

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

MARCELO GARBINI VEGA

**UMA ANÁLISE DA CORRUPÇÃO SOB A ÓTICA DAS INSTITUIÇÕES E DO
LIBERALISMO ECONÔMICO**

Porto Alegre

2015

MARCELO GARBINI VEGA

**UMA ANÁLISE DA CORRUPÇÃO SOB A ÓTICA DAS INSTITUIÇÕES E DO
LIBERALISMO ECONÔMICO**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Ciências Econômicas da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título Bacharel em Economia.

Orientador: Prof. Ronald Otto Hillbrecht,
Ph.D.

Porto Alegre

2015

MARCELO GARBINI VEGA

**UMA ANÁLISE DA CORRUPÇÃO SOB A ÓTICA DAS INSTITUIÇÕES E DO
LIBERALISMO ECONÔMICO**

Trabalho de conclusão submetido ao
Curso de Graduação em Economia da
Faculdade de Ciências Econômicas da
UFRGS, como requisito parcial para
obtenção do título Bacharel em Economia.

Aprovada em: Porto Alegre, ____ de _____ de 2015.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Ronald Otto Hillbrecht, Ph.D. - Orientador

Prof. Dr. Octávio Augusto Carmargo Conceição

Prof. Dr. Sabino da Silva Porto Jr.

Aos meus pais e à Bruna.

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais Luiz e Ruth que sempre priorizaram a continuidade do meu curso de graduação.

À minha namorada Bruna, pelo carinho, compreensão e apoio nos momentos de maior dificuldade.

Aos meus amigos pelos momentos de descontração.

Ao professor Ronald, por compartilhar seu tempo e seus conhecimentos na construção deste trabalho.

Aos professores Sabino e Conceição, pela dedicação e compromisso em transmitir os ensinamentos em sala de aula, que servem de bagagem para o meu futuro aprofundamento acadêmico.

RESUMO

A proposta deste trabalho é identificar os países mais corruptos, e a partir disto, traçar as características comuns a eles. Tais características serão apresentadas por meio de índices, que em síntese, medem a qualidade institucional e a facilidade para fazer negócios. Sob a ótica da Nova Economia Institucional e do liberalismo econômico, os dados serão analisados qualitativamente como forma de mensurar o impacto da qualidade institucional na construção de sociedades menos corruptas. Para tanto, é necessário que a definição e a magnitude da corrupção estejam bem delimitadas aos olhos do leitor. A observação dos dados sugere que os países com maior nível de corrupção não possuem um marco institucional bem definido, razão pela qual, o raio de ação do Estado extrapola sobre todas as atividades da economia, resultando em uma excessiva intervenção nos setores que o mercado aloca de forma mais eficiente.

Palavras-chaves: Corrupção. Instituições. Liberalismo Econômico. Desenvolvimento Econômico.

ABSTRACT

The purpose of this study is to identify the most corrupt countries, and from this, to outline the characteristics they share. Such characteristics will be presented through indexes, which in short, measure the institutional quality and the ease of doing business. From the perspective of New Institutional Economics and economic liberalism, the data will be analyzed qualitatively as a way of measuring the impact of the institutional quality in the construction of less corrupt societies. Therefore, it is necessary that the definition and magnitude of the corruption are clearly defined in the reader's eyes. The observation of the data suggest that the countries with the biggest level of corruption do not have a well-defined institutional framework, which is why the scope of the State extrapolates on all activities of the economy, resulting in an excessive intervention in the sectors that the market allocates more efficiently.

Keywords: Corruption. Institutions. Economic Liberalism. Economic Development.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Corrupção vs PIB per capita	40
Gráfico 2 - Liberdade econômica e Control of Corruption (CC).....	47
Gráfico 3 - Liberdade econômica e Corruption Perception Index (CPI).....	47
Gráfico 4 - Percepção do nível de corrupção nos últimos dois anos.....	49
Gráfico 5 - Percepção da corrupção por instituição.....	50

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Países mais corruptos (10%)	38
Tabela 2 - Corrupção e estoque inicial de renda e capital humano.....	42
Tabela 3 - Corrupção e abertura comercial	43
Tabela 4 - Corrupção e tempo necessário para abertura de empresas	43
Tabela 5 - Corrupção e liberdade de imprensa	44
Tabela 6 - Corrupção e Liberdade Econômica	46
Tabela 7 - Percepção da corrupção nas instituições (por países).....	51
Tabela 8 - Relação entre salário setor público e setor privado.....	55

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	11
2	ENTENDENDO O FENÔMENO	13
2.1	DEFINIÇÕES DE CORRUPÇÃO: O ESTADO ESTÁ ENVOLVIDO	13
2.2	PRÁTICAS COMUNS AOS GOVERNOS CORRUPOTOS.....	16
2.3	A CORRUPÇÃO COMO SUBORNO: DISTINÇÕES CONCEITUAIS.....	18
2.4	CORRUPÇÃO POLÍTICA VS. BUROCRÁTICA	22
2.5	CORRUPÇÃO E DEMOCRACIAS SUSTENTÁVEIS	25
2.6	NOVA ECONOMIA INSTITUCIONAL.....	27
2.7	A ESCOLA LIBERAL	29
2.8	CORRUPÇÃO E SUBDESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL.....	33
3	EXPOSIÇÃO DOS DADOS E ANÁLISE DOS RESULTADOS	36
3.1	QUAIS SÃO OS PAÍSES MAIS CORRUPOTOS?	36
3.2	QUAIS SÃO AS CARACTERÍSTICAS COMUNS AOS PAÍSES COM ALTA CORRUPÇÃO?	38
3.3	QUAL A MAGNITUDE DA CORRUPÇÃO?	48
4	AÇÕES PARA MINIMIZAR A CORRUPÇÃO NO SETOR PÚBLICO	54
4.1	MAIORES SALÁRIOS MINIMIZAM A CORRUPÇÃO?.....	54
4.2	PROPOSTAS DE REFORMAS NO SETOR PÚBLICO.....	56
4.3	A COMPETIÇÃO PODE REDUZIR A CORRUPÇÃO?.....	57
5	CONCLUSÃO.....	60
	REFERÊNCIAS.....	62

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho propõe investigar o impacto dos mecanismos de política econômica e do desenho institucional, partindo-se de um estoque inicial de capital humano e renda, sobre a corrupção no setor público. A hipótese é a de que sociedades mais livres gozam de um arcabouço institucional que impacta na direção de um menor nível de corrupção.

No primeiro momento, as definições de corrupção serão discutidas, procurando identificá-la em suas duas principais formas, sendo estas, a pequena corrupção envolvendo os processos burocráticos, e a grande corrupção, que ocorre sigilosamente nos cargos do alto escalão do governo.

Ainda na primeira parte, a corrupção será relacionada ao *background* institucional dos países e à liberdade econômica. O argumento principal é o de que, considerando-se o nível de capital humano e renda, existe um elo entre o desempenho das instituições e a liberdade econômica na definição de um marco institucional que delimite o escopo da ação do Estado e impacte a corrupção. Em virtude disto, os argumentos serão construídos à luz das teorias da Nova Economia Institucional e do liberalismo econômico.

Este elo será quantificado em um segundo momento, dado que a corrupção será explorada como variável dependente em uma série de regressões, cujas variáveis explicativas incluem, entre outras, o Índice de Liberdade Econômica e a facilidade para fazer negócios. O resultado das regressões será analisado qualitativamente, a fim de se investiguem as principais características dos países mais corruptos.

No terceiro momento, partindo-se dos resultados e da análise feita em cima das regressões, serão apresentadas algumas propostas de reforma no setor público, que em síntese, envolvem uma redução do poder discricionário dos burocratas e a busca por mercados mais competitivos.

Por fim, as conclusões serão desenvolvidas com base nos dados e na evidência de outros estudos sobre a corrupção. Estas conclusões convergem no sentido de que sociedades livres desfrutem de um arcabouço institucional de

qualidade. Por sua vez, o funcionamento eficiente das instituições contribui para a construção de sociedades menos corruptas.

