



Munich Personal RePEc Archive

# **Reflections on the Impact of Corruption on Economic Development: a literature review in the Brazilian Economy**

Iquiapaza, Robert and Amaral, Hudson

Centro do Pós Graduação e Pesquisas em Administração,  
Universidade Federal de Minas Gerais.

January 2007

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/1818/>

MPRA Paper No. 1818, posted 16 Feb 2007 UTC

## **Reflexões do Impacto da Corrupção no Desenvolvimento Econômico: Uma Revisão na Economia Brasileira**

### **Reflections on the Impact of Corruption on Economic Development: a literature review in the Brazilian Economy**

*Robert Aldo Iquiapaza<sup>1</sup> (NUFI/CEPEAD/UFMG)*

*Economista, Doutorando em Administração, Centro do Pós Graduação e Pesquisas em Administração, Universidade Federal de Minas Gerais.*

E-mail: [raic@face.ufmg.br](mailto:raic@face.ufmg.br)

*Hudson Fernandes Amaral (NUFI/CAD/CEPEAD/UFMG)*

*Professor Doutor, Centro do Pós Graduação e Pesquisas em Administração, Universidade Federal de Minas Gerais.*

E-mail: [hfamaral@face.ufmg.br](mailto:hfamaral@face.ufmg.br)

#### **Resumo**

A corrupção é um fenômeno presente em maior ou menor grau em todos os países do mundo. Neste artigo de revisão de literatura o objetivo foi identificar as explicações teóricas da corrupção e suas conseqüências sobre o desenvolvimento econômico. Uma primeira constatação foi a dificuldade de mensurá-la dada sua natureza ilegal e secreta. As causas podem ser múltiplas, mas a literatura revela a inexistência de uma abordagem teórica sólida. Contudo, destacam-se os modelos comportamentais e da relação principal-agente da economia e da ciência política. Não há dúvida em se associar à corrupção o menor desenvolvimento econômico, que resulta da introdução da ineficiência no investimento, queda no produto potencial e incremento da taxa de juros. Estas últimas características parecem coincidir com a realidade observada no que vá do milênio na economia brasileira; sem equívoco resulta em uma combinação perniciosa e geradora de desigualdades sociais.

*Palavras chave:* Desenvolvimento econômico; corrupção; economia; Brasil.

#### **Abstract**

The corruption is a phenomenon present in different degrees in all countries around the world. In this revision article the objective was to identify the theoretical explanations of corruption and their consequences on the economic development. First, it is verified the difficulty of measurement given its illegal and secret nature. The causes can be multiple, but the literature reveals the inexistence of a solid theoretical approach. However, behavioral models and the principal-agent relationship approaches stand out in economics and political science. There is no doubt in associating the corruption to the lower economic development, that results as a consequence of the introduction of inefficiencies on investments fall in the potential product and increases the interest rate. These characteristics seem to coincide with the reality observed during the actual millennium in the Brazilian economy; without misunderstanding it results in a pernicious combination and generating of social inequalities.

*Keywords:* Economic development; corruption; Economic, Brazil.

---

<sup>1</sup> O autor é Bolsista do CNPq – BRASIL.

## **1. Introdução**

A corrupção é um fenômeno complexo presente de uma forma ou de outra e em maior ou menor nível nos diferentes países do mundo e sob todos os tipos de regime político-econômico. Segundo Glaeser e Saks (2006) a corrupção não é só algo que acontece nos países pobres; entre 1990 e 2002 os fiscais federais dos Estados Unidos condenaram mais de 10,000 funcionários do governo por atos de corrupção, como conflito de interesse, fraude, violações no financiamento de campanhas e obstrução de justiça.

Isto explica porque nas últimas décadas existem diferentes instituições internacionais que promovem a luta contra a corrupção, estabelecendo princípios de bom governo como os da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE, o Fundo Monetário Internacional – FMI, a Organização das Nações Unidas - ONU e a Organização de Estados Americanos - OEA; e outros, mediante o monitoramento da evolução da corrupção nos diferentes países, como a organização Transparência Internacional. Segundo Blackburna, Boseb e Haquea (2006) esta participação está motivada pela convicção de que uma governança de boa qualidade é essencial para o contínuo desenvolvimento econômico. Recentes inovações ao nível empírico permitiram testar esta convicção, e há um conjunto de evidências que permitem apoiar essa idéia.

Nos países em desenvolvimento este fenômeno tem se manifestado de forma recorrente nas últimas décadas, chamando a atenção de distintos pesquisadores para tentar explicá-lo e combatê-lo. O Brasil, entre os países latino-americanos não é isento do problema da corrupção nem de seus efeitos perniciosos.

A percepção da corrupção no Brasil, nos primeiros três primeiros anos do governo Lula, piorou, segundo relatório de Transparência Internacional (SALEK, 2005). No Índice de Percepção da Corrupção 2005, a nota do Brasil caiu de 3,9 para 3,7 (em uma escala de 0 a 10, sendo 10 a melhor nota). Salek (2005) destaca que esse retrato, no entanto, incluiu muito pouco dos últimos escândalos, detonados em maio de 2005 com as denúncias de corrupção nos Correios, já que o estudo começou a ser fechado em junho de 2005, quando a crise apenas começava a envolver diversas instituições e a ganhar maiores proporções. O país perdeu posições no ranking desse ano, caindo da 59<sup>a</sup> para 62<sup>a</sup> posição, ficando atrás de uma longa lista que inclui países como Belize, Colômbia, Tailândia, Trindade e Tobago, Cuba e Chile, entre outros.

As abordagens do problema são diversas e em alguns casos controversas. Mas uma característica é incontestável, a corrupção e poder são uma combinação perniciosa e geradora de desigualdades sociais. Nesse cenário, o combate à corrupção é entorpecido por inúmeras características institucionais; em alguns casos, os indivíduos corruptos ainda usam os recursos oriundos de ganhos ilícitos para pagar os custos de sua própria defesa. Neste ensaio de revisão o objetivo é identificar as explicações teóricas da corrupção e estabelecer suas conseqüências sobre o desenvolvimento econômico.

