

Questões para Discussão

DECOMTEC
Área de Competitividade

Relatório Corrupção: custos econômicos e propostas de combate

Equipe Técnica

Março de 2010



PRESIDENTE

Paulo Skaf

DECOMTEC

DIRETOR TITULAR

José Ricardo Roriz Coelho

DIRETOR TITULAR ADJUNTO

Pierangelo Rossetti

DIRETORIA

Airton Caetano

Almir Daier Abdalla

André Luis Romi

Carlos William de Macedo Ferreira

Cássio Jordão Motta Vecchiatti

Christina Veronika Stein

Cláudio Grineberg

Cláudio José de Góes

Cláudio Sidnei Moura

Cristiano Veneri Freitas Miano (Representante do CJE)

Denis Perez Martins

Dimas de Melo Pimenta III

Donizete Duarte da Silva

Eduardo Berkovitz Ferreira

Eduardo Camillo Pachikoski

Elias Miguel Haddad

Eustáquio de Freitas Guimarães

Fernando Bueno

Francisco Florindo Sanz Esteban

Francisco Xavier Lopes Zapata

Jayme Marques Filho

João Luiz Fedricci

Jorge Eduardo Suplicy Funaro

Lino Goss Neto

Luiz Carlos Tripodo

Manoel Canosa Miguez

Marcelo Gebara Stephano (Representante do CJE)

Marcelo José Medela

Mario William Esper

Nelson Luis de Carvalho Freire

Newton Cyrano Scartezini

Octaviano Raymundo Carmargo Silva

Olívio Manuel de Souza Ávila

Rafael Cervone Netto

Robert William Velásquez Salvador (Representante do CJE)

Roberto Musto

Ronaldo da Rocha

Stefano de Angelis

Walter Bartels

EQUIPE TÉCNICA – Departamento de Competitividade e Tecnologia.

GERENTE

Renato Corona Fernandes

EQUIPE TÉCNICA

Albino Fernando Colantuono

André Kalup Vasconcelos

Célia Regina Murad

Daniela Carla Decaro Schettini

Egídio Zardo Junior

Fúlvia Hessel Escudeiro

Guilherme Riccioppo Magacho

José Leandro de Resende Fernandes

Juliana de Souza

Paulo Henrique Rangel Teixeira

Paulo Sergio Pereira da Rocha

Pedro Guerra Duval Kobler Corrêa

Roberta Cristina Possmai

Silas Lozano Paz

ESTAGIÁRIOS

Michelle Cristine Bertolini

APOIO

Maria Cristina Bhering Monteiro Flores

Mauricio Oliveira Medeiros

Apresentação

A corrupção pode prejudicar seriamente o desempenho econômico de um país, na medida em que afeta as decisões de investimentos, limita o crescimento econômico, altera a composição dos gastos governamentais, causa distorções na concorrência, abala a legitimidade dos governos e a confiança no Estado. Embora o Brasil tenha reduzido a corrupção percebida entre 2008 e 2009, o país ainda apresenta um índice bastante elevado: de 180 países, o Brasil ocupou, em 2009, a 75ª colocação no ranking de corrupção percebida elaborado pela ONG Transparência Internacional.

Observa-se que países com maior efetividade do governo e maior eficácia das leis, relacionam-se com menores níveis de corrupção percebida do país. Elevada burocracia e a fragilidade das instituições reduzem a eficiência da administração pública brasileira, o que, aliado à baixa eficiência do Sistema Judiciário, refletem o fraco desempenho institucional do Brasil e resultam em baixos índices de governança, compatíveis com o nosso nível de corrupção percebida. Também não é possível descartar que níveis mais elevados de corrupção percebida estão associados a maior risco do país. Além de prejudicar a estabilidade do ambiente de negócios, ao reduzir a atratividade do investimento produtivo, a corrupção gera consequências negativas sobre o nível do PIB per capita, índices sociais de desenvolvimento como o IDH, a competitividade e o potencial de crescimento da economia.

Considerando o impacto negativo da corrupção sobre o país, o tema revela-se importante e justifica o objetivo deste trabalho, que é obter uma estimativa do custo econômico da corrupção no Brasil e propor uma agenda com medidas de combate à corrupção. O custo da corrupção representa todo o montante de recursos que deixa de ser aplicado no país (seja em atividades produtivas, saúde, educação, tecnologia etc.) porque é desviado para o pagamento das práticas corruptas. Quanto maior a omissão no controle da corrupção, maior é a quantidade de recursos desviados das atividades produtivas e, portanto, maior é o custo da corrupção, pois são recursos que não se transformam em crescimento do país.

As perdas econômicas e sociais do Brasil com a corrupção foram estimadas considerando um nível de corrupção percebida no país igual à média de uma cesta de países Selecionados. Se o Brasil possuísse um nível de percepção da corrupção igual a média desses países de 7,45, o produto per capita do país passaria de US\$ 7.954 a US\$ 9.184, ou seja, um aumento de 15,5% na média do período 1990-2008 (equivalente a 1,36% ao ano). Isto corresponde a um custo médio anual da corrupção estimado em R\$ 41,5 bilhões, correspondendo a 1,38% do PIB (valores de 2008). Se o controle da corrupção fosse ainda mais rigoroso, estima-se que todos os recursos liberados da corrupção para as atividades

produtivas (isto é, o custo médio anual da corrupção) chegue a R\$ 69,1 bilhões (valores de 2008), correspondentes 2,3% do PIB. No entanto, este valor corresponde a um referencial teórico, em que se considera um nível de percepção da corrupção tendendo a zero, condição que não foi observada por nenhum país até então.

O custo extremamente elevado da corrupção no Brasil prejudica o aumento da renda per capita, o crescimento e a competitividade do país, compromete a possibilidade de oferecer à população melhores condições econômicas e de bem estar social e às empresas melhores condições de infraestrutura e um ambiente de negócios mais estável. As ações anticorrupção no Brasil devem ser focadas em duas questões principais: na criação e fortalecimento dos mecanismos de prevenção, monitoramento e controle da corrupção na administração pública e na redução da percepção de impunidade, por meio de uma justiça mais rápida e eficiente, de modo a induzir a mudança do comportamento oportunista. De modo geral, é preciso aumentar a eficiência e intensificar o combate à corrupção no país, que deve ocorrer de forma permanente, com punições severas e imediatas.

A agenda de proposta anticorrupção para o Brasil considera reformas institucionais e econômicas. Dentre as institucionais, destacamos a reforma política, em que é necessário reavaliar a questão da representatividade e o financiamento das campanhas eleitorais, a reforma judiciária, na qual é imprescindível a adoção de medidas que reduzam a percepção de impunidade e a reforma administrativa com o objetivo de reduzir o poder discricionário do Executivo. Dentre as reformas econômicas, destacamos a reforma fiscal, buscando aumentar o controle sobre os processos licitatórios e os gastos públicos, a reforma do sistema tributário, a fim de torná-lo mais simples e transparente e a reforma microeconômica, visando fortalecer a independência e autonomia das agências reguladoras.

Sumário

1. Introdução.....	7
2. Custos Econômicos da Corrupção	15
3. Corrupção e Crescimento Econômico - Evidências.....	20
4. Corrupção e Crescimento Econômico –Estimativas.....	22
5. Custo da Corrupção – Quais são as perdas para o Brasil?.....	27
6. Propostas de Combate à Corrupção	30
7. Referências	33

1. Introdução

O combate à corrupção é o segundo problema que mais mereceria a atenção dos brasileiros a partir de 2008, sendo superado apenas pelos problemas de segurança pública, de acordo com a pesquisa realizada pelo IBOPE em 2007. Conforme o estudo da organização não governamental Transparência Brasil em 2003, no setor privado, a corrupção é o segundo maior obstáculo ao desenvolvimento empresarial, sendo superada apenas pela elevada carga tributária¹.

A corrupção pode prejudicar seriamente o desempenho econômico de um país. Entre uma série de problemas, a corrupção afeta as decisões de investimentos, limita o crescimento econômico, altera a composição dos gastos governamentais, causa distorções na concorrência, abala a legitimidade dos governos e a confiança no Estado. Por meio desses fatores, a corrupção compromete a competitividade do país, na medida em que aumenta o custo do investimento produtivo e prejudica a estabilidade do ambiente de negócios.

Dada a preocupação dos brasileiros com a corrupção e considerando seu impacto negativo sobre o país, o tema revela-se importante e justifica o objetivo deste trabalho, que é obter uma estimativa do custo econômico da corrupção no Brasil e propor uma agenda com medidas de combate à corrupção a fim de destravar um dos empecilhos ao crescimento econômico nacional. Vale ressaltar que, apesar deste trabalho utilizar um índice de percepção da corrupção para estimar seu custo, observamos que, mesmo assim, os resultados aqui encontrados são compatíveis com estimações realizadas a partir dos valores levantados pela ONG Transparência Brasil (2003), que não utilizam princípios subjetivos. Além disso, o nível de corrupção percebida do Brasil é consistente com a relação observada com o PIB per capita e IDH do país, valores baseados em dados estritamente quantitativos.

O termo corrupção comporta algumas definições. Segundo o Banco Mundial e Nye (1967), a corrupção é um desvio dos deveres associados a um cargo público para o benefício privado. Mas este conceito pode ser estendido para englobar o benefício a partidos políticos, familiares e classes. Estudos realizados têm identificado um conjunto de causas que geram ou podem gerar a corrupção (MAURO, 1997 e RAMALHO, 2006):

¹ Os demais fatores são sistema judicial inadequado, má distribuição de renda, métodos inadequados de coleta de impostos, leis e regulamentos trabalhistas, burocracia para o comércio externo, serviços públicos e infraestrutura inadequados, falta de planejamento governamental, criminalidade e violência, sistema educacional deficiente, regulamentos de licitações públicas, baixa qualificação profissional e excesso de eleições. A pesquisa foi divulgada em Abramo, 2004.

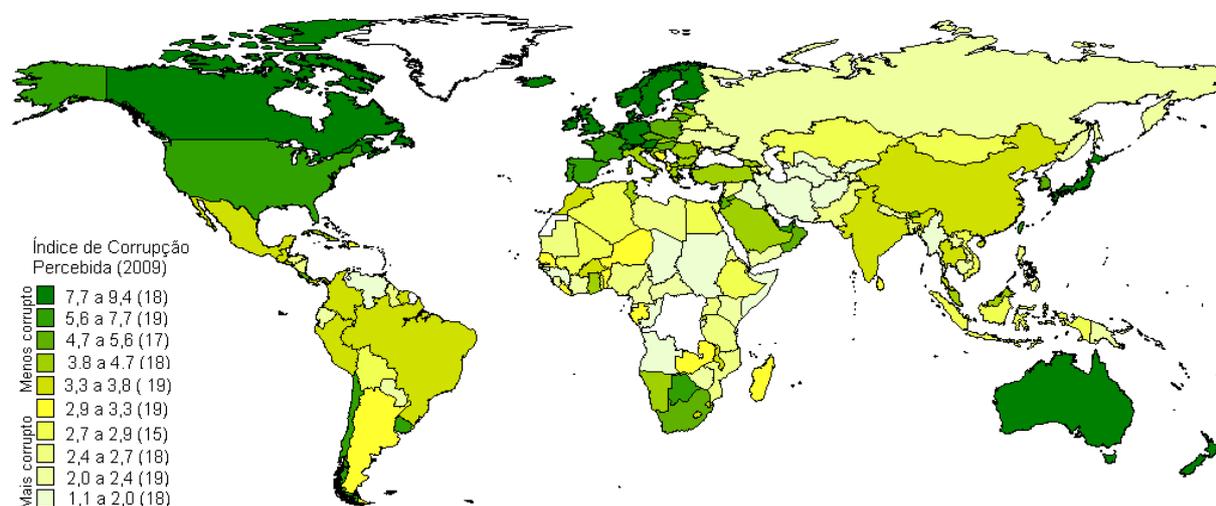
- **Elevado poder discricionário.** Em termos mais gerais, qualquer política com elevado poder discricionário cria oportunidades para práticas corruptas. São exemplos deste grupo as restrições ao comércio externo e subsídios governamentais, como a imposição de licenças de importação/exportações, o protecionismo e a concessão de subsídios a certos setores da economia. Estudos mostram que economias com menos subsídios ou mais abertas ao comércio externo, por não discriminarem grupos beneficiários, estão associadas a menores níveis de corrupção.
- **Baixo nível de salários.** Os baixos salários são um estímulo à busca de fontes alternativas para completar a renda e isto pode ocorrer tanto com os funcionários do setor público quanto do setor privado.
- **Sistema político.** O nível de corrupção do sistema político tende a estar associado ao nível de competição política. É provável que o nível de corrupção seja maior em regimes autoritários, com menor pressão política.
- **Desigualdade social e de direitos.** A aceitação da diferença de direitos entre setores da sociedade promove a impunidade sobre práticas corruptas.