2 ENTENDENDO O FENÔMENO

Amundsen (2000) considera que a corrupção é um fenômeno complexo e multifacetado com diversas causas e efeitos, assumindo formas e funções variadas de acordo com o contexto em que está inserida. A corrupção é estudada como um problema estrutural político ou econômico, ou como um problema do comportamento cultural e individual. Pode-se dizer que:

O senso comum identifica a corrupção como um fenômeno associado ao poder, aos políticos e às elites econômicas. Mas igualmente considera a corrupção algo frequente entre servidores públicos (como policiais e fiscais, por exemplo) que usam o “pequeno poder” que possuem para extorquir renda daqueles que teoricamente corromperam a lei (ultrapassando o sinal vermelho ou não pagando impostos). (SILVA, 1995. p. 8).

A complexa natureza da corrupção e sua persistência nas sociedades tem levado a maioria dos estudiosos a concordar que não existem soluções instantâneas para o problema. O tratamento da corrupção por meio de programas públicos, reorganização do governo, aplicação da lei, a sensibilização do público e a criação de instituições para prevenir a corrupção são elementos que funcionam apenas em um processo de longo prazo, necessitando ser suportando de cima para baixo e exigindo a mudança de atitude em todos os níveis da sociedade e do governo.

A próxima seção traz à tona as definições de corrupção utilizadas por importantes estudiosos do tema. De antemão, destaca-se que a grande maioria das definições envolve a corrupção por parte do governo.

2.1 DEFINIÇÕES DE CORRUPÇÃO: O ESTADO ESTÁ ENVOLVIDO

Buscando-se uma definição a partir da etimologia “A palavra corrupção (ou corrução) [...] denota decomposição, putrefação, depravação, desmoralização, sedução e suborno.” (SILVA, 1995, p. 8). Em relação à interação dos agentes envolvidos:

Na verdade, existem muitos sentidos que podem ser atribuídos à palavra corrupção, mas existe um denominador comum a todos: ela envolve a interação entre pelo menos dois indivíduos ou grupos de indivíduos que corrompem ou são corrompidos e esta relação implica uma transferência de renda que se dá fora das regras do jogo econômico *stricto sensu*. (SILVA, 1995, p. 8).

Para Amundsen (2000), o papel decisivo do Estado se reflete na maioria das definições de corrupção, que irão defini-la como uma relação particular entre Estado e sociedade. A corrupção é usualmente entendida como envolvendo políticos e burocratas: é quando um funcionário público, burocrata ou político (alguém eleito ou nomeado para um cargo público de autoridade, com poder de alocar recursos públicos em nome do Estado ou do governo) está abusando deste cargo para ganho pessoal ou de um grupo específico.

A definição utilizada pela Transparency International (2014)¹ é a de que a corrupção é o abuso do poder público para benefício (ou lucro) privado. Para Rose-Ackerman (2012) esta definição pode envolver, por exemplo, tanto o desvio de dinheiro por um chefe de Estado, quanto o pagamento de subornos a policiais nas ruas. Identificar um ato como corrupto irá depender da forma como a lei e a sociedade definem os limites da esfera de ação pública e privada.

Uma definição mais completa parte do pressuposto de que “[...] o ato corrupto é formado por três itens” (GLAESER; GOLDIN², 2006 apud PRAÇA, 2013, p. 139). O primeiro é o a obtenção de rendas pelo funcionário público que vão além da sua remuneração usual. O segundo é o fato que estas rendas são obtidas de forma ilícita. O terceiro é que a ação tem que resultar em perdas para a sociedade diretamente decorrentes de um ato corrupto ou decorrentes de um conjunto de pequenos atos ilícitos que tornam o sistema corrupto.

Djankov et al (2003) faz um elo entre ditadura, desordem e corrupção. A desordem se refere à expropriação da propriedade privada por meio de banditismo, assassinato, roubos, violação de contratos ou preços de monopólio. É também refletida na solidez do arcabouço institucional, que pode ser subvertido ao pagamento de subornos e a ameaças, como forma de livrar indivíduos do cumprimento de suas penas.

¹ A *Transparency International* é uma organização não-governamental que tem como principal objetivo a luta contra a corrupção. Foi fundada em março de 1993 e encontra-se sediada em Berlim.

² GLAESER, E.; GOLDIN, C. *Corruption and Reform: An Introduction*, In: GLAESER, E.; GOLDIN, C. (eds.) **Corruption and Reform: Lessons from America's Economic History**. Chicago: University of Chicago Press, 2006.

As ditaduras representam uma ameaça no que se refere à expropriação de propriedade por parte do Estado e seus agentes via assassinato, tributação e violação. Reflete-se também, quando o Estado, por meio de regulações, favorece algumas empresas impedindo a entrada de competidores no mercado (DJANKOV et al., 2003).

Tanto a desordem como a ditadura, resulta em corrupção. Quando os indivíduos subornam as instituições para escapar das penalidades resultantes de seus atos, a corrupção é reflexo da desordem. Quando os agentes públicos criam regras prejudiciais na intenção de cobrar subornos daqueles que estão dispostos a contorná-las, a corrupção é um custo da ditadura. Portanto para o autor, a corrupção é consequencial - um reflexo das instituições legais, econômicas, culturais e políticas (DJANKOV et al, 2003).

Muitos autores buscam identificar a corrupção estritamente dentro das leis e em outras regras formais, pelo fato de possuírem relativa precisão e estabilidade para identificar atos corruptos. Em Nye (1967), a corrupção é um comportamento que se desvia das obrigações formais de um cargo público (eletivo ou nomeado) devido a interesses particulares (pessoal, familiares próximos) para ganhos de riqueza ou status.

Silva (1995) também compartilha desta abordagem normativa. Segundo ele, o Estado, inserido em uma democracia constitucional, deve ter seus poderes de extorsão de renda e propriedade limitados. Além disso, deve ser gerido por burocratas profissionais organizados hierarquicamente e escolhidos de acordo com o mérito.

Em vista disto, as ações (políticas) do Estado devem ser restritas a um conjunto de regras que busquem o controle da ação predatória sobre os recursos públicos. Logo, as atividades dos agentes público devem estar desenhadas por um marco institucional que delimite, pela lei, o escopo da ação pública e privada.

Rose-Ackerman (2012) leva em conta a racionalidade dos indivíduos. A autora considera que a corrupção é um crime de oportunidade, já que os infratores fazem escolhas racionais e optam pelos alvos que oferecem uma maior recompensa a custo de menores riscos e esforços.

Por esta teoria, a ocorrência dos crimes de oportunidade depende de dois fatores: primeiro, de um indivíduo disposto a cometer o crime; segundo, das condições do ambiente em que este indivíduo está situado, no nosso caso, do plano

de fundo institucional em que ele está inserido. Partindo deste pressuposto, a corrupção ocorre na intersecção entre o setor público e privado (ou inteiramente dentro de um dos dois setores), sendo mais recorrente quando estes limites não estão claramente definidos (ROSE-ACKERMAN, 2012).

Em relação ao que foi exposto até agora, embora não seja o objetivo deste trabalho, sem dúvidas existem diversos outros tipos de corrupção ocorrendo inteiramente dentro do setor privado. Bardhan (1997) cita alguns exemplos, tais como: quando um vendedor de determinado bem escasso opta por racionalizar sua oferta (em vez de se utilizar do mecanismo de preços do mercado baseado na oferta e na demanda), e os indivíduos tentam suborná-lo para obtenção deste bem; na troca de presentes com o interesse de se conseguir um futuro emprego, entre outros.

Tanzi (1998) complementa afirmando que, especialmente em grandes empresas privadas, a corrupção claramente existe, como nas aquisições e até mesmo nas contratações. Ela também se faz presente nas atividades privadas controladas pelo governo, em situações em que um taxista cobra preços superiores aos preços regulados. Ou quando um médico exige pagamento por um serviço que deveria ser gratuito.

Embora não aconteça apenas dentro do setor público, a corrupção geralmente é delimitada e estudada dentro do aparelho do governo. Isso dá pelo fato de que a corrupção, neste setor, envolve os fundos públicos destinados a melhorias na sociedade. Em termos práticos, as abordagens normativas se destinam a definir e identificar a corrupção conforme os limites da lei. Portanto, é preciso que o raio de ação da esfera pública e privada esteja claramente delimitado: é nesta intersecção nebulosa que a corrupção se torna mais atraente.