## **2. O que é corrupção?**

As definições de corrupção são múltiplas. Uma das mais simples, como a adotada pelo Banco Mundial, refere-se à utilização de cargos públicos para a consecução de ganhos privados. Isto pode ocorrer de diversas formas: favoritismo pessoal, desvio de recursos, fraudes tributárias, tráfico de influência, e direcionamento de licitações públicas, entre outros. Para Blackburna, Boseb e Haquea (2006) uma definição de corrupção do setor público é o abuso de autoridade por funcionários burocráticos que exploram seu poder de discricção, delegado a eles pelo

governo, para alcançar seus próprios interesses se ocupando de atividades lucrativas ilegais, ou sem autorização.

Porém, essa tendência de se associar práticas de corrupção a atos ilegais é algumas vezes contraditória porque tal associação nem sempre se verifica. Uma das razões para essa contradição é que a justiça possui seus próprios ritos e prazos, já a sociedade tende a formar um julgamento muito mais rápido, independentemente de sua fundamentação. Assim, o ritmo da lei, bem como a dinâmica de seu funcionamento, nem sempre correspondem ao tempo dos meios de comunicação e da opinião pública.

Além disso, de acordo com O'Higgins (2006) a anterior definição implica que a responsabilidade pela corrupção está relacionada principalmente com os agentes do setor público, ainda quando esta envolve transações entre agentes do setor privado e público. Isto concentra a atenção mais no papel dos funcionários e representantes do que nas empresas e agentes privados que oferecem e pagam propinas. Na verdade, a definição deve incluir ambos, tanto o lado da demanda como o lado da oferta.

Definições mais amplas reconhecem que a perpetração da corrupção depende tanto das ações de instituições privadas, especialmente empresas, e de seus agentes como também nesses agentes corruptos do governo (O'HIGGINS, 2006).

A dinâmica básica de corrupção pode ser capturada na fórmula seguinte: Corrupção = Monopólio + Discrição - Responsabilidade (KLITGAARD, MACLEAN-ABAROA, e PARDS, 2000; *apud* O'HIGGINS, 2006). Em sentido abstrato, a corrupção pode ser vista como o preço pago por um agente para auferir vantagem em uma transação, uma vantagem que não estaria disponível ao subornador em condições de mercado competitivas. Igualmente, o receptor do suborno cria um benefício artificial ao subornador. Da perspectiva do "doador" do suborno, o preço pago ao receptor é bastante pequeno quando comparado com o benefício obtido. A corrupção envolve corpos públicos ou instituições privadas ou a sociedade como um todo. Neste sentido, a corrupção pode ser vista como uma característica persistente da sociedade humana no tempo e espaço (AIDT, 2003).

Já a corrupção política, na sua noção básica, abarca o abuso de poder público para benefícios privados. Sua existência pode distorcer os resultados do governo porque os atores envolvidos em atos de corrupção conseguem benefícios desproporcionados do governo. Incluem a manipulação eleitoral, escândalos financeiros, má utilização do dinheiro público, não execução de contratos, etc. Tudo isto, por sua vez, pode distorcer os procedimentos ou até obstaculizar a consolidação democrática (CANACHE e ALLISON, 2005).

### **3. Como mensurar a corrupção?**

Se a corrupção é uma notícia ruim para o país, sua mensuração resulta imprescindível para estudá-la e combatê-la. De outra forma só se teria indícios e opiniões, em alguns casos discutíveis por caírem na ordem subjetiva. Assim, essa mensuração traz um problema intransponível. Como os atos de corrupção são secretos, as medidas por métodos diretos estarão comprometidas porque a parcela detectada estará indiscutivelmente viesada. Assim, são preferidas as medidas indiretas, mas a questão é saber qual o conteúdo informativo dessas mensurações.

Usualmente os pesquisadores, empresas ou organismos que analisam, acompanham ou estudam os efeitos da corrupção utilizam pesquisas de corte transversal, isto é, se vêem forçados a confiar nas pesquisas de opinião ou percepção que perguntam para os indivíduos privados pelos níveis de corrupção em uma localidade, região ou nação. Uma das medidas

indiretas mais conhecida é o Índice de Percepções de Corrupção de Transparência Internacional.

Os trabalhos empíricos que usam pesquisas de opinião estabelecem, por exemplo, que há aumentos de corrupção com a fragmentação étnica, e que há uma forte correlação negativa entre a corrupção percebida e o investimento, e uma correlação negativa fraca entre a corrupção percebida e o crescimento (Mauro, 1995). LaPorta et al. (1999) confirmam que países mais fracionados são mais corruptos. Além disso, esses estudos também documentam uma forte relação entre desenvolvimento econômico e corrupção.

Porém, enquanto estas pesquisas de opinião contêm valiosa informação, há muitas razões porque elas poderiam não apresentar uma representação precisa de corrupção. O significado de corrupção é subjetivo e pode variar grandemente de um país para outro. Além disso, os tipos de atividades corruptas poderiam ser substancialmente diferentes em cada país, fazendo que uma comparação do nível geral de corrupção seja muito mais difícil.

Como uma alternativa, alguns trabalhos em corrupção têm utilizado dados internos de suborno sobre empresas e políticos. Porém, segundo Glaeser e Saks (2006) estes estudos não são apropriados para responder às perguntas básicas, como quais são as características nacionais que conduzem à corrupção ou qual o impacto da corrupção no desenvolvimento econômico.

Uma terceira alternativa é utilizar medidas que quantificam a corrupção em cada estado ou país, tal como o número de funcionários do governo condenados por práticas corruptas pelo Departamento de Justiça, e examinar as características associadas com a corrupção e o impacto da corrupção no desenvolvimento econômico. Para Glaeser e Saks (2006) o nível de condenados captura até que ponto os fiscais Federais condenaram os funcionários públicos por má conduta em cada estado ou país. O problema de usar a taxa de condenados para medir a corrupção é que usualmente em lugares corruptos, o sistema judicial também é corrupto e menos pessoas serão acusadas e condenadas por práticas de corrupção. Para tais autores este problema seria mitigado ao focalizar, por exemplo, em condenados Federais, porque o sistema judicial Federal, pelo menos nos Estados Unidos, está relativamente isolado da corrupção local dos estados e deveria tratar as pessoas de forma semelhante. Isto também poderia se aplicar às agências independentes anticorrupção estabelecidas em alguns países (MEAGHER, 2005).