A corrupção é um fenômeno mundial, dado que muitos destes fatores são observados em diversos países. É o que apontam os dois principais indicadores sobre o tema. O Banco Mundial calcula anualmente, desde 1996, seis Indicadores de Governança, dentre eles o ICC (Índice de Controle da Corrupção), para mais de 200 países². Além deste índice, a organização não governamental Transparência Internacional (IT, em inglês) dedica-se ao combate à corrupção e calcula anualmente, desde 1995, o Índice de Percepção da Corrupção (CPI, em inglês) para mais de 100 países. Neste índice, cada país recebe uma nota de zero (país muito corrupto) a 10 (país pouco corrupto). Entretanto, é importante considerar duas ressalvas com relação a este indicador. Primeiro, o CPI é um índice subjetivo, pois é baseado em pesquisas de opinião de um conjunto de empresários e instituições acerca de suas percepções sobre práticas corruptas. Segundo, por ser subjetivo, um determinado valor do indicador em dois países não representa necessariamente a mesma dimensão de corrupção percebida nesses países (um CPI de três para o país A, por exemplo, não representa necessariamente a mesma corrupção percebida de um indicador três para o país B). Mesmo assim, Abramo (2000) discute que os problemas de mensuração são intrínsecos aos atos de corrupção que, pela própria definição, ocorre fora do arcabouço legal e, portanto, é necessário medi-la por meios indiretos. Além disso, como já ressaltamos, os resultados aqui encontrados são compatíveis com estimações realizadas a partir de

² Os demais indicadores de governança são: voz e transparência, estabilidade política e ausência de violência, efetividade do governo, qualidade da estrutura regulatória e eficácia da lei.

estudos que não utilizam princípios subjetivos. O Mapa 1, a seguir, classifica os países de acordo com o CPI. Cores mais fortes representam países onde a corrupção é menor³.

Mapa 1 – Índice de Percepção da Corrupção – 2009. Cores mais fortes: países menos corruptos



Fonte: Transparência Internacional. Elaboração: Decomtec/FIESP.

Lembrando que quanto maior o CPI menor é o nível de corrupção, o Gráfico 1 nos informa o esforço dos países na redução da corrupção percebida entre 1995 e 2009. O eixo horizontal representa a variação (em pontos percentuais) da corrupção percebida entre 1995 e 2009⁴, enquanto o eixo vertical representa o CPI de 2009. Assim, os países se distribuem em quatro quadrantes. No primeiro, encontram-se os países que possuem baixa corrupção percebida e ainda diminuíram o nível no período. Nesse quadrante temos, por exemplo, a Coreia do Sul e a República Tcheca. No segundo quadrante, embora os países tenham conseguido reduzir a corrupção percebida no período, ainda apresentam elevados índices percebidos. São exemplos o Brasil, a China, a Índia e o México. No terceiro quadrante, estão os países com piores desempenhos, pois além de possuírem elevada corrupção percebida em 2009, a variação indica um aumento da percepção da corrupção no período. São exemplos a Rússia, a Grécia, a Argentina e a Venezuela. Finalmente, o quarto quadrante representa

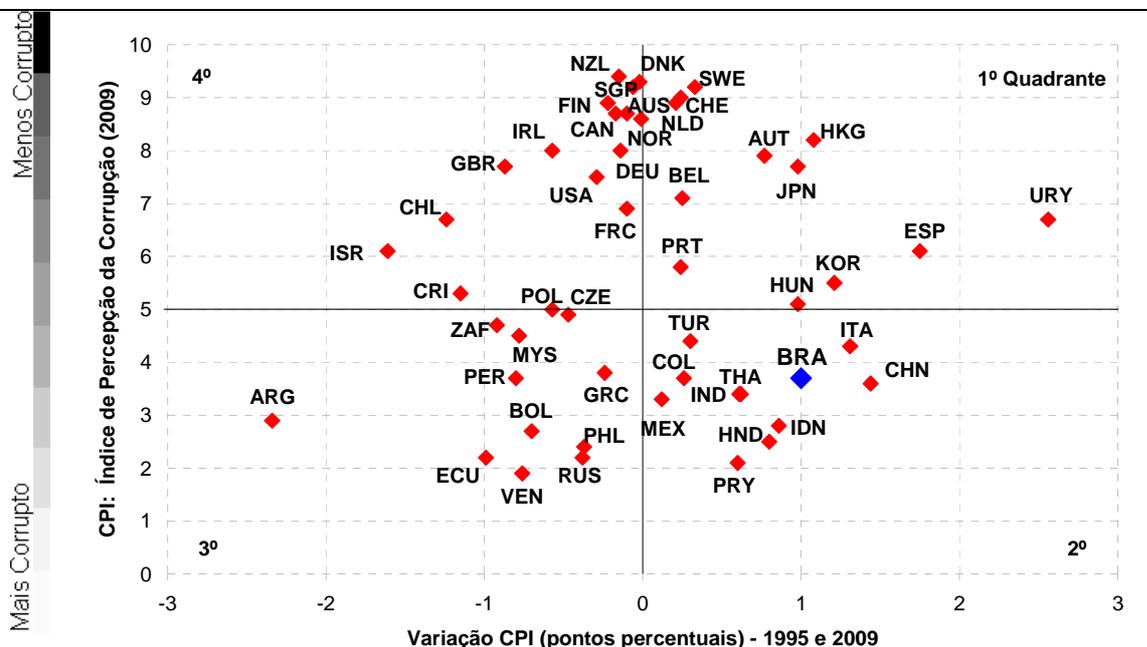
Brasil, China, Índia e México são exemplos de países que, embora tenham reduzido a corrupção percebida no período, ainda apresentam elevados índices.

³ Países em branco não possuem dados de CPI em 2009.

⁴ Selecionamos uma amostra de 50 países. Para 11 deles, não há dados em 1995. Para calcular a variação do CPI, consideramos o seu primeiro ano disponível, em geral, 1996.

países que ainda mantêm baixos níveis de corrupção percebida, apesar de ela ter aumentado no período. São exemplos o Chile, os Estados Unidos e o Reino Unido.

Gráfico 1 – Esforço na redução da corrupção percebida (CPI) entre 1995 e 2009 (amostra de 50 países)



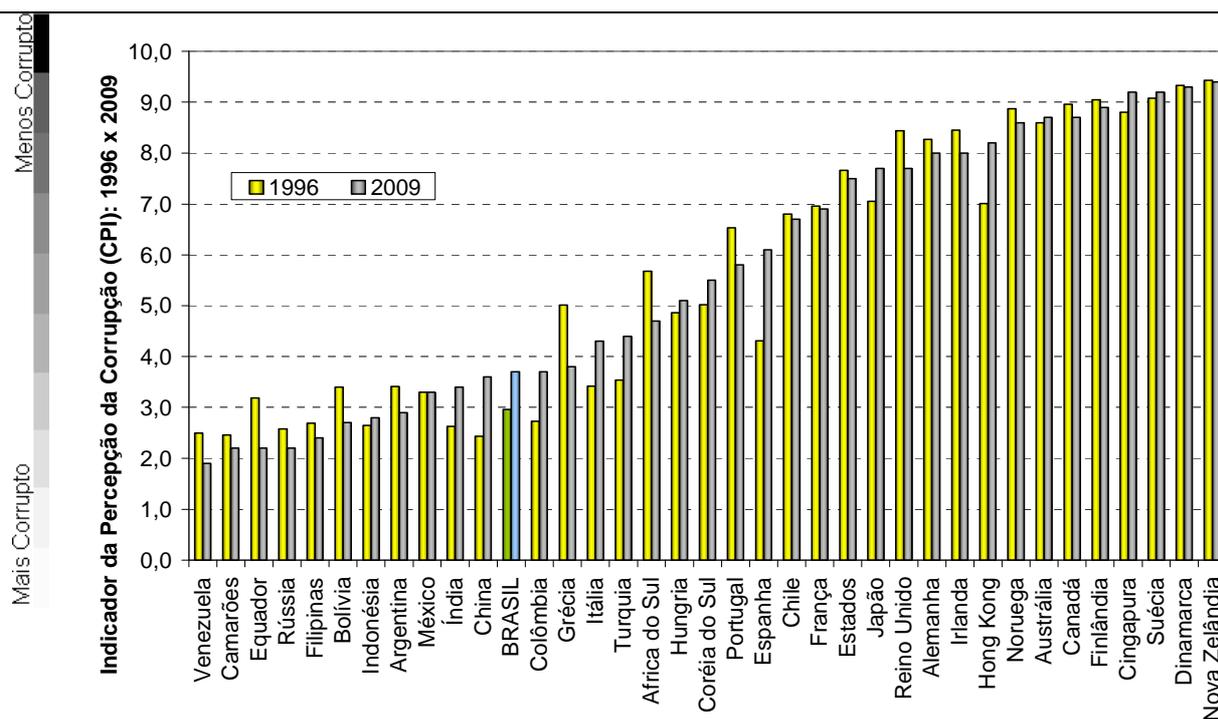
Fonte: Transparência Internacional. Elaboração: Decomtec/FIESP.

A ONG Transparência Internacional, responsável pelo cálculo do CPI, tem aumentado a amostra de países analisados a cada ano. Por isso é necessário cautela para acompanhar a evolução da corrupção percebida do Brasil no período de 1996 a 2009:

- Mantendo para 2009 a mesma base de 54 países pesquisados em 1996, observa-se que o Brasil ocupava o 40º lugar em 1996, com um CPI de 2,96. Em 2009, considerando os mesmos 54 países, apresentando menor nível de corrupção percebida (CPI de 3,70), o Brasil subiu para a 35ª posição.
- No entanto, em 2009, a ONG pesquisou 180 países. Nesta amostra, o Brasil ainda ocupa a 75ª colocação com um CPI de 3,70, atrás de Porto Rico (36º), Malásia (57º) e Kuwait (68º), todos com menor nível de corrupção percebida. A média do CPI dos 180 países em 2009 foi de 4,03, superior ao índice brasileiro de 3,70, indicando que a corrupção percebida no Brasil ainda é bastante elevada, como mostra o Gráfico 2.

Com um CPI de 3,70 em 2009, o Brasil ocupou a 75ª colocação no ranking de corrupção percebida de 180 países, cuja média do CPI foi de 4,03, indicando que a corrupção percebida no Brasil é bastante elevada e superior à média dos países.

Gráfico 2 – Indicador da Percepção da Corrupção: 1996 e 2009



Fonte: Transparência Internacional. Elaboração: Decomtec/FIESP.