Na literatura, é comum que a corrupção apareça como sendo o pagamento de subornos. Mesmo sendo, de fato, a forma mais comum de corrupção, existem outros atos que muitas vezes não estão claramente definidos, tais como o desvio dos fundos públicos, a fraude, a extorsão e o favoritismo. A próxima seção busca diferenciar essas atividades.

2.2 PRÁTICAS COMUNS AOS GOVERNOS CORRUPOTOS

O suborno é o pagamento (em dinheiro) envolvido em uma relação. Pagar ou receber suborno, por si só, é corrupção, e deve ser entendido como a essência desta. O suborno é uma soma fixa, a porcentagem de um contrato, ou outro favorecimento em dinheiro usualmente pago a um funcionário do Estado que pode elaborar contratos em nome deste pagador ou distribuir outras formas de benefícios às empresas ou indivíduos, empresários e clientes (AMUNDSEN, 2000).

Desvio é o roubo dos recursos públicos por um funcionário do Estado e é outra forma de apropriação ilegal dos fundos do governo. É quando um funcionário rouba de uma instituição pública na qual ele é empregado, embora, na verdade, ele supostamente administre os recursos em nome do Estado e da população. No entanto, empregadores desleais em empresas privadas também podem desviar dinheiro e outros recursos de seus empregados (AMUNDSEN, 2000).

O Desvio de dinheiro (e recursos) não é considerado como corrupção em termos estritamente legais. A corrupção é uma transação entre dois indivíduos: um agente do Estado e um cidadão, onde este agente ultrapassa os limites da lei para assegurar benefícios a ele mesmo na forma de subornos. O desvio de dinheiro e recursos é considerado crime, mas não envolve a participação dos cidadãos diretamente. A população é afetada quando os fundos públicos são desviados, mas não há danos à propriedade individual (AMUNDSEN, 2000).

Por esta visão, os cidadãos não teriam justificativas legais a apresentar. Para serem enfrentados, os desvios dependem da vontade política e de um sistema judiciário independente, e não do comportamento moral e ético das sociedades. Em países corruptos, o desvio é uma das mais importantes formas de acumulação de dinheiro e com poucas possibilidades de ser descoberto (AMUNDSEN, 2000).

Fraude é um crime econômico alçado em trapanças, que ocorre em proporções maiores que os desvios e subornos. Considera-se fraude, quando agências e representantes do Estado estão envolvidos em redes de comércio ilegais, tráfico, falsificação, contrabando e outros tipos de crime organizado que são sustentados nos governos, por seus funcionários (AMUNDSEN, 2000).

Extorsão é a captação de dinheiro e recursos por meio da coerção e da violência. Pode-se extorquir exigindo dinheiro por proteção e segurança, no estilo das máfias. Também, criando-se um ambiente de insegurança, em que cidadãos, empresas privadas e os funcionários do governo são perseguidos e intimidados (AMUNDSEN, 2000).

Favoritismo é um mecanismo de abuso de poder que implica na privatização e distribuição viesada de recursos estatais. É a tendência natural de ajudar amigos, família e alguém próximo e confiável. O favoritismo é considerado como corrupção, pois implica uma distribuição antidemocrática de recursos do Estado. Na esfera política, favoritismo é a tendência de burocratas e políticos, que possuem acesso aos recursos do Estado e o poder de decidir sobre sua distribuição, a dar preferência a certos indivíduos que mais lhe agradam (AMUNDSEN, 2000).

Para tanto, o favoritismo é um mecanismo muito utilizado em países autoritários. Na maioria destes países, o presidente, por exemplo, goza do direito constitucional de nomear todos os altos cargos do governo, estendendo as possibilidades de favoritismo. Ele adiciona (e escolhe) centenas de cargos dentro dos ministérios, do aparelho militar e de segurança, nas empresas estatais e no corpo diplomático (AMUNDSEN, 2000).

Tal com esta, a seção seguinte busca distinguir alguns termos usualmente sobrepostos às definições de corrupção. Embora utilizados como ferramentas para uma melhor compreensão dos efeitos da corrupção, é preciso que sejam distinguidos, à medida que se avança para uma caracterização mais profunda e detalhada da corrupção.

2.3 A CORRUPÇÃO COMO SUBORNO: DISTINÇÕES CONCEITUAIS

Diferentes paralelos são propostos para se pensar e entender a corrupção. Cada um deles funciona como uma ferramenta de análise e ajuda a elucidar o problema da corrupção, mas nenhum captura o fenômeno perfeitamente. Como visto na seção anterior, o mais comum é se pensar em corrupção como envolvendo o suborno. Portanto, é importante que estas ferramentas de análise estejam claramente distinguidas.

Em um dos paralelos, Shleifer e Vishny (1993) distinguem a corrupção da tributação. Embora ambas se apropriem do produto marginal do capital privado, e tirando o fato óbvio de que os subornos não acabam nos cofres públicos, existem outras importantes diferenças. Diferentemente da tributação, a corrupção é

geralmente ilegal e deve ser mantida em segredo. O esforço para evitar a detecção e a punição da corrupção causa maiores distorções à sociedade que a tributação.

Sob esse prisma, os governantes irão usar do seu poder para induzir a substituição pelos bens nas quais os subornos são mais facilmente cobrados sem detecção, que é o caso, por exemplo, de equipamentos de alta tecnologia e difícil precificação. Isto pode ser feito com a proibição da importação de determinados bens como forma de substituí-los por outros (SHLEIFER; VISHNY, 1993).

De forma semelhante, os funcionários podem proibir a entrada de algumas empresas no mercado pela adição de barreiras e entraves à concorrência na intenção de aumentar as receitas dos subornos pagos pela manutenção dos monopólios já estabelecidos (SHLEIFER; VISHNY, 1993).

No entanto, estritamente pelo lado das empresas, os custos adicionais envolvidos nas negociações com os burocratas, de tempo ou de dinheiro, podem ser vistos como uma espécie de tributo. Esta é a razão pela qual a literatura utiliza-se da tributação como mecanismo de análise para os efeitos da corrupção mecanismo de análise é comumente encontrado na literatura.

O suborno também possui paralelo de comparação com o *lobbying*, que segundo Svensson (2005), significa a compra de influência política por meio de contribuições a campanhas políticas e outros tipos de gratificações. Considere uma situação onde um país estabelece tarifas ou a requisição de licenças para a importação de determinado bem que afeta todas as empresas de um setor. Uma empresa individual poderá importar o produto caso pague a tarifa ou compre a licença pelo suborno de algum funcionário. Alternativamente, as empresas podem conjuntamente pressionar o governo para fornecer a licença gratuitamente ou remover a tarifa.

Sob essa ótica, pode-se dizer que uma primeira diferença entre suborno e *lobbying* se dá pelo fato de que o segundo resulta em mudanças na política comercial, afetando todas as empresas do setor, inclusive potenciais entrantes. Embora o suborno resulte em ganhos específicos para a empresa, potenciais externalidades podem surgir aos consumidores e outras empresas, resultantes da interferência nos mecanismos de mercado (SVENSSON, 2005).

Uma segunda diferença é que uma mudança no regime de comércio levada a cabo por pressões e compra de influência, *lobbying*, tendem a ser permanentes, devido aos custos de se reestabelecer a lei original. Em compensação, o burocrata

corrupto não pode comprometer-se a não pedir subornos maiores no futuro, o que conduz a uma relação sem previsão de divórcio que acaba por desencorajar os investimentos. Observa-se que, quando a empresa está crescendo, o valor dos subornos tende a subir devido à percepção dos burocratas em relação a este fato, tornando-se o *lobbying* mais atraente. Portanto, pequenas empresas pagam subornos, enquanto grandes empresas fazem *lobbying* (SVENSSON, 2005).