Nesse sentido, os estudos sobre corrupção devem ser analisados com cuidado e ponderar especialmente a forma da mensuração. As percepções sobre corrupção devem ser tomadas com cautela, pois informam pouco sobre o fenômeno empírico da corrupção (ABRAMO, 2005). Todavia, perguntas sobre experiências diretas de atos de corrupção, como o pagamento de propinas, poderiam levar a conclusões reveladoras. Assim também, a triagem metodológica pode permitir a obtenção de conclusões mais sólidas. Por exemplo, Glaeser e Saks (2006) concluem que o padrão de corrupção nos estados de Estados Unidos é amplamente consistente com evidência de comparações internacionais baseado em pesquisas de opinião. O fato que estes resultados são semelhantes dá suporte adicional à validade de ambos os modos de medir a corrupção.

#### **4. Determinantes da corrupção**

O estudo da corrupção revela dificuldades teóricas fundamentais que originam dúvidas sobre a lógica utilizada e as prescrições de política resultantes. (HOPKIN, 2002). Até recentemente, o exame das causas usualmente apontava o lado da “demanda” ao invés do lado “oferta” de corrupção (O’HIGGINS, 2006). Os principais estudos sobre as causas da corrupção iniciaram-

se na área de economia, na qual se centraliza na análise do comportamento dos agentes e em também na ciência política onde se ressalta a importância das instituições. Apesar das críticas recebidas por estas duas abordagens, Hopkin (2002) assinala que os modelos econômicos são úteis para explicar as condições sob as quais os sistemas de incentivos da corrupção se auto-sustentam. E as ações coletivas empreendidas por um número pequeno de atores podem ser chaves para reduzir oportunidades de corrupção e remover instituições disfuncionais.

Na economia, as abordagens iniciais consideravam que a corrupção poderia promover a eficiência econômica, como uma resposta racional de mercado às falhas introduzidas pelos governos (AIDT, 2003). Logo, essa abordagem foi progressivamente descartada por não levar a consideração o efeito geral da corrupção e estar sustentada em uma série de pressupostos problemáticos (HEINEMAN e HEIMANN, 2006).

O trabalho de Rose-Ackerman (1975) é apontado como um divisor de águas no estudo da corrupção na economia ao argumentar que o impacto desta sobre a economia e as organizações políticas são mais extensos e profundos do que se pensava (HOPKIN, 2002; ABRAMO, 2005). Outra contribuição pioneira foi a de Edward Banfield (1975), que introduziu a utilização do modelo principal-agente na análise do governo. A partir daí, se começou a prestar maior atenção aos prejuízos que a corrupção traz para a eficiência econômica.

No primeiro caso, se a corrupção é definida como crimes realizados por funcionários públicos buscando ganho pessoal (ROSA-ACKERMAN, 1975), então a teoria econômica da corrupção deveria seguir a análise econômica do crime. O criminoso potencial, neste caso um funcionário ou representante do governo, pondera os benefícios do crime contra seus custos. Características específicas nacionais ou estatais influenciarão o nível de corrupção em função de como neles alteram-se os benefícios e os custos de executar o crime. Os custos da corrupção são dirigidos pela probabilidade de ser pego e as penalidades em caso de ser punido, que incluem prisão, derrota eleitoral, perda de reputação, etc.

No segundo caso, na relação de tipo principal-agente, a corrupção nas repartições públicas é um aspecto inevitável da intervenção estatal que tipicamente requer alguma transferência de responsabilidade do governo para a burocracia, por exemplo, na arrecadação de impostos, implementação de políticas específicas, supervisão, regulamentação, controle de regulamentos para indivíduos privados, etc.

Assim, do ponto de vista do receptor dos pagamentos ilegais a causa fundamental está no poder de monopólio e discricionariedade do estado, junto com o abuso de poder, o tamanho do governo e a complexidade dos regulamentos. A discricionariedade dos funcionários públicos sobre as decisões que são urgentes para outros, também forma parte da corrupção. O monopólio é favorecido por: a facilidade para um acordo exclusivo; os subornadores não podem estabelecer um conluio para suprimir a necessidade de propinas; e a necessidade de guardar o segredo das atividades ilegais impede compartilhar informações que poderiam facilitar a colaboração para suprimir a corrupção.

Por outro lado, sempre existirão pessoas, ou empresas, dispostas a pagar para obter vantagem competitiva sobre as outras, assegurando ilegalmente um contrato ou transação. Por exemplo, algumas empresas transnacionais que operam em países em desenvolvimento exibem padrões éticos e de comportamento menores, algumas vezes ilegais, do que aqueles que praticam nos países de origem. Assim, as empresas não se inibem de violar seus próprios padrões quando os que estão ao redor delas também não observam esses padrões (O'HIGGINS, 2006).

Além disso, há o problema do *free-rider*, se existem interessados em obter vantagens por meio das atuações antiéticas e ilegais, os que não estão dispostos a pagar o custo adicional

nunca obterão o bem (serviço, transação, contrato), assim também, é difícil manter qualquer incentivo individual para não participar da corrupção.

Para Glaeser e Saks (2006), enquanto a literatura moderna começou a trabalhar a idéia de que a corrupção conduz aos países à pobreza (MAURO, 1995), também é razoável perguntar se países pobres tendem naturalmente para corrupção. A evidência empírica tem mostrado que o envolvimento político sobe com a renda e a educação. Esta relação positiva pode dever-se a que o interesse político é um bem de luxo ou que a educação facilita o acompanhamento político. Como resultado, lugares com cidadãos mais ricos e mais educados podem ter pessoas que prestarão mais atenção para atividades de corrupção e que podem estar em melhores condições para entrar com ações contra os funcionários corruptos. Níveis mais altos de renda e educação também aumentarão a habilidade dos indivíduos privados para castigar maus comportamentos dos membros do governo, favorecendo um crescimento menor nas taxas de corrupção.

Outro conjunto de teorias sobre os determinantes da corrupção focalizou o efeito da fragmentação étnica na corrupção e redistribuição esbanjadora (MAURO, 1995). A fragmentação étnica impacta a corrupção reduzindo a vontade popular para se opor aos políticos corruptos. Se uma área é destacada por divisões étnicas os líderes tendem a alocar recursos para partidários da própria etnia, então os membros de um grupo étnico poderiam continuar apoiando um líder do próprio grupo étnico, até mesmo se ele é conhecido por ser corrupto (GLAESER e SAKS, 2006).