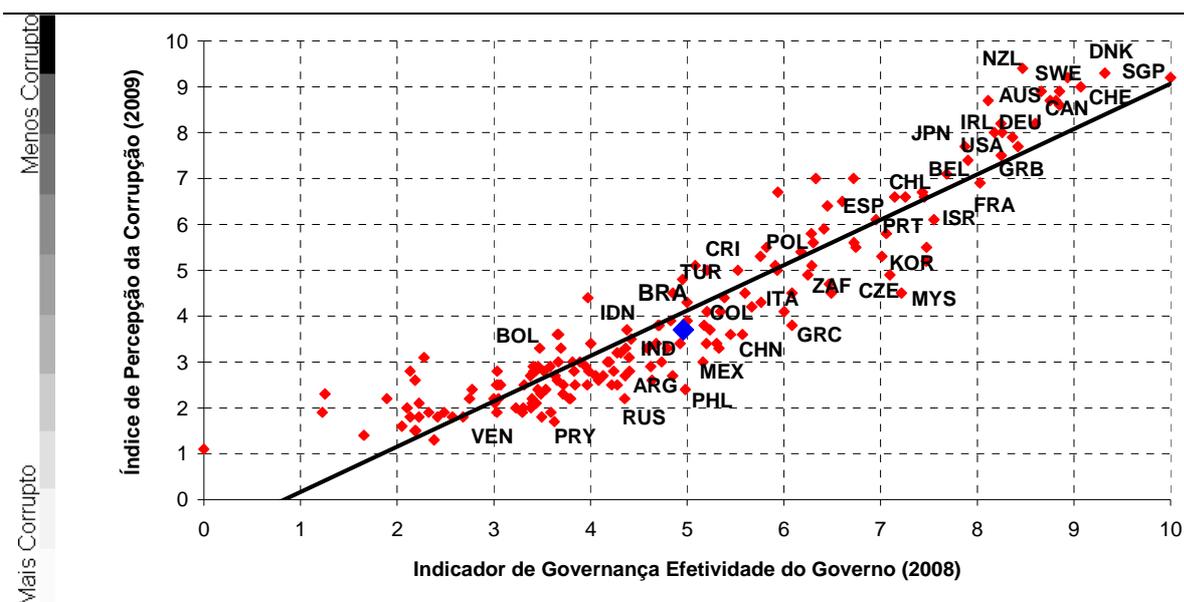
Abramo (2000) separa os indicadores entre aqueles que estão na “raiz da corrupção” e se referem à ordem da sociedade (indicadores de governança) e os que podem ser afetados pela corrupção (competitividade, crescimento, educação, saúde etc.). O Banco Mundial divulga seis indicadores de governança desde 1996⁵. Em geral, entende-se que estes indicadores buscam medir a qualidade das instituições. De acordo com Silva (2001), nos países desenvolvidos institucionalmente, a corrupção é um fenômeno marginal. Portanto, na medida em que a corrupção reduz a capacidade dos países de executar suas funções eficientemente, os dois conceitos, corrupção e governança, estão relacionados. Os Gráficos 3 e 4, a seguir, mostram a relação entre corrupção e dois dos indicadores de governança divulgados pelo Banco Mundial.

O Gráfico 3 ilustra a relação entre o Índice de Percepção da Corrupção (CPI) e o indicador de governança “Efetividade do Governo”, publicado pelo Banco Mundial, que mede percepções sobre a lentidão e excesso burocrático, falha na ação governamental, qualidade do governo e da administração, vulnerabilidade da administração ante pressões políticas, continuidade administrativa em mudanças de governo, eficiência governamental na prestação de serviços, previsibilidade de normas etc. (ABRAMO, 2000). Tanto o gráfico

⁵ Os seis indicadores de governança são voz e transparência, estabilidade política e ausência de violência, efetividade do governo, qualidade da estrutura regulatória, eficácia da lei e controle da corrupção.

quanto o cálculo da correlação⁶ de 0,936 mostram que o nível de corrupção do país está relacionado com a eficácia de seu governo, e nos permite concluir que existe uma tendência de que governos mais eficazes sejam associados à menor corrupção percebida pela sociedade. Considerando a relação linear entre os valores, vemos que o Brasil tem uma corrupção compatível com o seu indicador de governança Efetividade do Governo.

Gráfico 3 – Relação entre o Indicador Efetividade do Governo e o Índice de Percepção da Corrupção



Fonte: Transparência Internacional e Banco Mundial⁷. Elaboração: Decomtec/FIESP.

Outro indicador de governança é a eficácia da lei. Este busca medir a percepção sobre a validade efetiva dos contratos, custos derivados de atividades criminosas, fraudes bancárias, possibilidade de cidadãos acionarem o governo, independência do Poder Judiciário, obediência dos cidadãos a sentenças judiciais, tradição de lei e ordem, prevalência de atividades informais, evasão fiscal, confiança no Judiciário na proteção à propriedade, previsibilidade do Judiciário etc. (Abramo, 2000). A correlação entre este indicador e o CPI é de 0,939, indicando forte associação entre níveis mais eficazes das questões legais e a

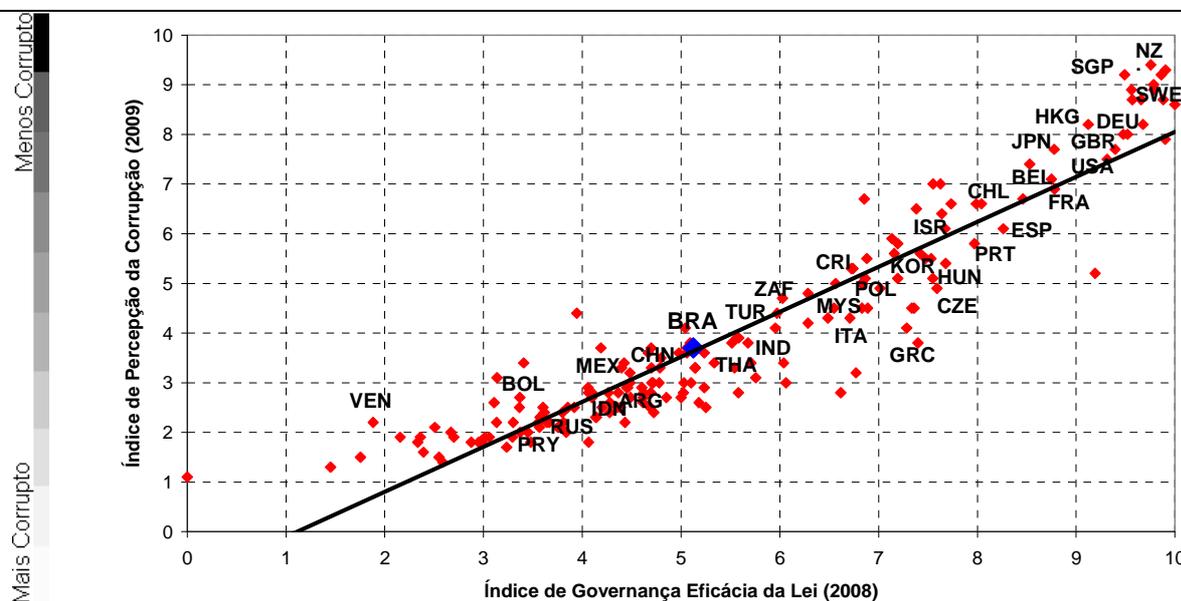
Maior efetividade do governo e maior eficácia das leis relacionam-se com menor corrupção percebida do país. O Brasil possui uma corrupção percebida compatível com esses indicadores de governança.

⁶ A correlação mede o grau de associação linear entre duas variáveis.

⁷ Os dados de governança sofreram uma transformação linear para levá-los a uma escala de 0 a 10, procedimento que não altera as propriedades estatísticas das séries.

menor corrupção percebida. Considerando a relação linear entre os valores, vemos novamente que o Brasil tem uma corrupção compatível com o seu indicador de governança Eficácia da Lei.

Gráfico 4 – Relação entre o Indicador Eficácia da Lei e o Índice de Percepção da Corrupção



Fonte: Transparência Internacional e Banco Mundial⁸. Elaboração: Decomtec/FIESP.

Na Tabela 1, o Brasil é comparado a alguns países no que diz respeito à relação entre os indicadores de governança e os níveis percebidos de corrupção. A amostra de países Seleccionados é composta por 12 nações que representam níveis de corrupção inferiores ao Brasil⁹. Um dos componentes do indicador de governança Efetividade do Governo é a percepção sobre a lentidão e excesso burocrático. É grande a burocracia que as empresas brasileiras precisam enfrentar no país. Segundo dados do FMI (2009), enquanto que nos países da OCDE¹⁰ são necessários em média 15 dias para se abrir uma empresa, no Brasil são necessários cinco meses (152 dias)¹¹. Outra questão abordada por esse indicador de governança é a vulnerabilidade da administração ante pressões políticas. A pesquisa

⁸ Os dados sofreram uma transformação linear para levá-los a uma escala de 0 a 10, procedimento que não altera as propriedades estatísticas das séries.

⁹ Fazem parte deste grupo a Coreia do Sul, Costa Rica, Japão, Chile, Espanha, Irlanda, Estados Unidos, Alemanha, Austrália, Canadá, Cingapura e Finlândia.

¹⁰ Países da OCDE: Alemanha, Austrália, Áustria, Bélgica, Canadá, Coreia do Sul, Dinamarca, Eslováquia, Espanha, Estados Unidos, Finlândia, França, Grécia Holanda, Hungria, Irlanda, Islândia, Itália, Japão, Luxemburgo, México, Nova Zelândia, Noruega, Polônia, Portugal, Reino Unido, República Checa, Suécia, Suíça e Turquia.

¹¹ Dados do WEO - World Economic Forum.

recente, realizada pela CNT/Sensus, exemplifica essa questão. Uma amostra de brasileiros foi consultada em janeiro de 2010 e, entre outras questões, abordou-se a confiança dos cidadãos no Governo. Constatou-se que quase 60% possuem baixa confiança no Governo¹². São desempenhos deste tipo, alta burocracia e fragilidade das instituições, que reduzem a eficiência da administração pública brasileira, resultando em indicadores quase três pontos aquém dos observados nos países da OCDE e nos Selecionados.

Em relação ao Sistema Judiciário, o desempenho do Brasil também é inferior aos demais países da Tabela 1, indicando reduzida eficiência da justiça do país. Este resultado é compatível com a percepção dos brasileiros apontada na pesquisa CNT/Sensus: 61% responderam ter baixa confiança na Justiça brasileira.

Elevada burocracia e a fragilidade das instituições reduzem a eficiência da administração pública brasileira, o que, aliado à baixa eficiência do Sistema Judiciário, resultam, em média, três pontos aquém dos indicadores observados nos países da OCDE e nos Selecionados.

Da Tabela 1, é possível concluir que piores índices de governança estão relacionados com maior percepção da corrupção, como mostra o último indicador da tabela.

Tabela 1 – Comparação entre países – Relação entre governança e corrupção

Fator	Indicador	Brasil	Países selecionados	OCDE
Burocracia				
Eficiência da administração pública	Efetividade do governo*	5,00	8,05	7,70
	Qualidade da regulação*	6,20	8,81	8,61
Sistema Judiciário				
	Eficácia da lei*	5,10	8,88	8,61
Corrupção				
	Índice de percepção da corrupção** ¹	3,70	7,53	6,98

Fonte: * Indicadores de Governança do Banco Mundial (2008); ** Transparência Internacional (2009). Elaboração: Decomtec/FIESP.

Observações: ¹ Quanto maior o índice, menor a corrupção percebida.

¹² Alta confiança corresponde à soma das respostas “Confia sempre” e “Confia na maior parte das vezes”. Baixa confiança corresponde à soma das respostas “Confia poucas vezes” e “Não confia nunca”.