A terceira diferença leva em conta que as mudanças na lei causadas pelo *lobbying* passam por uma decisão dos agentes do Estado em que pesem as rendas provenientes do *lobbying* contra os custos (para o governo) das mudanças de leis e regras. Em contrapartida, as escolhas por subornos são feitas por agentes individuais, que consideram apenas seus custos e benefícios particulares (SVENSSON, 2005).

O paralelo entre suborno e *rent seek* é corriqueiro quando se trata da maximização da renda dos indivíduos. Antes de se ater às diferenças conceituais, o *rent seek* envolve um cenário onde:

Os agentes econômicos possuem uma motivação básica, qual seja, maximizar seu bem estar econômico. Entretanto, esta maximização dá-se dentro de um conjunto determinado de regras, de acordo com as preferências individuais e restrita a uma renda: aí está o ponto central do argumento. (SILVA, 1995, p. 36).

Portanto, para o autor, os agentes buscam a maximização de suas rendas, estando essa busca dentro ou fora da lei. Na definição de Silva (1995), as atividades ligadas à busca desta renda, que não gera nenhum benefício social, são chamadas de *rent seek*. Em relação ao capital humano, a atividade *rent seek* gera um custo importante a se destacar, já que “[...] muitos recursos humanos de qualidade são alocados nestas atividades que não geram riqueza à sociedade e que são altamente rentáveis.” (SILVA, 1995, p. 37).

Por conseguinte, os talentos alocados nas atividades produtivas acabam sendo prejudicados, dado que está implícito um custo de oportunidade oriundo da possibilidade de maximizar sua renda via corrupção e outras atividades ilícitas. Há então, um considerável desperdício em termos de capital humano (SILVA, 1995).

O outro custo envolvido no *rent seek* diz respeito às transferências de renda. Em uma sociedade baseada na competição do mercado, os indivíduos tendem a ser

remunerados de acordo com suas respectivas produtividades e pela capacidade de inovação:

Descontado o tributo sobre a renda de um indivíduo, o mesmo pode ser realocado não necessariamente de acordo com critérios técnicos de políticas públicas, mas em função do poder relativo de determinados grupos dentro da sociedade. Do ponto de vista de justiça econômica, a distribuição da renda após a realocação *rent seek* poderá premiar mais o poder de influência do que o mérito e a capacidade. (SILVA, 1995, p. 38).

Portanto, as atividades *rent seek* “[...] aparecem principalmente porque existe um Estado que arrecada tributos e distribui rendas.” (SILVA, 1995, p. 38).

Os custos totais (incluindo-se os custos de oportunidade) da atividade *rent seek* são maiores que seus benefícios. O grande problema reside no fato de que estas atividades podem acabar por se tornar mais vantajosas que as atividades produtivas.

Nota-se que, o excesso de burocracia, regulamentações e entraves às livres transações impostas ao comércio geram incentivos (*pay offs*) que são levados em conta pelos agentes, influenciando a alocação de capital financeiro e humano. Para exemplificar: “Caso seja mais rentável para um economista trabalhar como lobista do que como analista de projetos, ele decidirá, enquanto *homo economicus*³, pela primeira ocupação” (SILVA, 1995, p. 38). Em termos de alocação de recursos:

As regras do jogo formam, tecnicamente, a matriz de *pay offs* dentro da qual os indivíduos e grupos tomam suas decisões. Estas regras inclusive podem diretamente obrigar os agentes a exercer as atividades caçadoras de renda. O excesso de regulamentação é um exemplo disto: em muitos países em desenvolvimento, os entraves burocráticos para a abertura de negócios são tantos que os agentes são forçados a investir recursos (tempo, talento) em atividades improdutivas. (SILVA, 1995, p. 38).

Dado este panorama teórico, parte-se para uma distinção entre as atividades *rent seek* e a corrupção, ou mais especificamente, suborno. Segundo Coolidge e Rose-Ackerman (1997), enquanto a corrupção envolve o abuso do poder público para ganhos particulares, o termo *rent seek* deriva do conceito econômico de *rent* (renda): os ganhos que excedem todos os custos relevantes. *Rent seek* é o esforço para adquirir acesso ou controle sobre oportunidades de ganho de renda. Estes esforços não são necessariamente ilegais ou mesmo imorais e incluem atividades de *lobby* e publicidade.

³ Idealização do indivíduo que calcula perfeitamente a maximização de sua utilidade com base em informações perfeitas

Observa-se que, em uma situação de competição perfeita, as relações de troca via mercado ocorrem de forma impessoal, partindo-se do pressuposto de que cada indivíduo busca maximizar sua renda. As livres trocas acontecem contanto que um indivíduo esteja disposto a vender e outro a comprar determinado produto, tendo como saldo, a maximização das utilidades de ambos. No entanto, à medida que se estabelecem laços pessoais e critérios de alocação não condizentes com os mecanismos de livre mercado, há incentivos para o surgimento da corrupção e atividades *rent seek*.

2.4 CORRUPÇÃO POLÍTICA VS. BUROCRÁTICA

Comumente a literatura considera a corrupção política como de alto nível, ou grande, e a corrupção burocrática como de baixo nível, ou pequena. De acordo com Rose-Ackerman (2012), a corrupção pode ocorrer quando o Estado participa em larga escala de projetos que geram grandes rendimentos que podem ser compartilhados entre funcionários corruptos e seus parceiros do setor privado.

Apesar dos efeitos dramáticos da má alocação de recursos em grandes projetos do governo (corrupção política), a pequena e corriqueira corrupção do dia a dia (corrupção burocrática) tem um impacto imediato na vida das pessoas. As raízes do problema são similares: tirar proveito de um bem público escasso, ou determinado bem público pode se tornar escasso pelos funcionários do governo e a dificuldade de monitorar estas atividades (ROSE-ACKERMAN, 2012).

Considere alguns exemplos da corrupção burocrática utilizados por Rose-Ackerman (2012). Suponha que existe um limitado número de vagas para a ocupação de moradias subsidiadas pelo governo e que o número de famílias inscritas supera o número de apartamentos disponíveis. As pessoas podem pagar para serem postas no início da fila, e os funcionários do governo podem administrar a fila para maximizar a receita dos subornos.

De forma semelhante, as carteiras de motorista não são limitadas em número, mas podem estar disponíveis apenas a quem se qualificar. Funcionários do governo podem recusar estas carteiras mesmo àquelas pessoas qualificadas, a menos que

elas estejam dispostas a pagarem subornos. Inclusive, estas carteiras podem ser concedidas a pessoas sem a qualificação necessária (ROSE-ACKERMAN, 2012).

Ainda, os inspetores (de todos os tipos) podem ser pagos para emitirem relatórios favoráveis a determinado estabelecimento e policiais podem exigir subornos dos cidadãos para deixarem de punir infrações reais ou inventadas (ROSE-ACKERMAN, 2012).

Pode-se auferir que, quanto menor o nível de renda criado no setor público, menor é o incentivo para pagamentos corruptos. Uma economia altamente competitiva e aberta, onde a maioria das empresas não ganha lucros de monopólio, tende a ser menos corrupta do que economias fechadas e monopolistas (ROSE-ACKERMAN, 2012).

A respeito disso, estudos⁴ mostram que índices de competitividade e liberdade econômica estão relacionados com menor nível de corrupção. Conjuntamente, políticas estruturais podem limitar a corrupção mesmo em um contexto de fraca aplicação das leis (ROSE-ACKERMAN, 2012).

Estas políticas limitam as rendas envolvidas nos programas públicos sem prejudicar suas finalidades, além de aumentar transparência e a *accountability*⁵, de modo que a corrupção é exposta e controlada através de outros mecanismos que não apenas pela aplicação das leis. Obviamente o sistema legal é um plano de fundo importante, mas ele geralmente será insuficiente a menos que as demais instituições apoiem o desenvolvimento honesto e eficaz do governo (ROSE-ACKERMAN, 2012).

Para Amundsen (2000), a corrupção política se materializa nos altos níveis hierárquicos do governo. Ocorre quando os políticos e tomadores de decisões, que são responsáveis por formular, estabelecer e implementar as leis em nome do povo, são corruptos.