Aidt (2003) sustenta que os níveis de corrupção não são somente determinados pela estrutura de incentivos presentes nas instituições. Isto deixaria pouco espaço para as características históricas, exceto como determinantes históricos da natureza das instituições. Segundo este autor, também são importantes as características históricas que auto-reforçam a corrupção. O que interessa neste caso é que a recompensa para a corrupção como percebida por um indivíduo particular depende de forma crítica no número dos outros indivíduos da mesma organização ou sociedade que espera-se que sejam corruptos. Isto porque: há dificuldade de auditoria onde a corrupção é sistêmica; há uma tendência dos indivíduos corruptos para interagir com pessoas de sua mesma condição; a recompensa para o benefício fácil em relação ao empreendimento é maior em sociedades onde a maioria de indivíduos procura lucros por meio de propinas e subornos.

Para outros autores, como por exemplo, Shleifer e Vishny (1993) a corrupção aparece com maior vigor quando (i) as instituições geram excesso de regulamentação e de centralização estatal, e (ii) as instituições políticas não estão sob controle da maior parte da sociedade. Esses dois aspectos dão uma idéia da importância de adotar medidas de correção que evitem a corrupção, visto que seus efeitos negativos se refletem na riqueza de uma sociedade, no crescimento econômico e no seu desenvolvimento social e humano.

Assim, pode-se concluir que a corrupção não acontece somente porque existem pessoas desonestas no mundo, mas também porque o ambiente em que ocorre a interação entre os agentes públicos e privados dá oportunidades para conluíus entre uns e outros. Necessariamente envolve questões morais dos indivíduos e a cultura, mas a consideração predominante é a econômica onde são essenciais os ambientes institucionais e administrativos.

No âmbito do desenvolvimento teórico, Blackburna, Boseb e Haquea (2006) indicam que uma quantia considerável da pesquisa, em economia e ciência política, foi dedicada ao entendimento dos micro-fundamentos da corrupção e as implicações para eficiência e o bem-estar, mas ainda faltam estudos dirigidos à análise da determinação conjunta de corrupção, crescimento e desenvolvimento dentro do contexto de modelos de equilíbrio gerais dinâmicos.

## 5. A corrupção e o desenvolvimento econômico

Segundo Heineman e Heimann (2006) passaram os dias quando algumas autoridades discutiram seriamente que a corrupção era um corretivo eficiente para as economias reguladas ou que deveria ser tolerada como um subproduto inevitável. O verdadeiro impacto da corrupção é agora amplamente reconhecido: a corrupção perverte os mercados e a competição, introduz o cinismo entre os cidadãos, enfraquece a regra da lei, dana a legitimidade do governo, e corrói a integridade do setor privado. É também uma barreira principal ao desenvolvimento internacional pela ineficiência de alguns governos originando maiores danos aos setores mais pobres.

Primeiro, há uma forte evidência de uma relação negativa significativa entre a incidência da corrupção e crescimento econômico. De acordo com Mauro (1995), o mecanismo principal pelo qual corrupção afeta crescimento é uma mudança no investimento privado: é esperado que uma melhoria no índice de corrupção em um desvio-padrão, possa aumentar o investimento em até 3% do produto. A correlação entre crescimento e corrupção permanece negativa em diferentes amostras de países.

A corrupção também pode afetar a distribuição de fundos de investimento público, desviando as despesas públicas de áreas promotoras de crescimento (por exemplo, saúde e educação) para outros tipos de projetos (por exemplo, investimento de infra-estrutura) que são menos promovedores da produtividade. A malversação burocrática também se manifesta no re-direcionamento da dívida pública para onde os subornos são mais fáceis de colecionar, justificando-se nas limitações da composição do gasto público, favorecendo projetos de baixa produtividade (por exemplo, construção de edifícios) às custas de aumentar investimentos de valor (por exemplo, manutenção ou melhorias na qualidade de infra-estrutura social). Para Silva, Garcia e Bandeira (2000) a corrupção parece ser um fenômeno importante que reduz produtividade, ao diminuir o produto por trabalhador (ou per capita) em uma economia.

Segundo, também há evidências que sugerem que a relação entre corrupção e crescimento é bi-causal: a malversação burocrática não só influencia, mas também é influenciada pelo nível de desenvolvimento. Por exemplo, os estudos de LaPorta *et al.* (1999) e Treisman (2000) reportam que geralmente os países ricos são avaliados como tendo menos corrupção que os países pobres, com até 50 a 73 por cento das variações em índices de corrupção que é explicado através de variações nos níveis de renda per capita. Tais achados apóiam numerosas investigações que indicam que aquelas diferenças nos indicadores da incidência da corrupção devem-se muito a diferenças nos indicadores do nível de prosperidade.

Terceiro, também há evidência que sugere que corrupção e pobreza podem ter uma relação crônica no tecido da sociedade estabelecendo-se como instituições mais ou menos permanentes, em lugar de ser fenômenos passageiros. Uma inspeção superficial dos dados revela que muitos dos países mais pobres e corruptos no passado estão entre os países mais pobres e corruptos hoje. Isto permite levantar a idéia de armadilhas de pobreza e a noção que alguns países podem ser puxados para um círculo vicioso de baixo crescimento e alta corrupção da qual não há possibilidade de saída que seja fácil.

Blackburna, Boseb e Haquea (2006) baseados em um modelo de crescimento neoclássico concluem que o desenvolvimento econômico e a corrupção burocrática são fenômenos dinâmicos determinados conjuntamente, dependendo do crescimento econômico, o suborno e a sonegação tributária. A corrupção surge dos incentivos dos agentes públicos e privados para conspirar no encobrimento de informação ao governo. Estes incentivos dependem de atividade econômica agregada que, na sua vez, depende da incidência de corrupção. No

modelo destes autores existem regimes de desenvolvimento múltiplos, períodos de transição entre os quais a corrupção pode ou não acontecer. Conforme recente evidência empírica, o modelo prediz uma relação negativa entre corrupção e desenvolvimento.