2. Custos Econômicos da Corrupção

Silva (2000) organiza as três principais visões da moderna economia política sobre os custos econômicos que podem ser gerados pela corrupção. A primeira refere-se à teoria dos caçadores-de-renda¹³, a segunda à teoria econômica da propina e a terceira ao desempenho econômico (medido em eficiência e crescimento). De acordo com a primeira, os agentes econômicos maximizam seu bem-estar, por meio da maximização da renda, independente das regras de conduta econômicas e sociais. Na teoria econômica da propina, as relações impessoais entre os agentes econômicos (a forma de maximizar seu bem-estar ocorre por meio da identificação dos preços) transformam-se em relações pessoais, por meio de uma transferência ilegal de renda, a propina, da apropriação indevida de recursos de terceiros ou da garantia de tratamento diferenciado. A propina, estabelecida em geral entre agentes públicos e privados, está vinculada às imperfeições de mercado, em situações em que os preços dificilmente são estabelecidos dentro de uma lógica do mercado. Da falta de um sistema de punição ou controle do comportamento dos agentes, surge a corrupção. A terceira teoria, mais moderna, nasce dos trabalhos de Shleifer e Vishny (1993) e busca identificar a relação entre instituições e corrupção e a relação desta com o crescimento econômico.

Uma vasta literatura identifica alguns canais pelos quais a corrupção retarda o crescimento econômico (MAURO, 1997; TANZI e DAVOODI 1997; SILVA, 2000; RAMALHO, 2006):

- Reduz o incentivo ao investimento produtivo, pois a corrupção é interpretada como mais uma taxa a ser paga, diminuindo a rentabilidade dos projetos. Os efeitos também são sentidos no investimento estrangeiro direto (IED), dado que países mais corruptos apresentam maior “custo informal”, o que limita a competitividade do país frente a esse investimento;
- A incerteza sobre a necessidade de um pagamento adicional de recursos para viabilização de um projeto desestabiliza o ambiente de negócios do país, colocando-o em desvantagem em relação aos seus competidores;
- O desvio de certo montante financeiro para atividades ilegais provoca queda nas receitas arrecadadas do governo, o que gera perdas orçamentárias e reduz a possibilidade de financiamento de gastos produtivos;
- Reduz a eficácia dos recursos distribuídos pelo setor público;

¹³ Identificado por Tullock (1967) e desenvolvida também em Krueger (1974), Tullock (1990) e Bhagwati (1982, 1983), este fenômeno ocorre quando uma instituição ou pessoa busca extrair valores indevidos de outros entes por meio da manipulação das regras do jogo econômico. Em outras palavras, os agentes econômicos buscam o máximo de bem-estar, mesmo que fora das regras de conduta econômica e social.

- Ocorre a alocação ineficiente dos recursos, uma vez que os ativos financeiros são desperdiçados em atividades caçadoras de renda e improdutivas;
- Gera ineficiência na administração pública, pois os contratos licitados ganhos por empresas corruptoras podem comprometer a qualidade dos serviços e da infraestrutura pública. A má qualidade aumenta tanto a probabilidade de refazer o serviço, como a frequência da manutenção, reduzindo a produtividade total da economia;
- Distorce a composição dos gastos públicos, pois o governo pode favorecer projetos onde a lucratividade gerada pela corrupção seja maior. Como consequência, ocorre deformação das políticas sociais e de desenvolvimento.

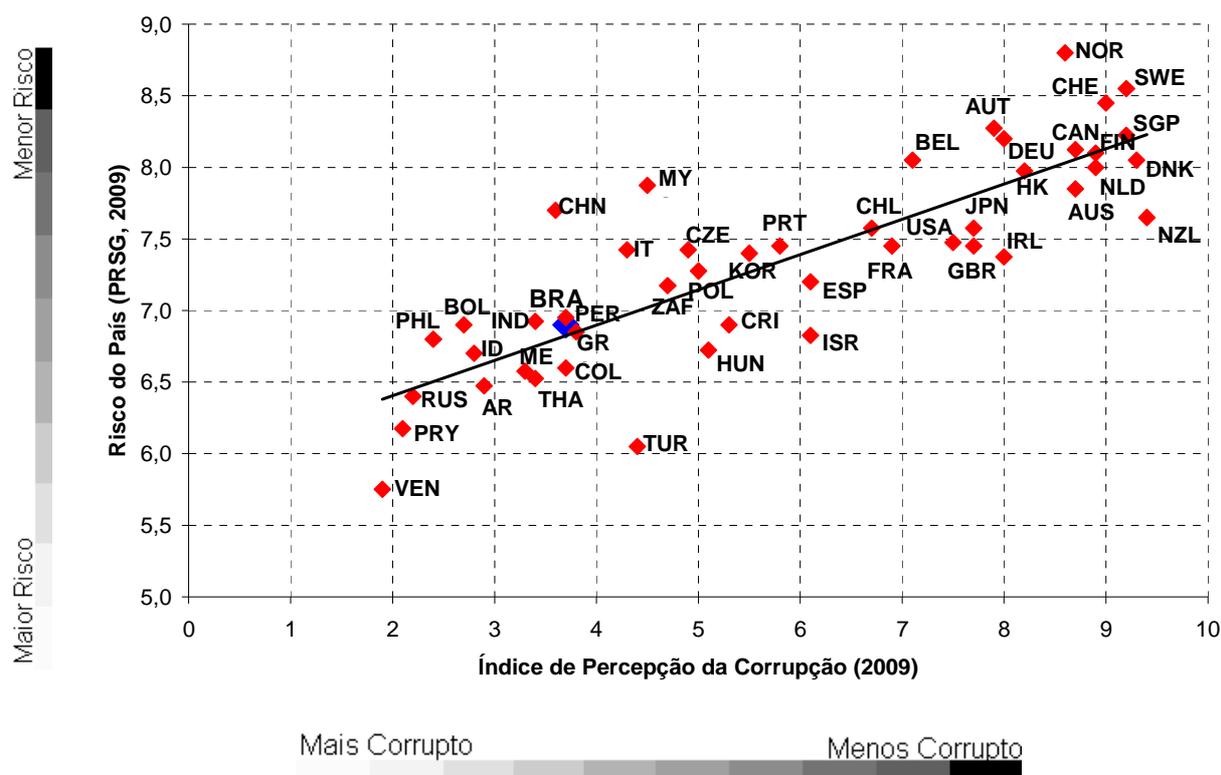
O Gráfico 7 mostra a relação entre o nível de corrupção percebido (CPI) em uma amostra selecionada de países e o índice de risco composto do país (quanto maior o índice, menor o

Dada a relação observada no gráfico, não é possível descartar que níveis de corrupção percebida mais baixos estão associados a menor risco do país, o que, por sua vez, aumentam a taxa de investimento externo, com consequências positivas sobre o crescimento do país.

risco)¹⁴. É importante destacar que vários fatores influenciam a percepção do risco de um país, além de seu nível de corrupção. O próprio índice de risco observado no gráfico considera vários fatores relacionados à questões políticas, econômicas e financeiras.

¹⁴ Composite Risk Rating, da série de índices calculados pela International Country Risk Guide – PRS Group. A instituição calcula um índice de risco composto baseado em três componentes: risco político, econômico e financeiro.

Gráfico 7 – Relação entre o Índice de Percepção da Corrupção (CPI 2009) e o Índice de Risco Composto do País (PRSG, 2009)



Fonte: International Country Risk Guide - www.prsgroup.com e Transparência Internacional. Elaboração: Decomtec/FIESP.

O Quadro 1 ilustra os efeitos econômicos da corrupção. As principais consequências são a redução da eficiência do gasto público e o desestímulo ao investimento privado. A condição do Brasil é comparada à média da amostra dos mesmos países Seleccionados considerados na Tabela 1¹⁵.

O ponto de partida é dado pelo Índice de Percepção da Corrupção. Enquanto a média do CPI entre 1997 e 2009 para o Brasil foi de 3,8, os países seleccionados obtiveram um índice médio de 7,5 indicando a menor percepção de corrupção nestes países. Como vimos pelo Gráfico 3, países menos corruptos tendem a apresentar maiores índices no quesito efetividade do governo. A relação entre os índices é clara, assim como o fraco desempenho institucional do Brasil comparado aos países Seleccionados.

É clara a relação entre os índices de governança e de corrupção percebida, assim como o fraco desempenho institucional do Brasil.

¹⁵ Coreia do Sul, Costa Rica, Japão, Chile, Espanha, Irlanda, Estados Unidos, Alemanha, Austrália, Canadá, Cingapura e Finlândia.

A corrupção reduz a eficiência do gasto público, notadamente dos gastos sociais, como ilustra a parte superior do Quadro 1, que relaciona dados do consumo do governo, carga tributária da economia, gastos de saúde e educação, todos expressos em proporção do PIB. A despeito do peso do governo na economia do Brasil ser maior do que nos países Selecionados, estes apresentam melhores resultados em termos de escolaridade média (em anos) e Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Portanto, ainda que o governo brasileiro gaste mais, este gasto revela-se ineficiente, gerando resultados insatisfatórios em termos de escolaridade e IDH se comparados ao que ocorre nos países Selecionados. Portanto, pelo esquema apresentado, a corrupção é um dos canais que contribuem para reduzir a eficiência do gasto público, em especial, o social.

Corrupção: um dos canais que reduz a eficiência do gasto público, em especial, dos gastos sociais.

A parte inferior do Quadro 1 relaciona o efeito da corrupção sobre os investimentos produtivos. Níveis maiores de corrupção percebida tendem, entre outros fatores, a aumentar o risco do país (como discutido no Gráfico 7 acima), o que desestimula os investimentos produtivos. Os investimentos (FBCF) no Brasil atingem uma média de 16,7% do PIB, seis e meio pontos percentuais abaixo da média dos países Selecionados. No entanto, estes países têm menores níveis de corrupção e melhores índices de efetividade do governo.

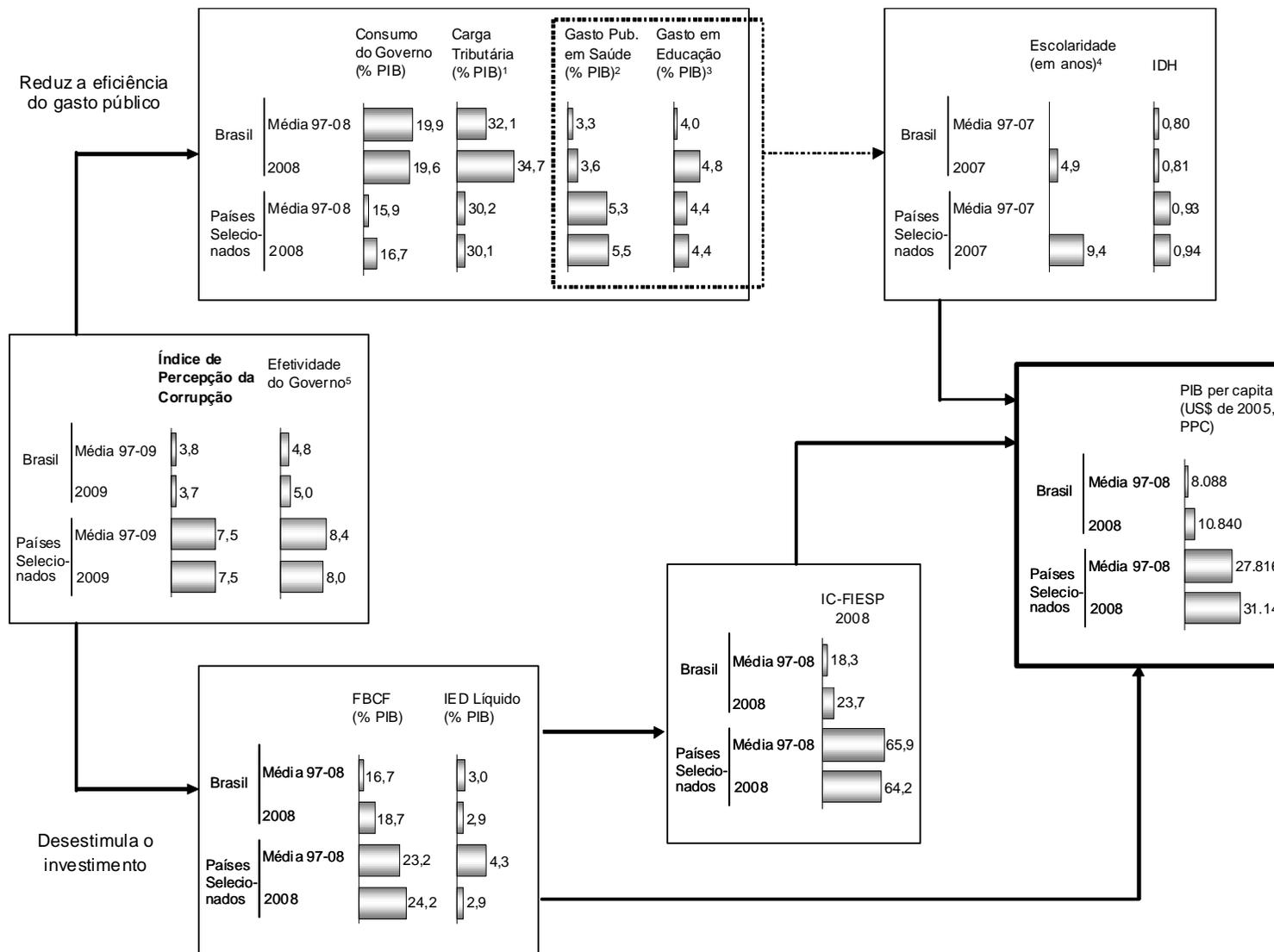
Ao reduzir a atratividade do investimento produtivo, a corrupção gera consequências negativas sobre o nível do PIB per capita, a competitividade e o potencial de crescimento da economia.