A corrupção política envolve mais do que um desvio comportamental em relação às normas formais estabelecidas por códigos de ética e por decisões judiciais. Pode-se dizer que ela aparece quando as leis e as regulações são evitadas, ignoradas, ou até mesmo adaptadas para atender a interesses, à medida que envolve indivíduos com suficiente influência para isso. (AMUNDSEN, 2000).

⁴ Conforme será visto no capítulo 3.

⁵ Prestação de contas.

Desta forma, a corrupção política configura-se como um desvio dos valores e princípios legais do Estado, que resulta no enfraquecimento das instituições. A questão básica é a falta de interesse dos políticos em enfrentar o problema: os detentores do poder não querem alterar um sistema na qual eles são os principais beneficiados (AMUNDSEN, 2000).

Já a corrupção burocrática, ocorre na administração pública, sendo chamada de corrupção no nível “das ruas”, na qual os cidadãos se deparam diariamente em serviços de hospitais, escolas, polícia, entre outros (AMUNDSEN, 2000).

As consequências da corrupção burocrática também são severas. Ela dificulta o funcionamento das empresas privadas, bem como a vida dos cidadãos que diariamente lidam com funcionários do governo. Além disso, exclui indevidamente muitas pessoas dos benefícios sociais, distorcendo a alocação dos gastos públicos. A corrupção burocrática, aos olhos da população, torna ilegítimo o sistema político e a administração pública, por se tratar da corrupção mais fácil de ser visualizada.

A evidência sugere que a difusão e a sistematização da corrupção burocrática e política tende a reforçá-las mutuamente. A corrupção política é geralmente suportada pela difusão da corrupção burocrática, como uma pirâmide de extração de cima para baixo. A corrupção nos cargos do topo contagia os funcionários públicos em cargos de nível mais baixo, pois eles irão seguir o exemplo ou obedecer às instruções de seus superiores (AMUNDSEN, 2000).

A corrupção burocrática pode ser em grande parte controlada quando existe vontade política e legitimidade para implementar as regulações necessárias. Experiências demonstram que a o tratamento adequado à corrupção passa por auditoria, legislação e arranjos institucionais bem definidos. Este é caso das democracias liberais, onde o problema pode ser tratado dentro do sistema político e do *background*⁶ institucional já consolidado (AMUNDSEN, 2000).

Por outro lado, países onde a corrupção política é endêmica e atinge o alto escalão do sistema político, a abordagem normativa (legal) é insuficiente, dado que até mesmo a esfera judicial pode estar sendo afetada. Nestes casos, é necessário que se adicionem parâmetros morais, éticos e políticos na análise. Em suma, a corrupção política demanda por reformas políticas radicais e um aprofundamento da democratização (AMUNDSEN, 2000).

⁶ Plano de fundo

2.5 CORRUPÇÃO E DEMOCRACIAS SUSTENTÁVEIS

Ao se pensar em corrupção, deve-se levar em conta algo mais do que apenas a visão do público a respeito dos políticos e seus partidos, como também a incorporação do que valorizamos na vida pública. Para Rose-Ackerman (1978), julgamentos morais sobre corrupção requerem um ponto de vista, um padrão de 'bondade' e um modelo de como a corrupção funciona em contextos particulares.

Do ponto de vista de Thompson (1993), esta 'bondade' se refere a um processo político limpo, em que representantes escolhidos democraticamente debatem de forma aberta sobre questões importantes, tendo a obrigação de responder à sociedade pelas decisões que tomam. Visto isso, a corrupção é prejudicial não apenas porque dinheiro e benefícios sociais são desviados, mas também pelo fato de o processo não passar por representatividade, debate e direito de escolha. A vasta maioria das atividades corruptas, geralmente encontradas em nações não democráticas, afasta-se desses valores democráticos.

O conceito de democracia sustentável é definido de diversas formas. Ele aborda o termo não se referindo apenas à presença de instituições liberais e economia de mercado, mas também à existência de múltiplas e vastas forças políticas. Em outras palavras, representa os equilíbrios entre: acessibilidade (de acesso ao poder) e a autonomia das elites políticas, e entre riqueza e poder.

O primeiro equilíbrio prevê uma relação entre Estado e sociedade em que os interesses particulares das pessoas e dos políticos (que não estão no poder) possuem significativa influência no rumo da política. A segunda relação se refere a uma situação em que o progresso dos caminhos políticos e econômicos são numerosos e suficientemente abertos para impedir a negociação de poder e riqueza entre cada um (THOMPSON, 1993).

Para uma melhor visualização do que foi exposto, Huntington (1968) argumenta que se as oportunidades políticas excedem as econômicas, as pessoas irão utilizar seu poder para enriquecer. Pelo outro lado, quando as oportunidades econômicas excedem as políticas, as pessoas irão usar seu dinheiro para comprar poder político. Combinações particulares destes desequilíbrios dão origem à corrupção.

Na prática, estes desequilíbrios são dinâmicos e presumem uma disputa política vigorosa. Quando os funcionários do governo e agentes privados específicos possuem o poder de influenciar uns aos outros, mas igualmente podem resistir a essas influências, e onde interesses de riqueza e poder estão equilibrados, de modo que não persigam um ao outro, a transparência e a aceitação das leis nas relações governamentais entre eles são mais desejáveis (HUNTINGTON, 1968).

Estas leis, incluindo as fronteiras e distinções entre Estado e sociedade, público e privado, política e administração, interesses individuais e coletivos e entre processos de alocação burocráticos e via mercado, passaram a ter legitimidade através da disputa política. Onde os equilíbrios e as políticas que os definem estão ausentes, a corrupção dificilmente é controlada por outros meios que não via coerção (HUNTINGTON, 1968).

Dentro desta abordagem há espaço para as colocações de Silva (1995). Na opinião do autor, o Estado é constituído por agentes públicos que arrecadam tributos e rendas da sociedade. Sabendo-se disso, diversos setores organizados da sociedade tentam atrair estas rendas a seu favor, por meio da compra de poder político, entre outros.

O Estado é responsável, portanto, por gerenciar um conflito distributivo potencial entre os indivíduos e grupos organizados que tentam obter poder político através de grupos de pressão. Em suma “[...] com um sistema legal estabelecido, pode-se minimizar a possibilidade de privatização dos recursos públicos decorrente do conflito distributivo entre os agentes.” (SILVA, 1995, p. 14). O autor finaliza:

Numa democracia estabelecem-se, a princípio, regras que limitam o poder dos agentes públicos e que procuram aproximar o resultado de suas ações do “bem público”. Se as regras são eficientes neste sentido, não há muita possibilidade de desvios e se garante, do ponto de vista da justiça econômica, uma distribuição de recursos públicos que segue critérios normativos previamente acordados como corretos e legais. (SILVA, 1995, p. 14).

Em Thompson (1993), a abordagem da democracia sustentável não considera o Estado como uma referência neutra que meramente atende às demandas da sociedade. Pelo contrário, esta abordagem está longe de considerar o Estado como neutro em termos de valores políticos. Ela afirma que alguns tipos de políticas são melhores que outras. Sua análise está baseada na ideia de que a moralidade e a

corrupção não são vistas como propriedades de ações individuais, mas de toda sociedade.

Independente de ser um mecanismo para descobrir “quem recebe e o que recebe” a abordagem é importante por mostrar que a corrupção é indesejável também pelo fato de privatizar funções valiosas da vida pública.

2.6 NOVA ECONOMIA INSTITUCIONAL

Conforme visto nos capítulos anteriores, muitas das definições de corrupção levam em conta a qualidade do arcabouço institucional. Conforme expõe Sérgio Praça (2013), considerar que a organização institucional pode levar a tipos diversos de corrupção impõe lidar com a literatura das instituições. A seguinte seção traz brevemente da literatura sobre a Nova Economia Institucional (NEI).

A Nova Economia Institucional apresenta uma maior ligação com as teorias *mainstream*, à medida que faz esforços para incorporar as instituições na análise neoclássica, como forma de cobrir algumas lacunas não previstas nesta escola de pensamento. Segundo North (1990), as instituições são as regras do jogo em uma sociedade ou, mais formalmente, são as restrições humanamente construídas que moldam as interações na sociedade. Sendo assim, as regras do jogo, para North (1990), encontram-se sob a forma de leis formais e de códigos informais que regem o comportamento dos indivíduos em sociedade.