## **6. Desenvolvimento econômico e corrupção no Brasil**

### **6.1. O desenvolvimento econômico no Brasil**

Na ciência econômica sabe-se que nenhuma nação do mundo pode abrir mão ou prescindir do crescimento dinâmico e sustentado de sua economia, sob pena de se autocondenar ao fracasso, ao insucesso de suas políticas sociais e a pobreza de sua população. Nesse sentido, no Brasil, desde o início de sua época republicana, os diferentes governos utilizaram as diversas políticas com esse propósito. Como se pode observar nos trabalhos de Bacha e Bonelli (2005) e Resende (2005) a maior parte da história econômica o país sempre teve um crescimento acentuado do Produto Interno Bruto – PIB. Por exemplo, durante os cinquenta anos de 1930 a 1980 a taxa média de crescimento foi 7% ao ano. Isso contrasta com a situação observada após essa data, com uma média de crescimento do PIB de 2,5% ao ano.

Durante o ano 2005 o país cresceu à taxa de 2,3%, a menor taxa entre os países latino-americanos, em um ano marcado pela relativa estabilidade internacional. Com isso o PIB per capita caiu para US\$ 4.316, próximo dos níveis registrados em 1995. Durante os três últimos anos, de acordo com projeções do Banco Mundial, enquanto a economia mundial cresceu 14,0%, a economia brasileira só conseguiu atingir 7,89%, sendo um dos menores crescimentos do mundo.

Diversas são os entraves apontados como obstáculos ao crescimento brasileiro, sem considerar nenhuma ordem, os principais podem ser resumidos a seguir. No primeiro grupo estão os fatores derivados do contexto macroeconômico e das políticas econômicas aplicadas pelo governo, especialmente, a que privilegia a política de metas de inflação em detrimento de políticas de crescimento, resultando em: elevação da taxa de juros real; restrição de créditos de curto prazo e longo prazo; elevada carga tributária e um sistema tributário regressivo, que não favorece aos que ganham menos; sobrevalorização da taxa de câmbio, que restringe as exportações e favorece o turismo remissivo, dando a falsa ilusão de ampliação na renda dos trabalhadores.

Segundo Arida (2003) a manutenção do regime de conversibilidade restrita, além de não permitir a determinação de uma verdadeira taxa de câmbio de equilíbrio no mercado, sinaliza a desconfiança na moeda como reserva de valor, aumentando o risco percebido e a necessidade de manter uma taxa de juros elevada e obter um superávit primário para controlar a inflação ao longo do tempo.

No segundo grupo encontram-se fatores estruturais: insuficiente infra-estrutura básica; fragilidade do sistema financeiro; elevada dívida pública e sobre-dimensionamento do estado, que configuram a vulnerabilidade externa e o excessivo gasto do estado com juros e folha de pagamentos; baixos níveis de educação e inclusão social; informalidade e inflexibilidade na legislação trabalhista; ineficiência, insegurança e corrupção.

Para Bacha e Bonelli (2005) o mistério que permeia a experiência brasileira de crescimento não pode ser explicado pela baixa taxa de poupança, mas pelo aumento sustentado do preço relativo do investimento e pela produtividade do capital decrescente. Primeiro, o aumento do preço relativo do investimento estaria sustentado no aumento de poder de oligopólio da indústria, ineficiência na produção de bens de capital (tecnologia inadequada), maior demanda

de bens duráveis (como reserva de valor), comportamento defensivo dos preços dos oligopolistas, e erros de medidas nos índices de preços (na hiperinflação de 1987-1989).

Segundo, a queda na produtividade do capital segue uma tendência mundial (pela introdução de tecnologias poupadoras de petróleo, porém, menos produtivas, após as crises das décadas setenta e oitenta no século vinte), declínio da relação produto-capital (as indústrias são intensivas em capital), que poderia estar convergindo dinamicamente para um nível de equilíbrio estacionário mais baixo.

Por outro lado, de acordo com Resende (2005) diversos estudos no Brasil corroboram a hipótese de causalidade circular entre vulnerabilidade externa estrutural e deficiências do sistema financeiro que inibem o desenvolvimento e levam a dependência de seus ciclos de crescimento em relação aos ciclos de crescimento da liquidez internacional.

Assim, quando há uma reversão cíclica de expectativas no sistema financeiro internacional, as economias consideradas especulativas sofrem intenso racionamento de crédito, deixando a mostra a vulnerabilidade externa, associada a sucessivos déficits em transações correntes nas fases ascendentes dos ciclos de crescimento da economia. A crise cambial daí decorrente induz às autoridades à adoção de políticas econômicas restritivas provocando a desestruturação do arranjo financeiro então adotado e à inflexão do ciclo de crescimento da economia (RESENDE, 2005, p. 51).

De acordo com Bacha e Bonelli (2005) e economia brasileira poderia estar passando para um patamar diferente de desenvolvimento. Utilizando o modelo de crescimento de Solow, considerando a taxa de crescimento da força de trabalho e os outros fatores durante o período 2000-2002, estes autores gerarão uma taxa potencial de crescimento do PIB de 4,3% ao ano, bastante inferior à taxa histórica de crescimento de 7% ao ano registrado até 1980.

## **6.2. Os efeitos da corrupção no Brasil**

Segundo Silva, Garcia e Bandeira (2000) em países onde é generalizada a corrupção, de cada unidade monetária investida, boa parte é desperdiçada, o que implica num investimento, de fato, menor. A corrupção também pode onerar a riqueza de uma nação e seu crescimento econômico, afugentando novos investimentos ao criar incertezas quanto à apropriação dos direitos privados e sociais. Os riscos políticos e institucionais são sempre considerados pelos investidores domésticos e internacionais. Quando tais riscos forem altos, os projetos e planos de investimento são adiados, ou até cancelados. Em casos extremos, a corrupção crônica também leva países a um estado de crises políticas permanentes, que podem acabar em golpes de estado ou em guerras civis.

Por exemplo, segundo Salgado (2002) no Brasil o dinheiro desviado pelo superfaturamento de obras públicas e pela sonegação de impostos faz falta para investir em infra-estrutura e saúde pública. Essas práticas não apenas diminuem a arrecadação, mas também têm efeito devastador na criação de postos de trabalho. Estima-se que, em economias nas quais a corrupção tem padrão intermediário em termos internacionais – como é o caso do Brasil –, os investimentos sejam 2,6 pontos percentuais mais baixos que em nações com índice ético mais elevado, como no Chile.