Vários fatores podem contribuir para estes resultados, mas, pelas relações apontadas na literatura, não é possível descartar a hipótese de que a corrupção reduza a atratividade do investimento

produtivo, o que, por sua vez, gera consequências negativas sobre o nível de produto per capita, competitividade da nação e sobre o potencial de crescimento da economia.

Dessa forma, níveis superiores de PIB per capita observados nos países Selecionados em relação ao Brasil são reflexos dos esforços de acumulação de capital físico e investimento eficiente em educação e saúde, fatores determinantes para o crescimento da economia. No entanto, além de questões econômicas, estes fatores também são influenciados pela qualidade institucional do país, dentre eles o grau de corrupção e de efetividade do governo na administração pública.

Quadro 1 – Efeitos Econômicos da Corrupção: Comparação entre Brasil e Países Seleccionados, 1997 - 2008



Notas: ¹ Dados referentes ao ano de 2007. ² Dados para 2006. ³ Dados de 2005 a 2008 (dependendo da disponibilidade do dado para o país). A média dos países seleccionados para as variáveis. ⁴ Dados referentes ao ano de 2000. ⁵ Dados até 2008. Carga Tributária e IC-FIESP foram calculadas sem considerar a Costa Rica, pois a fonte não fornece os dados para o país. O mesmo ocorre para Japão e Estados Unidos para a variável Gasto em Educação.

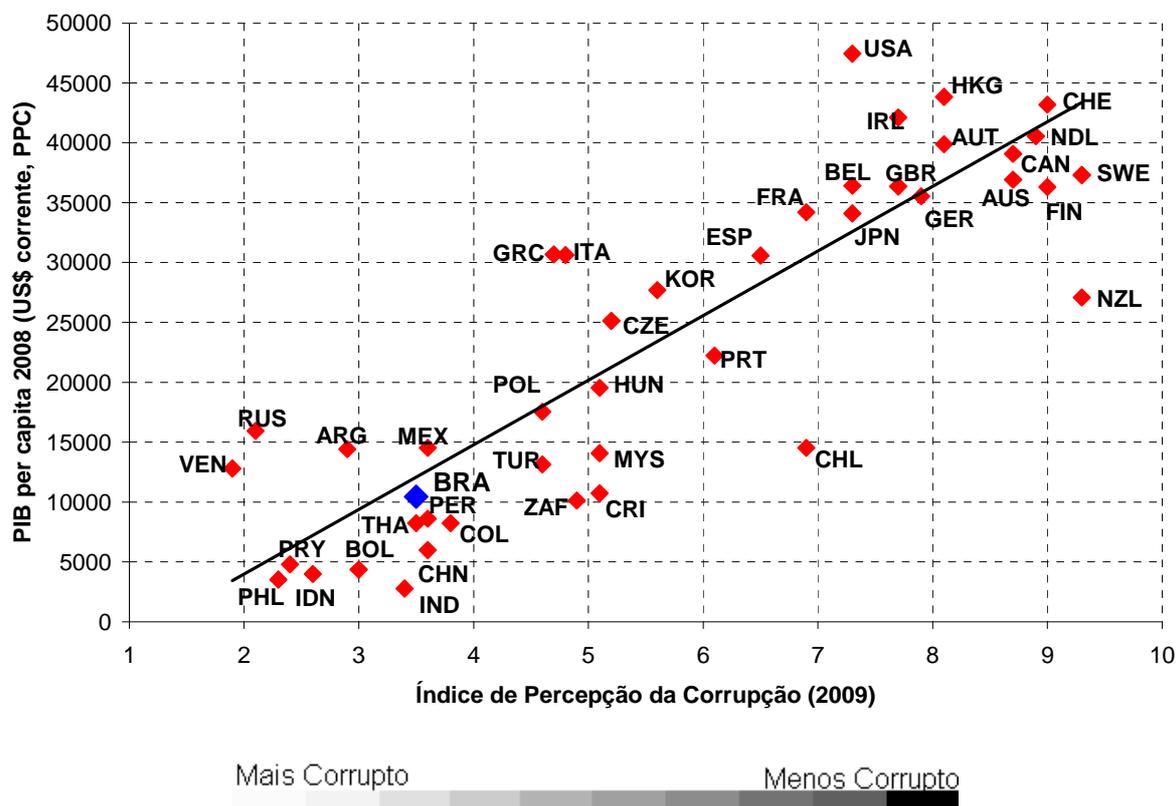
Fontes: Transparência Internacional (2009), Banco Mundial (2006, 2008a, 2008b), FMI (2008), IMD (2007), PNUD, FIESP (2009) e Barro e Lee (2000). Elaboração: Decomtec/FIESP.

3. Corrupção e Crescimento Econômico - Evidências

Os reflexos dos custos causados pela corrupção são sentidos pela sociedade sob diversos aspectos. O Produto Interno Bruto (PIB) per capita é uma medida de riqueza da população do país ao qual vários indicadores sociais estão associados. Pelas evidências discutidas até então, espera-se que economias mais corruptas (menor CPI) tenham menor nível de PIB per capita. É o que mostra o Gráfico 8, que considera a relação entre o CPI e o PIB per capita de 47 países¹⁶. O gráfico confirma o dano que a corrupção pode causar nos países.

Os países onde a corrupção percebida é menor, o PIB per capita e o IDH são mais elevados e maior tende a ser a sua competitividade.

Gráfico 8 – Relação entre o Índice de Percepção da Corrupção (CPI 2009) e o PIB per capita (US\$ corrente, PPC, 2008)

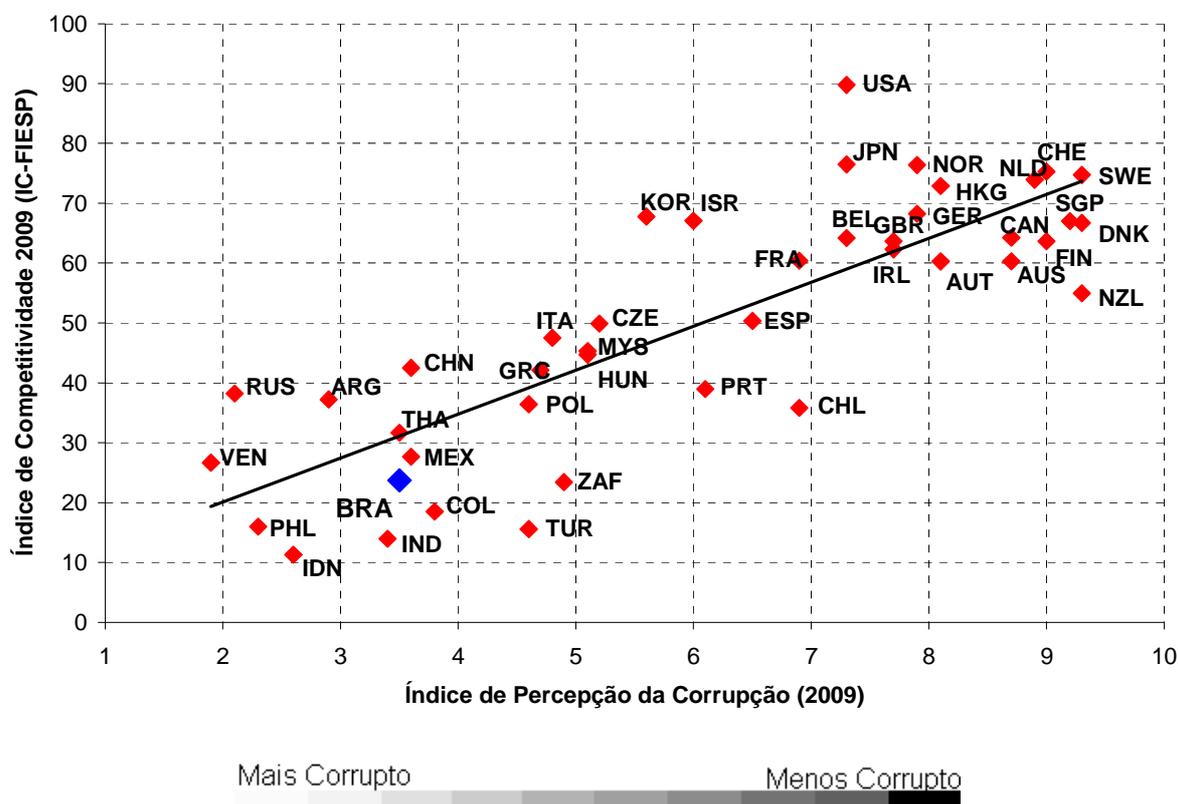


Fonte: World Economic Outlook e Transparência Internacional. Elaboração: Decomtec/FIESP.

¹⁶ O PIB per capita dos países é medido em preços correntes corrigidos pela Paridade do Poder de Compra (PPC), que é a taxa de câmbio calculada a partir dos valores de uma mesma cesta de bens e serviços. A correlação entre as duas séries, considerando os 47 países, é de 0,86.

A mesma relação ocorre entre o CPI e o Índice de Competitividade das Nações, divulgado anualmente pelo IC-FIESP. O Gráfico 9 mostra que quanto menor a corrupção percebida, maior tende a ser a competitividade do país¹⁷.