A NEI nega o funcionamento estático da economia regulada por um mercado em perfeito equilíbrio e considera a existência de falhas de mercado⁷:

Outra preocupação dos institucionalistas é com a organização e o controle da economia, enquanto sistema mais abrangente e complexo do que o mercado. Isso implica reconhecer a importância de vários aspectos, como a distribuição de poder na sociedade; a forma de operação dos mercados (enquanto complexos institucionais em interação uns com os outros); a formação de conhecimento (ou o que leva ao conhecimento em um mundo de radical indeterminação sobre o futuro); e a determinação da alocação de recursos (nível de renda agregada, distribuição de renda, organização e controle), onde a cultura geral é também uma variável tanto dependente como independente (SAMUELS, 1995⁸ apud CONCEIÇÃO, 2001, p. 105).

⁷ Imperfeições decorrentes da não intervenção do governo.

⁸ SAMUELS, W. J. (1995). The present state of institutional economics. **Cambridge Journal of Economics**. v. 19, p. 569-590.

Em North (1990), partindo-se da divisão do trabalho, para que haja a cooperação essencial ao funcionamento da economia de mercado, os indivíduos precisam confiar no funcionamento das instituições que induzam ao cumprimento dos contratos. Por consequência, as transações se realizam de maneiras distintas nos diversos países, podendo levar em conta desde laços familiares, religiosos e culturais até aspectos mais formais como os direitos de propriedade, que devem ser reforçados pelas instituições.

Por fim, para explicar os motivos pelos quais as instituições são mais solidas e eficientes em alguns países, North (1990) se utiliza do conceito de *Path Dependence*, que implica na evolução gradual da matriz institucional ao longo dos anos.

Para elucidar: quanto maior os incentivos ao cumprimento de contratos e outros aspectos que garantam a legalidade e eficácia das transações, maiores serão os incentivos às instituições (já) existentes a adotarem o mesmo comportamento, assim como para as novas instituições que vierem a surgir. Ou seja, a trajetória temporal das instituições presentes influenciará o futuro desenvolvimento institucional.

O estudo de Coase (1937), da mesma forma, salienta que o foco de análise não deve ser o das inovações tecnológicas, e sim o dos custos de transação.⁹ Tais custos são fruto da racionalidade limitada e do comportamento oportunista dos agentes.

Para Williamson (1991), a racionalidade limitada envolve os limites enfrentados pela mente humana para lidar com a resolução de problemas complexos da realidade. Como consequência, em vez de tentar prever com antecedência todos os aspectos possíveis, os agentes devem firmar contratos que antecipem eventualidades, a fim de que se elaborem estratégias que reduzam as incertezas. Já o oportunismo, surge da busca de benefícios particulares via comportamentos desonestos, tais como a corrupção.

Portanto, as instituições nascem para gerenciar e minimizar os custos de transação oriundos da incerteza, do oportunismo e da racionalidade limitada. Isto ocorre, à medida que tais instituições arbitram os conflitos que envolvem os

⁹ Custos totais envolvidos em uma transação.

indivíduos, via aplicação das leis, garantia de execução dos contratos e dos direitos de propriedade.

2.7 A ESCOLA LIBERAL

Conforme será visto no capítulo 3, por meio de regressões é possível se observarem relações entre a coordenação dos mecanismos econômicos e a corrupção. De forma mais direta: o intervencionismo dos governos está positivamente correlacionado com o nível de corrupção. Por consequência, é fundamental que se apresente uma seção tratando do liberalismo econômico e do papel atribuído aos governos, sob a ótica liberal.

A liberdade é o constituinte primordial da teoria liberal, mas não apenas em termos econômicos, como também no conjunto de ações dos indivíduos, contanto que dentro dos limites legais. A liberdade é entendida como “[...] ausência de coerção de indivíduos sobre indivíduos, isto é, que a ninguém seja permitido recorrer à força ou à fraude para obrigar ou induzir alguém a fazer o que não deseja.” (STEWART JR., 1988, p. 72).

Pela escola austríaca, Hayek (1990) aponta que a liberdade política e pessoal está amplamente relacionada à liberdade econômica, assim, sistemas rigidamente hierarquizados, totalitários e coletivistas que demandam o planejamento estatal, resultam em um governo que passa a ter o poder de decisão na esfera produtiva, tendo total controle sobre a distribuição de recursos e tomando conta das esferas individuais e políticas.

Além da miséria, o intervencionismo acaba com as liberdades individuais, que nada mais são do que as liberdades de escolha, incluindo, a liberdade para errar. Somente sendo livre, e por meio de tentativa e erro, é que os indivíduos progridem, não devendo existir um poder central que coordene essas escolhas (HAYEK, 1990).

Seguindo no pensamento dos austríacos, Mises (1979) acredita que a liberdade só faz sentido dentro do conjunto das relações sociais. O indivíduo deve poder escolher entre diferentes possibilidades de ação humana. No intervencionismo:

O governo quer interferir com a finalidade de obrigar os homens de negócio a conduzir suas atividades de maneira diversa da que escolheriam caso tivessem de obedecer apenas aos consumidores. Assim, todas as medidas de intervencionismo governamental têm por objetivo restringir a supremacia do consumidor. O governo quer arrogar a si mesmo o poder – ou pelo menos parte do poder – que, na economia de mercado livre, pertence aos consumidores. (MISES, 1979, p.47-48).

Devido à importância da liberdade individual para se entender o liberalismo econômico, é necessário se averiguar o funcionamento da economia de mercado, vista como pilar da teoria.

O mercado é constituído pela divisão do trabalho pela propriedade privada, sendo o orientador de toda a atividade econômica que advém das trocas voluntárias entre os diversos indivíduos. Sendo assim, o interesse particular dos indivíduos em elevar sua satisfação, levará à satisfação geral do conjunto de indivíduos envolvidos nas trocas.

No entanto, não significa dizer que não há papel para o Estado para a escola liberal, mas sim, que este papel se restringe a garantir a propriedade privada, ao zelo pelo cumprimento dos contratos e à defesa nacional frente aos inimigos externos. Não obstante, é importante entender o mercado não como uma instituição, mas como um processo envolvendo trocas voluntárias e estruturado pelos preços. Em síntese:

O mercado não é um local, uma praça onde se realizam trocas. O mercado é um processo de transmissão de informações, informações essas que são representadas pelos preços. As pessoas, ao comprarem ou deixarem de comprar um produto por um determinado preço, estão dando uma informação. O conjunto dessas informações é que, por assim dizer, comanda, dirige, orienta a utilização dos recursos escassos, de forma a que seja obtida a maior satisfação possível (STEWART JR., 1988, p. 45-46).

Estas ideias são norteadas por um conceito basilar na teoria liberal, sendo ele o da “mão-invisível”, conceito criado por Adam Smith em seu livro intitulado *Uma Investigação sobre a Natureza e as Causas da Riqueza das Nações*, que é a sinergia das forças humanas reunidas voluntariamente. A “mão-invisível” dá origem ao que Stewart Jr. (1988) chama de “ação humana”, que é a busca individual pelos meios que saciam as vontades e necessidades próprias, indo contra a natureza dos indivíduos qualquer intervencionismo que os impeça de satisfazerem essas necessidades no exercício de suas liberdades:

Contrariar as leis da ação humana produz consequências, tanto quanto contrariar as leis da gravidade. Entretanto, se no caso das leis físicas as relações causa e efeito são bem percebidas, no caso das leis econômicas o mesmo não ocorre, por estarem os efeitos geralmente distantes das causas, dificultando a sua adequada percepção. (STEWART JR., 1988, p. 67).

As trocas são, portanto, o método pela qual os indivíduos suprem suas necessidades, sendo que no liberalismo, ela é um constituinte da liberdade humana: a liberdade para trocar e satisfazer as necessidades por meio do mercado.

