortalecimento das agências reguladoras, com a garantia de sua independência e autonomia operacional.

(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 de forma a restringir a capacidade de nomeação nas três esferas de governo.