Gráfico 9 – Relação entre o Índice de Percepção da Corrupção (CPI 2009) e o Índice de Competitividade das Nações IC-FIESP (2009)



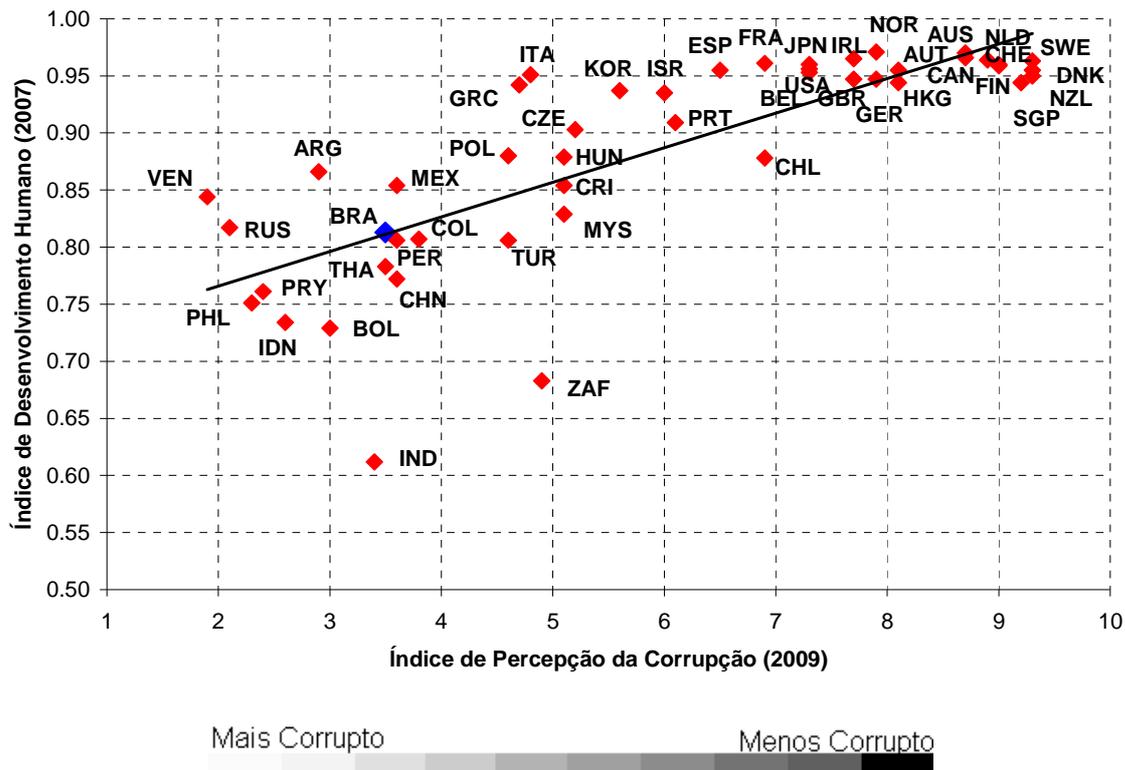
Fonte: FIESP e Transparência Internacional. Elaboração: Decomtec/FIESP.

A associação entre a corrupção percebida e o nível de IDH do país também ocorre, como mostra o Gráfico 10¹⁸. A relação indica que países com menor nível de corrupção percebida tendem a mostrar maiores índices de desenvolvimento humano. Pode-se levantar a hipótese de que os países mais corruptos, por terem maior probabilidade de desvios de recursos, acabam por obter menor efetividade na educação e saúde, implicando menores níveis de IDH.

¹⁷ A correlação entre as duas séries, considerando os 47 países, é de 0,82.

¹⁸ A correlação entre as duas séries, considerando os 47 países, é de 0,79.

Gráfico 10 – Relação entre Índice de Desenvolvimento Humano (2007) e o Índice de Percepção da Corrupção (CPI 2009)



Fonte: PNUD e Transparência Internacional. Elaboração: Decomtec/FIESP.

4. Corrupção e Crescimento Econômico – Estimativas

Fica claro, pelo discutido, que a corrupção gera custos econômicos para a sociedade, prejudicando seu crescimento econômico e desenvolvimento social, comprometendo sua competitividade. Nesta seção, trataremos de medir quanto o Brasil perde com a corrupção e, nesse sentido, primeiro definimos o que chamamos de custo da corrupção.

Custo da Corrupção - Definição

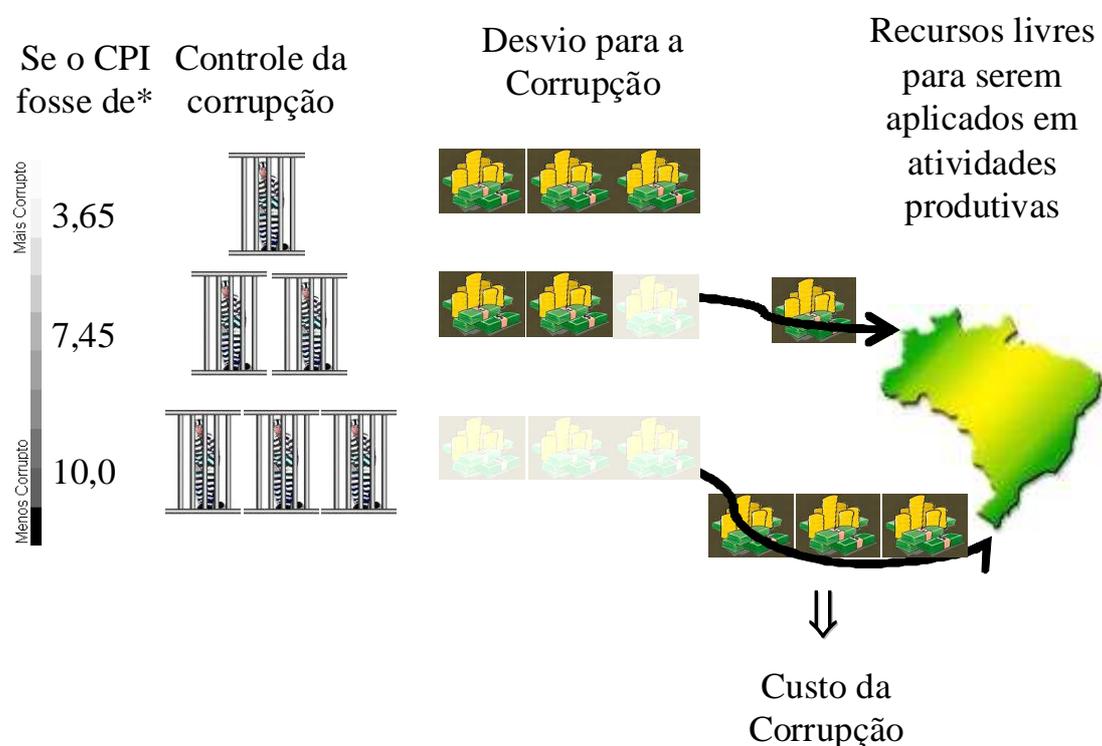
O custo da corrupção representa o montante de recursos que é desviado das atividades produtivas para as práticas corruptas. É um custo porque reduz a eficácia do investimento. Como coloca Silva (2000, p. 72), “tudo se passa como se tivéssemos que desperdiçar dinheiro à toa”. Em vez de usar o dinheiro para a compra de uma nova máquina, desvia-se para o pagamento de propinas. Os recursos poderiam ser investidos em pesquisas para o desenvolvimento de novas tecnologias, novos medicamentos etc, mas são desviados para

pagamento das práticas corruptas. Assim, um país com alto nível de corrupção percebida, tende a desviar grande soma de riqueza para o pagamento das práticas corruptas.

O custo da corrupção representa todo o montante de recursos que deixa de ser aplicado no país (seja em atividades produtivas, saúde, educação, tecnologia etc.) porque é desviado para o pagamento das práticas corruptas.

O Fluxograma 1 ilustra este raciocínio.

Fluxograma 1 – Representação do Custo da Corrupção



* Para ilustrar, são considerados três níveis de corrupção percebida. CPI de 3,65 representa o valor médio do indicador para o Brasil entre 1995 e 2009. CPI de 7,45 é o valor médio dos países Selecionados, relacionados na nota de rodapé 8 (média de 1995 a 2009). CPI igual a 10 representa o limite superior do índice, indicando que o nível de corrupção percebida no país tende a zero. Na realidade, como nenhum país obtém nível de CPI igual a 10. Por isso, grosso modo, considera-se CPI de 10 uma representação teórica de um nível zero de corrupção percebida no país.

Se o nível de corrupção percebida no país diminuísse, é possível supor que exista maior controle sobre a corrupção. Por seu controle ser maior, já não é possível desviar tantos recursos para a corrupção, liberando-os para as atividades produtivas. Esses recursos liberados, que agora podem ser investidos em atividades produtivas, representam o custo da corrupção para o país.

Trataremos de estimar, a seguir, o custo da corrupção no Brasil, utilizando um modelo que relaciona corrupção com o crescimento econômico.

Assim como em Silva *et al* (2001), usamos um modelo neoclássico de crescimento econômico, baseado em Solow e Mankiw *et al* (1992), segundo o qual o produto per capita de longo prazo de um país é determinado pela i) taxa de poupança da economia (um indicador do esforço de acumulação de capital para novos investimentos e geração de mais riqueza no futuro), ii) taxa de expansão da força de trabalho, iii) qualificação da força de trabalho (medido pelos anos de escolaridade) e iv) pelo ritmo do progresso técnico da economia (que permite um aumento da produtividade).

No entanto, além dessas variáveis, é necessário que o produto per capita também seja sensível ao índice de percepção da corrupção. Para isso, o modelo original é modificado para incluir os efeitos da corrupção sobre o crescimento de longo prazo do produto per capita do país. Espera-se, dessa forma, que níveis mais elevados de corrupção indiquem instituições mais ineficientes, que geram perdas ao produto per capita do país.

Os resultados da estimação econométrica mostram que, com exceção da variável que reúne as taxas de depreciação, inovação tecnológica (ambas consideradas constantes) e crescimento populacional, as demais (taxa de poupança, nível de escolaridade média da população acima de 15 anos e o índice de percepção da corrupção) são importantes para explicar o nível observado de produto per capita de longo prazo¹⁹. Além disso, foram incluídas quatro variáveis *dummies* no modelo para representar conjuntos diferentes de países, uma vez que o nível observado de produto per capita é bastante diferente do que seria esperado considerando somente as variáveis do modelo. Isto indica que outros fatores, fora dos especificados pelo modelo e particulares desses países, são importantes para determinação de seus produtos per capita²⁰.

¹⁹ No modelo de *steady state* de Solow, as taxas de depreciação, ritmo de inovação tecnológica e crescimento populacional são somadas e consideradas como uma única variável no modelo a ser estimado. As duas primeiras foram consideradas constantes por hipótese, de acordo com os valores que são estabelecidos na literatura. Portanto, o único componente variável é o crescimento populacional. Para o período da amostra de 1990 a 2008, essa taxa não possui grande variabilidade entre os países da amostra, e por isso, não seria considerada tão diferente da constante do modelo, provocando ausência de significância estatística, quando estimado o modelo. No entanto, como parte-se do referencial teórico proposto por Solow, decidimos mesmo assim, mantê-las no modelo. Usaremos um valor constante anual igual a 3% para a taxa de depreciação e de 2% para a taxa de inovação tecnológica, valores idênticos para todas as economias (SILVA, 2001), conforme estabelecido na literatura.

²⁰ Uma *dummy* foi considerada para a China (a variável assume valor um para a China e o valor zero para os demais países), outra para a Coreia do Sul, outra para o conjunto de países Sudão, Tonga e Zâmbia, e a última *dummy* para o conjunto Finlândia e Nova Zelândia.

A partir da estimação do modelo proposto, modificado para incluir a variável corrupção, é possível simular o efeito do custo médio anual da corrupção sobre o PIB per capita brasileiro, baseado em uma amostra de 95 países²¹.

A Tabela 3 apresenta o resultado da simulação. O nível médio anual observado da corrupção percebida no Brasil é de 3,65, considerando a escala do índice de zero a 10²². Considerando níveis médios de corrupção percebida no período 1995-2009 semelhante aos países listados na tabela e assumindo inalterada a contribuição das demais variáveis, a simulação nos mostra o ganho médio no período 1990-2008 de produto per capita que o Brasil poderia alcançar, caso tivesse valores de corrupção percebida iguais às desses países.

Tabela 3 – Simulação do impacto da corrupção (CPI) sobre o PIB per capita do Brasil, 1990-2008

	CPI médio	PIB per capita (US\$) médio, 1990-2008		
Brasil	3,65	7.953,7		
		PIB per capita do Brasil caso CPI Brasil = CPI país selecionado		
País	CPI médio	Estimativa (US\$)	Diferença (US\$)	Diferença (%)
Coreia do Sul	4,61	8.260,6	306,8	3,9
Costa Rica	4,96	8.368,6	414,9	5,2
Japão	6,94	9.010,6	1.056,9	13,3
Chile	7,13	9.074,8	1.121,1	14,1
Espanha	6,35	8.816,8	863,0	10,9
Irlanda	7,72	9.279,5	1.325,8	16,7
EUA	7,54	9.215,3	1.261,6	15,9
Alemanha	7,91	9.344,3	1.390,6	17,5
Austrália	8,68	9.616,3	1.662,6	20,9
Canadá	8,85	9.676,9	1.723,2	21,7
Cingapura	9,18	9.799,1	1.845,4	23,2
Finlândia	9,50	9.917,8	1.964,0	24,7
Média	7,45	9.184,2	1.230,5	15,5
CPI	10,00	10.103,5	2.149,8	27,0

Nota: PIB per capita expresso em dólares constantes de 2005, em paridade do poder de compra (PPC). Elaboração: Decomtec/FIESP.