Dentro das maiores vertentes da teoria liberal, encontram-se também os monetaristas, igualmente defensores da liberdade individual. O argumento é o de que “De fato, o objetivo mais importante dos liberais é deixar os problemas éticos a cargo do próprio indivíduo.” (FRIEDMAN, 1977, p. 21). Segundo o autor, só há dois meios de coordenar a atividade econômica. Primeiramente, pela coerção de um Estado totalitário. A segunda consiste na cooperação voluntária dos indivíduos por meio da técnica do mercado, ou seja, o livre mercado.

Cabo ao Estado, então, promover a liberdade individual e de mercado. Toda concentração de sua autoridade é considerada uma ameaça às liberdades individuais (FRIEDMAN, 1977).

Visto isso, é possível atingir uma das causas básicas da corrupção. Em síntese, o mercado é um processo pelo qual os indivíduos, com base em suas preferências e necessidades, julgam valores a produtos e serviços, e assim, decidem por trocar ou não. Assim, agindo intuitivamente, cada indivíduo estará sinalizando ao mercado o quão disposto está a pagar por determinado produto.

Essa matriz de trocas, em nível global, irá dar origem ao mecanismo de preços do mercado. Portanto, pelo mercado, as transações se dão da forma mais impessoal possível, já que as partes envolvidas nas transações estão interessadas apenas em maximizar o seu bem estar, não importando crença, religião e cultura dos agentes envolvidos.

Conforme as atribuições do governo se multiplicam e substituem estas livres transações, maior o número de processos que necessariamente estarão passando pelas mãos de burocratas, funcionários públicos e políticos. Este é o ponto: indivíduos não estão livres de julgamentos morais, afeição e preconceitos.

Visto isso, a alocação centralizada dos recursos acarretará em maiores riscos no que tange a surgimento de corrupção, propina, *rent seek*, favorecimento e etc. Para o Estado cabe:

O papel essencial do governo é o de usar o aparato de coerção e compulsão para impedir e eventualmente punir um cidadão que queira usar de violência ou fraude para atingir seus objetivos; é o de proteger e preservar a vida, a liberdade, a propriedade e a saúde dos indivíduos; é, por assim dizer, o de manter o ambiente institucional e o respeito às regras de modo a que possam florescer os talentos e as capacidades individuais. Em resumo: é o de prover a ordem e a justiça (STEWART JR., 1988, p. 78).

Após esta breve passagem sobre a literatura das instituições e do liberalismo, abre-se terreno para discorrer sobre o elo que há entre instituições, liberalismo e corrupção. A liberdade econômica é o pilar essencial para a construção de uma sociedade economicamente mais próspera e inclusiva. Liberdade para produzir, trocar e consumir bens e serviços sem uso de força, fraude ou roubo, é uma característica visível de sociedades que têm melhor desempenho econômico e um menor nível de corrupção. Em países onde as instituições econômicas não viabilizam as liberdades econômicas, observa-se a proliferação de pobreza, baixos padrões de desenvolvimento humano, maior instabilidade política e maior corrupção (HILLBRECHT, 2013).

Novamente, é importante observar que liberdade econômica não é a ausência do sistema legal, mas sim a presença de um bom sistema legal e regulatório, que trabalhe eficientemente na aplicação das leis e que promova continuamente uma maior divisão do trabalho e relações de troca via mercado, onde os indivíduos e suas propriedades são protegidos contra fraudes, roubos e contra o comportamento coercitivo do Estado.

Um sistema legal efetivo, alçado em instituições sólidas e eficientes, fornece à sociedade os incentivos a investir e confiar na aplicação das leis pelo fato de reduzir as incertezas oriundas da instabilidade regulatória e de diversas ações arbitrárias de governo, como confiscos, taxaçoão arbitrária e corrupção (HILLBRECHT, 2013).

Em razão disto, o bom funcionamento das instituições deve viabilizar as liberdades econômicas. Além disso, as instituições devem passar a confiança necessária aos agentes de que os contratos serão cumpridos e a propriedade privada garantida.

Ademais, a aplicação das leis deve garantir punição àqueles que as descumpram, de forma que os funcionários do governo se deparem com um alto custo de oportunidade envolvido nos subornos e demais atividades ilícitas presentes no setor público.

Embora de forma breve, a literatura sobre instituições e liberalismo econômico vista acima abre terreno para uma caracterização, na seção seguinte, do que SILVA (1995) chama de subdesenvolvimento institucional.

2.8 CORRUPÇÃO E SUBDESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL

Em países subdesenvolvidos, em relação ao mecanismo de assistencialismo do governo:

Os programas de combate à mortalidade infantil, à subnutrição, de moradia e várias outras formas de assistência estão, na maior parte dos casos, centralizadas na esfera pública. A distribuição dos recursos sociais obedece muito mais a critérios clientelísticos e geralmente está ligada a esquemas de corrupção, associados à concessão de obras públicas, distribuição de remédios, de vales alimentação e de verbas para organizações filantrópicas não-governamentais. (SILVA, 1995, p. 31).

Esta relação de dependência da população com relação ao Estado e suas políticas assistencialistas, incentiva o aparecimento de atividades *rent seek*, em um contexto em que os funcionários do governo utilizam do seu poder e da proliferação dos cargos públicos para desviar fundos e submeter a população a atividades como a compra e venda de votos (SILVA, 1995).

Na América Latina há uma forte tradição populista e desenvolvimentista nas engrenagens econômicas. Para o caso do Brasil, desde os anos 30 há um forte estatismo que comanda o desenvolvimento do país:

A centralização do processo de desenvolvimento econômico no Estado provocou uma hipertrofia do mesmo e o protecionismo inerente ao “processo de substituição de importações” aumentou o espaço para ação de caçadores-de-renda, que dependiam de favores de burocratas e do governo central para sobreviverem. (SILVA, 1995, p. 32).

Em diversos países subdesenvolvidos, as funções do Estado extrapolam àquelas relativas ao cumprimento dos contratos e aplicação das leis. Não obstante “[...] é comum burocratas, principalmente de níveis intermediários e inferiores, receberem salários baixos em relação ao alto escalão do governo, o que incentiva a aceitação de propinas e subornos” (SILVA, 1995, p. 32).

As propinas (e subornos) geralmente são pagos com o objetivo de reduzir o tempo de espera para obtenção de licenças e para a agilização dos procedimentos

protocolares, dado que existem regulamentações e burocracias em excesso. Por conseguinte, os burocratas passam a ser intermediários de processos irregulares, remunerados indiretamente por agentes que se arriscam a pagar subornos e propinas como forma de driblar a burocracia.

Silva (1995) constata que o patrimonialismo e o clientelismo brasileiros possuem uma dimensão extremamente prejudicial, já que há necessidade de participar do que o autor chama de “panelinha” como forma de se assegurar um cargo público. Neste contexto, não há um limite que separa o público do privado, tornando-se a corrupção legítima e institucionalizada:

Talvez seja esta característica da corrupção a mais dramática, pelo menos em países institucionalmente subdesenvolvidos. Aqui, encontra-se um problema típico de racionalidade coletiva, ação individual e valores: a grande parte da sociedade se estrutura em grupos que se apropriam da *res pública* e, dado que a sobrevivência econômica e política exige o mesmo tipo de ação por parte dos outros grupos e agentes, a corrupção passa a ser naturalizada e institucionalizada. (SILVA, 1995, p. 34).

Sob esse prisma, torna-se possível encontrar o elo entre clientelismo, patrimonialismo e corrupção: em contextos de ampla persistência do patrimonialismo e do clientelismo, a indistinção entre bens públicos e privados acaba por legitimar a apropriação privada da renda pública (SILVA, 1995).

Para as sociedades que gozam de um arcabouço institucional de qualidade, onde os mecanismos do livre mercado não são submetidos à ação intervencionista do Estado, clientelismos e a apropriação privada dos bens públicos são vistos como ilegais e imorais. Quanto maior a participação das relações de livre troca via mercado, menor será o poder público de alocação de recursos e igualmente menor será seu poder discricionário. Em relação ao referido acabou institucional:

A evolução institucional, do meu ponto de vista, gera um conjunto de valores e regras que limitam a ação dos políticos e burocratas e que procuram controlar exatamente o comportamento econômico *stricto sensu* dos mesmos. A separação formal (constitucional) e real entre o público e o privado, bem como a imposição eficaz de um sistema fiscalizador e punitivo são condições básicas para a delimitação entre o que é corrupção e o que não é. (SILVA, 1995, p. 34).