Dessa forma, a corrupção agrava a desigualdade pelo simples fato de que desvia os recursos dos programas de governo que valem a pena do ponto de vista social e econômico.

A corrupção também cria concorrência desigual e clima de insegurança no meio empresarial. A crença, estabelecida pela prática, é a de que quem tem a maior chance de levar o contrato do governo não é a empresa mais competitiva e competente, mas aquela que “molhou a mão”

da pessoa certa. Nem sempre a moeda de troca é o dinheiro. Funcionários corruptos também pedem presentes e mordomias, emprego para parentes e, até, contribuições para campanhas eleitorais.

Assim, a corrupção não só pode afetar a produtividade dos fatores produtivos, mas também a acumulação destes. Estes dois aspectos provêm uma idéia clara de como a corrupção endêmica e crônica pode ser prejudicial à riqueza de uma sociedade, ao crescimento econômico, e ao desenvolvimento social e humano (SILVA, GARCIA e BANDEIRA, 2000).

Em 2005, após a descoberta de sucessivos casos de corrupção, houve uma profunda crise de confiança nas instituições políticas brasileiras. Segundo Unger (2005) primeiro foi o tráfico de influência e de negócios, feito com cargos distribuídos a políticos como botim de pilhagem. Depois foi a compra de Congressistas, sistematizando e radicalizando práticas que aparentemente existiam desde épocas anteriores. O silêncio conivente continua a pairar sobre o terceiro e mais importante nível da corrupção: os acordos entre governantes (ou seu partido) e grandes empresários. O foco da corrupção está na convivência do poder central e o dinheiro abundante dos graúdos. Concubinato agravado pelo deslumbramento, pelo despudor e pela desorientação de homens que confundiram retórica com pensamento e que colocaram em primeiro lugar o projeto de poder em lugar de projeto de país (UNGER, 2005).

Por outro lado, de acordo com a OCDE (ver reportagem de Abbott, 2005) a corrupção pode ser um obstáculo para que os chamados BRICs (grupo formado por Brasil, Rússia, Índia e China) entrem para o grupo privilegiado das grandes economias do mundo nas próximas décadas porque a esta põe em risco o crescimento sustentado a longo prazo.

Isto decorre de dois outros importantes aspectos relacionados à perda de eficiência econômica: (i) a redução na renda potencial; e (ii) os efeitos no custo de capital ou taxa de juros de longo prazo (SILVA, GARCIA e BANDEIRA, 2000).

A perda na renda potencial é evidente, surge da importante diminuição da produtividade, causada pela corrupção. Segundo o modelo estatístico estimado por Silva, Garcia e Bandeira (2000) em uma amostra de 81 países, prevê uma renda média por trabalhador de US\$ 14.601,74 em moeda de 1998. Se todos os países na amostra tivessem o mesmo índice de corrupção percebida da Dinamarca - o país na posição topo da escala - a renda média por trabalhador na amostra saltaria a US\$ 18.328,15, ou aproximadamente 26% maior.

No caso brasileiro, em particular, a perda de renda é mais significativa. Como o país está debaixo da taxa média de corrupção na amostra de países, o mesmo modelo estatístico prevê uma renda por trabalhador de US\$ 12.145,34 em 1998. Porém, se o país tivesse um índice de corrupção percebida perto do índice da Dinamarca, a renda por trabalhador seria US\$ 17.353,55, sendo um resultado menor em 43% de crescimento econômico. Isto significa uma perda de renda de US\$ 5.208,21 por trabalhador brasileiro, ou alternativamente, uma queda de US\$ 2.840,81 na renda per capita. Isto pareceria reforçar a opinião de Bacha e Bonelli (2005) de uma queda na taxa potencial de crescimento do PIB brasileiro para 4,3% ao ano. Já que a corrupção também poderia estar reforçando os mecanismos pelos quais se produz o aumento sustentado do preço relativo do investimento e da produtividade do capital decrescente. No caso da Índia, uma economia do grupo dos BRICs, uma reportagem na BBC Brasil (18/10/2005) baseada em estimativas de especialistas, indica que o crescimento desse país poderia ser 1 ponto percentual maior se eliminasse a corrupção.

Além do efeito direto na disponibilidade de bens e serviços na economia, a corrupção tem também um impacto direto na taxa de juros de longo prazo, desde que o suborno também afeta a produtividade do capital. Considerando que na economia os retornos dos fatores produtivos igualam-se a sua respectiva produtividade, o modelo estatístico de Silva, Garcia e Bandeira (2000) antevê uma taxa de juros líquida de custos de corrupção de 25,4% por ano

para a média dos 81 países. Quando são considerados os efeitos da corrupção, esta taxa salta a 78,7%. No caso de nações desenvolvidas - o caso de Suécia, Suíça e Nova Zelândia, por exemplo - a diferença entre as taxas de juros é reduzida a menos que 2%. Por outro lado, em nações pobres ou em desenvolvimento, esta diferença é consideravelmente maior, porque os índices de corrupção percebida também são maiores. No caso do Brasil o modelo sugere uma taxa de juros de longo prazo de 28,8% por ano para 1998, mas se o índice de corrupção percebida fosse similar ao de Dinamarca, a taxa de juros seria 12,7%.

Uma explicação teórica para o resultado anterior pode ser encontrada em Ferrari Filho *et al.* (2005), que sistematizaram a idéia de Arida (2003), utilizando a teoria de arbitragem de títulos domésticos e internacionais. Acrescentando o componente da corrupção ao modelo original, a taxa de juros doméstica pode ser determinada pela seguinte equação:

$$i = i^* + (E_{t+1}^e - E_t) + RC + RP + SC \quad \text{Equação 1}$$

Onde:  $i$ : taxa real doméstica de juros;

$i^*$ : taxa de juros internacional;

$E_{t+1}^e$ : taxa de câmbio esperada no mercado spot para  $t+1$ ;

$E_t$ : taxa de câmbio esperada no mercado spot para  $t$ ;

$RC$ : risco cambial;

$RP$ : risco país;

$SP$ : spread de corrupção.