Na média do período (1990 a 2008), o Brasil possui um produto per capita observado de US\$ 7.954 e um CPI de 3,65. Se possuísse um nível de percepção da corrupção igual a média dos países Selecionados de 7,45, o produto per capita do país passaria a US\$ 9.184, ou seja, um aumento de 15,5% na média do período 1990-2008 (equivalente a 1,36% ao ano).

²¹ A seleção dos 95 países baseou-se naquele que possuíam todas as informações necessárias para a análise.

²² Para o período de 1995 a 2009, de acordo com os dados da Transparência Internacional.

Portanto, se o Brasil, ao combater a corrupção, reduzisse seu nível percebido (para um CPI de 7,45, por exemplo), seria capaz de liberar um determinado montante de recursos das práticas corruptas e aplicá-lo em atividades produtivas, que seriam capazes de gerar um incremento médio de 15,5% no produto per capita no período (1990-2008). Se fossemos ainda mais rigorosos minimizando a corrupção percebida no Brasil (equivalente a um CPI de 10), devido ao maior controle, mais recursos, que antes eram aplicados em práticas corruptas, seriam liberados e poderiam ser utilizados em atividades geradoras de riquezas, provocando um incremento de 27,0% no produto per capita do brasileiro.

Usando como referência a média do CPI desses países de 7,45, calculamos que, no período 1990-2008, o custo médio anual da corrupção para o Brasil é de US\$ 8,8 bilhões a preços constantes de 2000 (ou R\$18,7 bilhões a preços constantes de 1998). A preços correntes de 2008, o custo anual da corrupção é estimado em R\$ 41,5 bilhões, o que corresponde a 1,38% do PIB.

O custo médio anual da corrupção é estimado em R\$ 41,5 bilhões, correspondendo a 1,38% do PIB (valores de 2008).

Se o controle da corrupção no Brasil for mais rigoroso, reduzem-se os pagamentos de propinas e subornos, o superfaturamento de obras, a necessidade de realizar o trabalho

Quanto maior a omissão no controle da corrupção, maior é a quantidade de recursos desviados das atividades produtivas e, portanto, maior é o custo da corrupção, pois são recursos que não se transformam em crescimento.

mais de uma vez etc. Ou seja, se o país tivesse o mínimo teórico de corrupção percebida (CPI igual a 10), maior seria o montante de recursos disponíveis, liberados pela inexistência das práticas corruptas. Na medida em que este montante maior de recursos ainda se destina à corrupção, ele representa um custo para o país (o custo da corrupção). Se o país apresentasse

um controle ainda maior da corrupção (CPI igual a 10), o custo médio anual da corrupção para o Brasil é estimado em R\$ 69,1 bilhões (preços correntes de 2008), o que corresponde a 2,3% do PIB.

Em 2006, o DECOMTEC realizou um estudo semelhante a este (FIESP, 2006). Mantendo a mesma cesta de países Selecionados na Tabela 3, estimou-se um custo médio anual da corrupção no Brasil de 1,35% do PIB em 2005, A média do CPI para esses países em 2005 foi de 7,43, indicando uma pequena redução na corrupção percebida de 0,02 pontos percentuais entre as médias calculadas até 2005 e 2009 (7,43 versus 7,45,

respectivamente). Já o Brasil manteve estável sua percepção de corrupção nesse período em 3,7 (2005 e 2009)²³.

Resumindo os resultados, temos, considerando o período de 1990-2008:

- Se o CPI do Brasil for de 7,45, semelhante à média dos países Selecionados, estima-se um custo médio anual da corrupção de 1,38% do PIB.
- Se o CPI do Brasil for de 10,0, estima-se um custo médio anual da corrupção de 2,3% do PIB.

5. Custo da Corrupção – Quais são as perdas para o Brasil?

Este estudo conclui que o custo médio da corrupção no Brasil é estimado entre 1,38% a 2,3% do PIB, isto é, de R\$ 41,5 bilhões a R\$ 69,1 bilhões (em reais de 2008).

Com estas estimativas, é possível calcular quanto o custo da corrupção representa nas contas do país e também os benefícios que os brasileiros poderiam obter caso a corrupção percebida fosse reduzida.

No entanto, um CPI igual a 10 representa um referencial teórico, equivalente a um nível de corrupção percebida tendendo a zero no país. Trata-se de um cenário hipotético, já que nenhum país obteve esse resultado até então. Por isso, o resultado do custo da corrupção de 2,3% do PIB (correspondente a um CPI de 10) pode ser interpretado como um ótimo teórico. Conseqüentemente, para estimarmos as perdas econômicas e sociais do Brasil com a corrupção, consideramos o resultado que avalia o custo médio anual da corrupção caso o Brasil possuísse um índice igual à média dos países Selecionados, isto, é caso o Brasil

²³ A diferença entre os resultados encontrados aqui e em DECOMTEC (2006) deve-se principalmente ao comportamento do PIB per capita dos países nos períodos selecionados em cada estudo. Em DECOMTEC (2006), utilizou-se uma amostra de 1975 a 2005. Nesse período, o crescimento médio anual do PIB per capita dos países selecionados foi de 4,52%, enquanto que para o Brasil foi de 1,96% (diferença de 2,55 pontos percentuais). Neste estudo, utilizou-se uma amostra de 1990 a 2008, no qual o crescimento médio anual do PIB per capita dos países selecionados foi de 3,96%, enquanto que para o Brasil foi de 1,28% (diferença de 2,68 pontos percentuais). Como indicadores de pouca corrupção tendem a estar associados a países com PIB per capita maior, ao simularmos menor nível de corrupção no Brasil, obtemos estimativas de PIB per capita mais elevada, similar ao dos países selecionados. Isso implica que o PIB per capita do Brasil teria crescido a uma taxa semelhante à desses países (considerando demais fatores constantes). Como a diferença de crescimento médio anual do PIB per capita entre o Brasil e os países selecionados é maior quando se considera a amostra de 1990 a 2008 em relação à amostra de 1975 a 2005, o que o Brasil deixou de crescer por conta da corrupção também é, por consequência, maior. Deixar de crescer representa um custo, e como na amostra de 1990 a 2008 o Brasil deixou de crescer mais do que na amostra de 1975 a 2005, o custo médio anual da corrupção em relação ao PIB é maior na primeira amostra em relação à segunda (1,38% do PIB versus 1,35%, respectivamente). (Dados do Banco Mundial – World Development Indicators).

possuísse um CPI de 7,45. De acordo com o resultado da seção anterior, se o CPI do Brasil for de 7,45, estima-se um custo médio anual da corrupção de 1,38% do PIB.

As perdas econômicas e sociais do Brasil com a corrupção foram estimadas considerando um nível de corrupção percebida no Brasil igual à média dos países Selecionados.

Um custo médio anual estimado da corrupção de 1,38% do PIB equivale a R\$ 41,5 bilhões (em valores de 2008) e representa 60,2% dos investimentos (FBCF) públicos realizados em 2008 (excluindo os investimentos em estatais federais) e 7,4% dos investimentos (FBCF) totais. A Tabela 4 a seguir mostra quanto o custo da corrupção

representa nas contas brasileiras.

Tem-se que 27% do valor que o setor público gasta com educação representa o montante total que se perde com a corrupção no Brasil. O custo da corrupção constitui uma parcela ainda maior do orçamento público da saúde: cerca de 40%. Em relação à segurança pública (primeiro item de preocupação dos brasileiros, segundo pesquisa do IBOPE em 2007), o custo médio anual da corrupção de R\$ 41,5 bilhões ultrapassa o gasto de R\$ 39,52 bilhões dos estados e União em segurança pública em 2008. É possível afirmar ainda que o custo médio da corrupção representa 2,3% do consumo das famílias.

Tabela 4 – Quanto o Custo Médio Anual da Corrupção Representa das Contas Brasileiras

	Parcela do Custo da Corrupção nas Contas Brasileiras
Investimento (FBCF) Total	7,40%
Investimento (FBCF) Público ¹	60,21%
Consumo Final Famílias	2,29%
Consumo Final do Setor Público	7,06%
Gasto Público em Educação ^{2*}	27,08%
Gasto em P&D (Público e Privado) ^{3**}	127,09%
Gasto Público em Saúde ^{4*}	38,91%
Gasto Público em Segurança ^{5**}	105,00%

Fontes: Ipeadata (IBGE/SCN 2000), ¹ Gobetti (2010), ² Inep (dados de 2007), ³ MCT (dado preliminar, 2008), ⁴ Datasus (2006), ⁵ Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2008). * Gasto do Governo Federal, Estadual e Municipal. ** Gasto do Governo Federal e Estadual. Elaboração: Decomtec/FIESP.

A Tabela 5 reporta estimativas de alguns benefícios que os brasileiros poderiam obter caso todo o valor do custo médio anual da corrupção fosse utilizado em cada uma das contas separadamente: educação, saúde ou infraestrutura. De acordo com os dados do Inep, a rede pública mantém 34,5 milhões de alunos do ensino fundamental, a um custo de R\$ 77,2

bilhões²⁴. Se o dinheiro que é desviado para a corrupção fosse aplicado na educação, estima-se que a rede pública seria capaz de atender mais 16,4 milhões de alunos do ensino fundamental (um aumento de 48%), chegando a um total de quase 51 milhões de alunos. Se, por outro lado, mantivermos o mesmo número de alunos atendidos, com os recursos desviados para a corrupção seria possível aumentar o gasto médio por aluno de R\$ 2.236 para R\$ 3.302.

Em outro exemplo, o orçamento do SUS (Sistema Único de Saúde) em 2007 foi de aproximadamente R\$ 41,3 bilhões²⁵. Com este montante, o SUS mantém 367,4 mil leitos de internação. Se o montante médio anual gasto com a corrupção no Brasil fosse aplicado à saúde, seria possível manter mais 327 mil leitos, chegando a um total de quase 700 mil leitos de internação.

Tabela 5 – Simulação dos Benefícios que os Brasileiros Deixam de Obter por Causa da Corrupção

	Valor Observado ou Meta (A)	Adicional: equivalente ao desviado para a corrupção (B)	Adicional em % (B/A)
Educação - Ensino Fundamental			
Número de Alunos da Rede Pública ^{1*}	34.510.989	16.438.071	47,6%
Saúde - SUS			
Número de leitos (internação) ^{2**}	367.397	327.012	89,0%
PAC - Metas (2007-2010)³			
Luz para Todos (pessoas atendidas)	5.150.000	24.570.088	477,1%
Saneamento Básico (domicílio atendidos)	22.500.000	23.347.547	103,8%
Habitação (famílias atendidas) ⁴	3.960.000	2.940.371	74,3%
Rodovia (Km)	45.337	56.341	124,3%
Ferrovia (Km)	2.518	13.230	525,4%
Porto (unidade)	12	184	1537,3%
Aeroporto (unidade)	20	277	1383,6%

Fontes: ¹ Investimento público direto médio por aluno do ensino fundamental – 1ª a 8ª série (Inep, 2007); Estes dados referem-se aos gastos consolidados do Governo Federal, dos Estados e do Distrito Federal e dos Municípios, ² Fundo Nacional da Saúde e Cadernos de Informação (DATASUS, 2007), ³ Balanço do PAC (Portal do Governo Brasileiro, http://www.brasil.gov.br/pac/conheca/infra_estrutura/), ⁴ Inclui recursos de contrapartida de estados, municípios e pessoas físicas e não considera SBPE. * Gastos do Governo Federal, Estadual e Municipal. ** Repasse dos créditos orçamentários e recursos financeiros destinados às ações e aos serviços públicos de saúde realizados pelos governos federal, estaduais, municipais e pelas instituições sem fins lucrativos. Elaboração: Decomtec/FIESP.