De acordo com os autores o risco cambial, sendo diferente da desvalorização esperada ( $E_{t+1}^e - E_t$ ), representa o retorno adicional que é exigido pelos investidores estrangeiros ou domésticos para cobrir o risco de desvalorização dos títulos domésticos em termos da moeda internacional de referência. Quanto mais volátil e imprevisível for a taxa nominal de câmbio ( $E_{t+1}^e$ ) maior será o risco cambial. Neste caso, alguns casos de corrupção podem influenciar essa volatilidade.

O risco país representa o retorno adicional exigido pelo investidor para cobrir o risco de não pagamento dos encargos financeiros que incidem sobre os títulos domésticos públicos e privados emitidos no exterior. Este possui duas componentes: o risco de *default* ou “calote” dos compromissos financeiros; e o risco de conversibilidade que é a retenção pelo Banco Central dos recursos necessários para o pagamento dos compromissos no exterior.

O spread por corrupção, não contemplado na proposta original de Ferrari Filho *et al.* (2005), representaria o retorno adicional exigido pelo investidor quando percebe um grau de corrupção sistêmica na economia, sendo consistente com os resultados empíricos de Silva, Garcia e Bandeira (2000). Isolando o efeito da corrupção pode-se claramente diferenciá-lo do risco país.

Pode-se argumentar que o risco de conversibilidade é próximo de zero em tempos tranquilos, e que se eleva em tempos de crise. Essas crises poderiam ser originadas por ataques especulativos decorrentes da volatilidade externa, por fatores de instabilidade interna, ou até por eventuais descobertas de casos de corrupção.

Finalmente, deve-se resgatar o papel das instituições. Segundo Pereira (2002) as instituições devem ser criadas e reforçadas para diminuir os custos de transação e para fomentar o desenvolvimento econômico. Verifica-se, na prática, que mesmo construídas com esse

propósito podem chegar a converterem-se em nichos de corrupção, quando os indivíduos que as dirigem se deparam com um conflito de interesses entre o público e o privado.

## **7. Considerações finais**

A avalanche de escândalos e denúncias divulgadas pelos meios de comunicação sobre a corrupção, nos últimos anos, tem gerado uma sensação de que a mesma está aumentando de forma significativa no Brasil. É difícil poder afirmar, diante da ausência de análises rigorosas sobre o tema – visto que a corrupção é algo muito difícil de medir e de provar –, se existe na atualidade mais ou menos corrupção que no passado. As evidências de que a corrupção está aumentando no país, pode indicar, também, que a sociedade brasileira está logrando alguns avanços na luta contra ela (PEREIRA, 2002).

Os estudos empíricos sobre o fenômeno da corrupção mostram que existem quatro níveis diferentes de corrupção. O primeiro é de caráter eventual e espontâneo. No segundo nível está situada a corrupção estrutural, no qual se verifica o envolvimento de alguma empresa, no âmbito municipal ou regional. No terceiro nível encontra-se uma rede sofisticada de empresas ou de funcionários públicos agindo na esfera federal ao longo dos anos. No quarto nível temos o crime organizado, estruturado em redes criminosas sem base empresarial, onde a violência é a norma.

Segundo Pereira (2002) o Brasil apresenta exemplos em cada um desses níveis, especialmente nos dois últimos. No entanto, a principal questão ainda permanece inalterada: somente uma pequena parcela dos recursos desviados é devolvida aos cofres do Tesouro.

A corrupção ao introduzir a ineficiência na economia reduz a produtividade dos investimentos, o qual leva a uma queda do produto potencial do país e a um spread na taxa de juros pelo componente de corrupção generalizada e aumento da volatilidade. O resultado da corrupção pode ser diluído nas etapas iniciais, mas com o tempo evidente: a maior ineficiência na alocação dos recursos públicos, se traduz no aumento das injustiças e na elevação das desigualdades, na destruição das instituições e perda de confiança no sistema político. Pelo lado dos empreendimentos, a corrupção diminui os incentivos e a viabilidade dos investimentos marginais que poderiam ser outra fonte geradora de crescimento.

Esse quadro descrito indica que, a elaboração de uma estratégia para viabilizar a implementação de um programa de controle da corrupção no Brasil não é uma tarefa fácil, considerando a sua dimensão e peculiaridades.

Salgado (2002) indica que de modo geral, é difícil punir funcionários corruptos devido à falta de apuração. Feita com a louvável preocupação de evitar perseguições políticas e dar amplo direito de defesa ao acusado, a legislação favorece os maus elementos. Ao constatar uma irregularidade, a instituição pública deve instaurar um inquérito administrativo para apurar o fato, o qual pode demorar meses ou anos, e muitas vezes o delito prescreve antes de uma conclusão.

O governo federal tem uma infinidade de órgãos aparelhados para combater a corrupção – o Tribunal de Contas da União, o Ministério Público, a Justiça Federal, a Polícia Federal, a Receita Federal, a Secretaria de Controle Interno e a Advocacia-Geral da União, só para citar os mais importantes –, mas eles atuam de forma des-coordenada, o que diminui a eficiência. O Tribunal de Contas da União vem passando por uma intensa reformulação comandada por uma nova geração de quadros, contratados por concursos públicos, que tem melhorado sensivelmente seu nível de atuação. O Ministério Público, criado a partir da Constituição de

1988, vem se destacando na identificação e investigação de atos ilegais lesivos ao interesse público.

Mas tudo esse esforço parece ser insuficiente. Nesse sentido, Pereira (2002) salienta que é sabido que códigos de ética não servem para quem não tem ética. As normas, por si só, não alteram hábitos e condutas se não estiverem respaldadas na exigência social e em uma estrutura de administração adequada. As modificações na legislação, tributária, eleitoral, trabalhista e penal, para evitar a corrupção são apenas uma parcela dessa tarefa. Talvez seja preciso ir mais além. Entre as medidas inovadoras encontra-se a proposta de criação de uma agência especializada no combate a corrupção no Brasil. Compete recordar que, na lista de países que possuem agências especializadas no combate a corrupção, destacam-se os casos da Argentina, Austrália, Chile, Equador, Korea, Malásia, Cingapura, Hong Kong, Taiwan, entre outros (PEREIRA, 2002; MEAGHER, 2005). Essas agências são órgãos independentes, que recebem recursos públicos, mas que estão fora de influências políticas.

## 8. Referências

- Abbott, Maria L. *Corrupção ameaça entrada do Brasil na liga dos ricos, diz OCDE*. BBC Brasil. 17/10/2005. Disponível na Internet: <[http://www.bbc.co.uk/portuguese/reporterbbc/story/2005/10/051013\\_corrupocde.shtml](http://www.bbc.co.uk/portuguese/reporterbbc/story/2005/10/051013_corrupocde.shtml)>. Com acesso em: 23/06/2006.
- Abramo, Claudio W. Percepções pantanosas. *Novos Estudos* (CEBRAP), v. 73, p. 33-37. Nov. 2005.
- Aidt, Toke S. Economic analysis of corruption: a survey. *The Economic Journal*, v. 113, p. 632-652. Nov 2003.
- Arida, Persio. Ainda sobre a convertibilidade. *Revista de Economia Política*, v. 23, n. 3, p. 135-142, jul.-set. 2003.
- Bacha, Edmar L.; Bonelli, Regis. Uma interpretação das causas da desaceleração econômica do Brasil. *Revista de Economia Política*, v. 25, n. 3, p. 163-189, jul.-set. 2005.
- Banfield, Edward. Corruption as a feature of governmental organization. *Journal of Law and Economics*, v. 18, n. 3, p. 587-605, 1975.
- BBC Brasil. *Sem corrupção, PIB da Índia poderia ser 1 ponto percentual maior*. BBC Brasil. 18/10/2005. Disponível na Internet: <[http://www.bbc.co.uk/portuguese/reporterbbc/story/2005/10/051011\\_indiacorrcrece.shtml](http://www.bbc.co.uk/portuguese/reporterbbc/story/2005/10/051011_indiacorrcrece.shtml)>. Com acesso em: 23/06/2006.
- Blackburna, K.; Boseb, N.; Haquea, M. E. The incidence and persistence of corruption in economic development, *Journal of Economic Dynamics & Control*, s/n. 2006.
- Canache, Damarys; Allison, M. Perceptions of political corruption in Latin American democracies. *Latin American Politics & Society*, v. 47, n. 3, p. 91-111. Fall 2005.
- Ferrari Filho, Fernando; Jayme Jr., Frederico G.; Lima, Gilberto T.; Oreiro, José L.; De Paula, Luiz F. Uma avaliação crítica da proposta de conversibilidade plena do Real. *Revista de Economia Política*, v. 25, n. 1, p. 133-151, jan.-mar. 2005.
- Glaeser, Edward L.; Saks, Raven E. Corruption in America. *Journal of Public Economics*, v. 90, p. 1053– 1072. 2006.
- Heineman, Ben W.; Heimann, Fritz. The long war against corruption. *Foreign Affairs*, v. 85, n. 3, p. 75-86, May/Jun 2006.
- Hopkin, Jonathan. States, markets, and corruption: a review of some recent literature. *Review of International Political Economy*, v. 9, n.3, p. 574-590. Aug 2002.

- Klitgaard, R.; MacLean-Abaroa, R.; Parris, H. L. *Corrupt cities: A practical guide to cure and prevention*. Washington: World Bank Institute for Contemporary Studies, 2000.
- LaPorta, Raphael, Lopes-de-Silanes, Florencio, Shleifer, Andrei, Vishny, Robert. The quality of government. *Journal of Law, Economics, and Organization*, v. 15, n. 1, p. 222–279. 1999.
- Mauro, Paulo. Corruption and growth. *The Quarterly Journal of Economics*, v. 110, p. 681–712. Aug 1995.
- Meagher, Patrick. Anti-corruption agencies: rhetoric versus reality. *The Journal of Policy Reform*, v. 8, n. 1, p. 69-103, Mar 2005.
- O’Higgins, Eleanor R. E. Corruption, underdevelopment, and extractive resource industries: addressing the vicious cycle. *Business Ethics Quarterly*, v. 16, n. 2, p. 235-154. 2006.
- Pereira, José M. *Reforma do Estado e transparência: estratégias de controle da corrupção no Brasil*. In: VII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, *Anais...*: Lisboa, Portugal: CLAD, Oct. 2002. 22p.
- Resende, Marco F. C. O padrão dos ciclos de crescimento da economia brasileira: 1947-2003. *Revista Economia e Sociedade*, v. 14, n. 1, p. 25-55. 2005.
- Rose-Ackerman, Susan. The economics of corruption. *Journal of Public Economics*, v. 4, p. 187–203. Feb 1975.
- Salek, Silvia. *Piora posição do Brasil em ranking global de corrupção*. BBC Brasil. 18/10/2005. Disponível na Internet: <[http://www.bbc.co.uk/portuguese/reporterbbc/story/2005/10/051016\\_corrupcaosilvia.shtml](http://www.bbc.co.uk/portuguese/reporterbbc/story/2005/10/051016_corrupcaosilvia.shtml)>. Com acesso em: 23/06/2006.
- Salgado, Eduardo. Corrupção produz pobreza: estudos mostram que as maracutaias têm efeito devastador sobre o desenvolvimento. *Revista Veja*. Edição 1779, 27/11/2002. Disponível na Internet: <[http://veja.abril.oul.com.br/idade/exclusivo/271102/p\\_054.html](http://veja.abril.oul.com.br/idade/exclusivo/271102/p_054.html)>. Com acesso em: 23/06/2006.
- Shleifer, Andrei; Vishny, Robert W. Corruption. *The Quarterly Journal of Economics*, v. 108, p. 599-617, Aug 1993.
- Silva, Marcos F. G.; Garcia, Fernando; Bandeira, Andrea C. How does corruption hurt growth? Evidences about the effects of corruption on factors productivity and per capita income. Working Papers Fundação Getulio Vargas. 2000.
- Tanzi, V. Corruption around the world: causes, consequences, scope and cures. *IMF Staff Papers*, v. 45, n.4, p. 559-594. 1998.
- Treisman, D. The causes of corruption: a cross-national study. *Journal of Public Economics*, v. 76, p. 399-457, 2000.
- Unger, Roberto M. *O foco da corrupção*. Artigos Harvard, 14/06/2005. Disponível na Internet: <<http://www.law.harvard.edu/unger/portuguese/docs/artigos193.doc>>. Com acesso em: 24/05/2006.