²⁴ Dado de 2007, Inep, correspondentes aos gastos do governo Federal, Estadual e Municipal.

²⁵ Dado do SIOPS, correspondentes ao Fundo Nacional da Saúde, que é o gestor financeiro, na esfera federal, dos recursos do SUS.

Com relação à infraestrutura, os dados foram simulados considerando os valores estimados pelo PAC. O Programa de Aceleração do Crescimento fornece dados sobre as metas físicas que se pretendem atingir e o valor necessário para que isso ocorra. A segunda coluna da Tabela 5 mostra quanto a corrupção poderia construir, em termos de infraestrutura, caso concentrássemos todo o custo médio anual estimado da corrupção em cada uma dessas contas separadamente. Por exemplo, o PAC prevê que, para atender 3,96 milhões de famílias no quesito habitação, seriam gastos R\$55,9 bilhões. Utilizando o custo médio anual da corrupção de R\$ 41,5 bilhões para construção das habitações, temos que 2,94 milhões de famílias poderiam se atendidas, ou seja, 74% das famílias previstas pelo PAC.

Em outro exemplo, o PAC prevê que para a construção de 45,3 mil quilômetros de rodovias seriam necessários R\$ 33,4 bilhões. Se aplicássemos o valor do custo médio anual da corrupção na construção das rodovias, seria possível construir 56,3 mil quilômetros, isto é, todos os projetos levantados pelo PAC e ainda sobriam mais 11 mil quilômetros.

6. Propostas de Combate à Corrupção

A corrupção afeta o sentido de igualdade e da justiça social, prejudica a confiança dos cidadãos, deslegitima as instituições e gera custos sociais. Como coloca o Relatório de Corrupção Global de 2009, a corrupção é um desafio importante e crescente tanto para o ambiente de negócios como para a sociedade, cidadãos e nações de todo o mundo (IT, 2009).

A literatura especializada e a experiência de diversos países criaram algumas ações no combate à corrupção. Tais estratégias passam por reformas políticas e institucionais, seja pela criação de novas regras ou o aperfeiçoamento das já existentes e por mudanças na estrutura de incentivos de forma que a boa conduta seja mais lucrativa do que o oportunismo. São classificadas, em geral, três abordagens de ações anticorrupção (COLLIER, 2000; MEAGHER, 1997; ABED e DAVOODI, 2000).

Primeiro, a adoção de medidas legais e administrativas que limitem o poder discricionário dos funcionários públicos e das instituições de um modo geral, estabelecendo regras e regulamentações claras e completas.

Segundo, a promoção da boa governança, que pode ser obtida pelo estabelecimento de padrões de conduta claros e transparentes, tanto no setor público quanto no privado. Além

de fortalecer o monitoramento das regras existentes, estas medidas devem, principalmente, elevar os custos morais do envolvimento em atos corruptos, que pode ser obtido pela elevação do rigor na punição dos infratores, seja pelo aumento do incentivo para delatá-los, como pelo aumento das penalidades. Para isso, é necessário estabelecer um sistema de cumprimento das leis efetivo, por meio de um sistema judiciário independente e eficiente, a realização de auditorias e a supervisão das esferas legislativas.

Terceiro, a implementação das reformas econômicas que já devem vir desenhadas de modo a inviabilizar práticas corruptas. Entre outras questões, busca-se reduzir os custos e as assimetrias de informação e simplificar procedimentos administrativos, legais e tributários.

Para o Brasil, as ações anticorrupção devem ser focadas em duas questões principais. Primeiro, na criação e fortalecimento dos mecanismos de prevenção, monitoramento e controle da corrupção na administração pública. Segundo, é essencial reduzir a percepção de impunidade, por meio de uma justiça mais rápida e eficiente. Os agentes corruptos ao perceberem que suas ações serão severamente punidas têm maior incentivo para mudar seu comportamento oportunista.

A agenda de proposta anticorrupção para o Brasil pode ser organizada em dois blocos principais:

1) Reformas institucionais

- Reforma política
 - Reavaliar a questão da representatividade, de modo a aumentar o controle da sociedade sobre os seus representantes.
 - Estabelecer regras claras e procedimentos transparentes para o financiamento das campanhas eleitorais.
- Reforma do sistema judiciário
 - Adoção de medidas que reduzam a percepção de impunidade e aumentem a probabilidade de uma rápida punição, seja pela reforma das leis processuais como pela limitação do número de recursos.
- Reforma administrativa
 - Eliminar o poder do Executivo em nomear pessoas para cargos de confiança, reduzindo o poder de barganha no jogo político e a captação de propinas também junto às estatais.

2) Reformas econômicas

- Reforma fiscal
 - Aumentar o controle sobre os processos licitatórios e os gastos públicos mais sujeitos ao pagamento de propinas, seja nos investimentos públicos em infraestrutura ou na aquisição de máquinas e equipamentos.
 - Tornar a execução do orçamento obrigatória, reduzindo o poder discricionário do Estado e reforçando a transparência da administração do orçamento.
 - Aumentar o uso das compras eletrônicas pelo setor público.
- Reforma do sistema tributário
 - Incentivar a transparência e clareza do sistema, evitando o pagamento de propinas e comissões, que prejudicam tanto a competição quanto a competitividade das empresas
 - Evitar alterações casuísticas no código tributário nacional, reduzindo o poder discricionário do Estado e aumentando a previsibilidade do ambiente de negócios.
- Reforma microeconômica
 - Fortalecimento das agências reguladoras, garantindo sua independência e autonomia operacional. Aumento do estímulo da participação da sociedade sobre o controle da administração pública, seja por meio de ONGs e sites como Transparência Brasil, Contas Abertas e Congresso em Foco. Vale ressaltar a promoção da independência dos meios de comunicação.

Desta agenda, conclui-se que o combate à corrupção deve ser conduzido como um projeto nacional, considerando as diversas esferas da administração pública, sistemas legislativos, judiciários e tributários, além da esfera privada que, por muitas vezes, desempenha papel de corruptor do sistema. A estrutura de incentivos deve ser alterada de modo a minimizar o comportamento oportunista. A discussão do caso brasileiro converge para a necessidade urgente da redução da sensação de impunidade que impera no país.

Como vimos neste estudo, o custo da corrupção no Brasil é extremamente elevado. Isto prejudica o aumento da renda per capita, do crescimento e da competitividade do país, compromete a possibilidade de oferecer à população melhores condições econômicas e de bem estar social e às empresas melhores condições de infraestrutura e um ambiente de negócios mais estável. É preciso aumentar a eficiência e intensificar o combate à corrupção no país, que deve ocorrer de forma permanente, com punições severas e imediatas.

7. Referências

ABRAMO, Cláudio W. *Relações entre índices de percepção de corrupção e outros indicadores em onze países da América Latina. Os Custos da Corrupção*. Cadernos Adenauer, Nº 10, 2000.

ABRAMO, Cláudio W. *Corrupção no Brasil: a perspectiva do setor privado, 2003. Transparência Brasil, 2004*. Disponível em <<http://www.transparencia.org.br/docs/perspec-privado-2003.pdf>>. Acesso em 08/02/2010.

ABED, G.; DAVOODI, H. *Corruption, structural reforms, and economic performance in the transitions economies. IMF Working Paper*. Washington, D.C.: International Monetary Fund. Nº 00/132, 2000.

BANCO MUNDIAL. **World Development Indicators**. 2006, 2008a.

BANCO MUNDIAL. **The Worldwide Governance Indicators**. 2008b.

BARRO, R.; LEE, J. *International data on educational attainment updates and implications. NBER Working Paper*. Cambridge, Massachusetts, Nº 7911, 2000.

BHAGWATI, J. *Dup activities and rent-seeking. Kylos*. Nº 36, 1983.

BHAGWATI, J. *Directly-unproductive profit-seeking activities. Journal of Political Economy*. Outubro, 1982.

CNT/SENSUS. *Pesquisa de opinião pública nacional, Rodada 100. Relatório Síntese, 2010*. Disponível em <<http://www.cnt.org.br/portal/imq/arquivos/Relatorio%20Sntese.pdf>>. Acesso em 10/02/2010.

COLLIER, Paul. *How to reduce corruption. African Development Bank*. Blackwell, p. 191-205, 2000.

FIESP. *Relatório Corrupção: custos econômicos e propostas de combate. DECOMTEC*. Questões para Discussão, 2006.

FIESP. *Índice de Competitividade da Nações IC-FIESP. DECOMTEC*. 2009.

FMI. **Fundo Monetário Internacional**. Dados e Estatísticas. 2008.

GOBETTI, S.W. *Qual é a real taxa de investimento público no Brasil? 2010*. Disponível em <<http://www.joserobertoafonso.ecn.br/Site/asp/AcervoPessoal.aspx?Tip=3&Num=894>>. Acesso em 12/02/2010.

IBOPE. *Pesquisa de opinião pública sobre corrupção e ética*. Janeiro, 2006. Disponível em <http://www.ibope.com.br/opiniao_publica/downloads/opp005_corrupcao_etica_jan06.pdf>. Acesso em 08/02/2010.

IBOPE. *Pesquisa de opinião pública sobre assuntos políticos/administrativos*. Dezembro, 2007. Disponível em <http://www.ibope.com.br/opiniao_publica/downloads/ibope1296_cni_dez07.pdf>. Acesso em 08/02/2010.

IMD. **World Competitiveness Yearbook**. 2007.

IT. **International Transparency** (Transparência Internacional). 2009. Disponível em <http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2009>. Acesso em 02/02/2010.

KRUEGER, A. O. *The political economy of rent-seeking*. **American Economic Review**. Nº 64, 1974.

LAMOUNIER, B.; SOUZA, A. *As elites brasileiras e o desenvolvimento nacional: fatores de consenso e dissenso*. **Instituto de Estudos Econômicos, Sociais e Políticos de São Paulo, São Paulo**. 2002.

MANKIW, N. *et al. A contribution to the empirics of economic growth*. **Quarterly Journal of Economics**. Nº 107, p. 407-438. Maio, 1992.

MAURO, Paolo. *Why worry about corruption?* **Economic Issues**. Washington, D.C.: International Monetary Fund, Nº 6, 1997.

MEAGHER, Patrick. *Combating corruption in Africa: Institutional Challenges and Responses*. **International Monetary Fund**. Working Paper, Nº 203, 1997.

NYE, Joseph S. *Corruption and political development: a cost-benefit analysis*. **American Political Science Review**. N. 61, p. 417-427, 1967.

RAMALHO, Renato M. **Corrupção, instituições e desenvolvimento**. Escola de Economia de São Paulo, FGV, 2006.

SILVA, Marcos F. G. *Corrupção e desempenho econômicos*. **Os Custos da Corrupção**. Cadernos Adenauer, Nº 10, 2000.

SILVA, Marcos F. G. da *et al. Evidências acerca dos efeitos da corrupção sobre a produtividade de fatores e a renda agregada*. **EAESP/FGV-SP**. Texto para Discussão, 2001.

SHLEIFER, A; VISHNY, R. W. *Politicians and firms*. **Harvard Institute of Economic Research**. Discussion paper 1686, Junho 1994.

TANZI, V.; DAVOODI, H. *Corruption, Public Investment, and Growth*. **International Monetary Fund**. 1997. Disponível em <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/wp97139.pdf>> Acesso em 04/02/2010.

TULLOCK, G. *The economics of special privilege and rent-seeking*. Kluwer Academic Press. 1990.

TULLOCK, G. *The welfare costs of tariffs, monopolies, and theft*. **Western Economic Journal**. Nº 5, 1967.