Parte-se então, para a caracterização de Silva (1995) de quatro pontos básicos que diferenciam países institucionalmente desenvolvidos e subdesenvolvidos, que concluem a seção.

Primeiramente, para os desenvolvidos, o patrimonialismo e a corrupção são fenômenos marginais, em parte explicados pela baixa regulamentação nos mercados. Por outro lado, para os subdesenvolvidos, o desenvolvimento está centrado no Estado que regula amplamente os mercados. Neste caso, a corrupção é estrutural e invade todos os espaços da vida pública e privada.

Em segundo lugar, a corrupção é institucionalizada e legitimada em países subdesenvolvidos institucionalmente. O pagamento de subornos e o poder discricionário passam a ser obrigatórios para a sobrevivência política e econômica. Isso se deve, em parte, porque o clientelismo e o favoritismo invadem não apenas a esfera pública, mas também os diversos grupos organizados da sociedade (SILVA, 1995).

Em terceiro lugar, nos países subdesenvolvidos institucionalmente, os mecanismos de punição são menos eficazes. Este fator pesa em favor de uma maior disposição a pagar e receber subornos (SILVA, 1995).

Por fim “[...] corrupção tende a ser moralmente aceitável em países subdesenvolvidos institucionalmente.” (SILVA, 1995, p. 36), configurando-se numa forma de ascensão social que incentiva o comportamento corrupto, sem incentivos para que os funcionários se enquadrem na lei.

3 EXPOSIÇÃO DOS DADOS E ANÁLISE DOS RESULTADOS

A metodologia deste trabalho busca atualizar os dados do trabalho de Svensson (2005). Em síntese, as variáveis utilizadas serão muito parecidas. A diferença se dará para os anos de referência da base de dados, que serão atualizados até o ano de 2015, para alguns indicadores, buscando contextualizar a discussão, considerando-se o fato de que o autor se utiliza de dados até o ano de 2002. Além disso, outras adaptações e complementos serão feitos na exposição dos dados e apontados nas seções correspondentes.

Como em Svensson (2005), a metodologia do trabalho irá discutir sobre algumas questões frequentes sobre a corrupção, sendo estas: Quais são os países mais corruptos? Quais são as características comuns aos países com alta corrupção? Qual é a magnitude da corrupção?

Para tanto, o presente trabalho apresentará os dados e discorrerá sobre eles evitando se utilizar de um tom enfático, à medida que as sugestões se baseiam em regressões em que não há um grande rigor no tratamento dos dados.

3.1 QUAIS SÃO OS PAÍSES MAIS CORRUPOTOS?

Diversos estudos sobre corrupção evidenciam uma relação profundamente negativa entre esta e a saúde da economia¹⁰. A corrupção reduz as receitas e eleva os gastos públicos, contribuindo para a geração de déficits fiscais e para o crescimento da inflação. Ainda, a corrupção pode desestimular o investidor privado a realizar novos investimentos, pois a sua existência, além de elevar o custo do investimento, eleva também à incerteza quanto ao seu sucesso, o que acaba afetando negativamente o crescimento econômico (MAURO, 1995).

Acemoglu e Verdier (2000) comentam que a oportunidade do ato corrupto aumenta o tamanho do governo e os salários da máquina pública, reduzindo a capacidade de financiamento do orçamento estatal. Por sua vez, North (1990) sintetiza que a corrupção enfraquece as permissões e licenças, atrasando a incorporação dos avanços tecnológicos.

¹⁰ Conforme será visto no capítulo 4.

Feita esta breve introdução, Svensson (2005) observa que mensurar a corrupção é uma tarefa difícil, tanto por sua natureza confidencial (e secreta) quanto pela variedade de formas que ela pode assumir. O autor se utiliza de quatro índices que mensuram a corrupção de diferentes maneiras, sejam eles: o *International Country Risk Guide (ICRG)*¹¹, o *Corruption Perception Index (CPI)*, o *Control of Corruption (CC)* e o *The International Crime Victim Surveys*¹² (ICVS) na metodologia do seu trabalho. No entanto, o ICRG e o ICVS serão excluídos da análise deste trabalho. O primeiro, por se tratar de uma base de dados não gratuita; o segundo, por analisar dados apenas até o ano de 2002.

A Transparency International (2014) elabora o CPI, que ordena os países e territórios de acordo com a percepção da corrupção no setor público. Ele leva em conta a percepção, pois a corrupção compreende atividades ilegais que ocorrem em sigilo, só vindo à luz através de escândalos e investigações.

Portanto, não há como mensurar de forma significativa os níveis absolutos de corrupção com base em dados concretos. Em vez disso, é mais eficaz captar a percepção daqueles que estão em posição para oferecer avaliações sobre a corrupção no setor público (SVENSSON, 2005).

Ademais, as fontes de dados variam de ano para ano. Em 2014, o índice foi construído com base em *rankings* de 13 instituições independentes. O índice tem um *range* de 0 a 100 pontos, com maiores *scores* indicando uma menor corrupção.

O CC é produzido por Kaufmann, Kraayand e Mastruzzi (2010), sendo estruturado a partir de uma vasta fonte de dados. Os autores se utilizam de uma definição mais ampla de corrupção e incluem a maioria dos relatórios de índices de corrupção nos diversos países. Embora os índices cheguem a resultados muito próximos, o CC se utiliza de uma metodologia diferente do CPI para a agregação dos indicadores de corrupção. O *range* do CC é de -2,5 a 2,5 pontos, onde maiores *scores* (positivos) indicam uma menor corrupção.

A tabela 1 abaixo lista as piores 10% colocações em cada índice de corrupção, sejam eles o CC, em 2013 e o CPI, em 2014. As características comuns a estes países, com base na análise da tabela 1, serão apresentadas na seção seguinte.

¹¹ Produzido por *The PRS Group*.

¹² Produzido por *United Nations Office on Drugs and Crime*.

Tabela 1 - Países mais corruptos (10%)

País	CC 2013	País	CPI 2014
Guiné Equatorial	-1,61	Somália	8
Somália	-1,58	Coréia do Norte	8
Líbia	-1,52	Sudão	11
Sudão	-1,49	Afeganistão	12
Afeganistão	-1,43	Sudão do Sul	15
Burundi	-1,39	Iraque	16
Zimbabwe	-1,37	Turquemenistão	17
Coréia do Norte	-1,36	Líbia	18
Sudão do Sul	-1,36	Uzbequistão	18
Turquemenistão	-1,34	Eritreia	18
Guiné-Bissau	-1,33	Guiné-Bissau	19
Angola	-1,32	Angola	19
Rep. Dem. Congo	-1,3	Venezuela	19
Chade	-1,28	Iêmen	19
Venezuela	-1,28	Haiti	19
Iraque	-1,25	Burundi	20
Síria	-1,24	Síria	20
Uzbequistão	-1,23		
Iêmen	-1,2		
Nigéria	-1,2		
Tamanho da Amostra	175		175

Fonte: Quadro elaborado pelo autor.

Notas: Adaptado de Kaufmann, Kravay e Mastruzzi (2010) e da Transparency International (2014).

3.2 QUAIS SÃO AS CARACTERÍSTICAS COMUNS AOS PAÍSES COM ALTA CORRUPÇÃO?

A tabela 1 oferece algumas pistas de quais são as características dos países mais corruptos. Cabe observar que todos os listados são países em desenvolvimento ou em transição.

Notadamente, os países apresentados na tabela são ou foram governados recentemente por governos socialistas, o que está de acordo com Svensson (2005). Com algumas poucas exceções, os países mais corruptos possuem baixo nível de renda e educação. Além disso, estes países apresentam um baixo nível de liberdade econômica.

Svensson (2005) traz mais um pouco sobre a literatura sobre as instituições. Segundo ele, tais teorias podem ser decompostas em dois grupos mais abrangentes. O primeiro grupo argumenta que a qualidade institucional é moldada

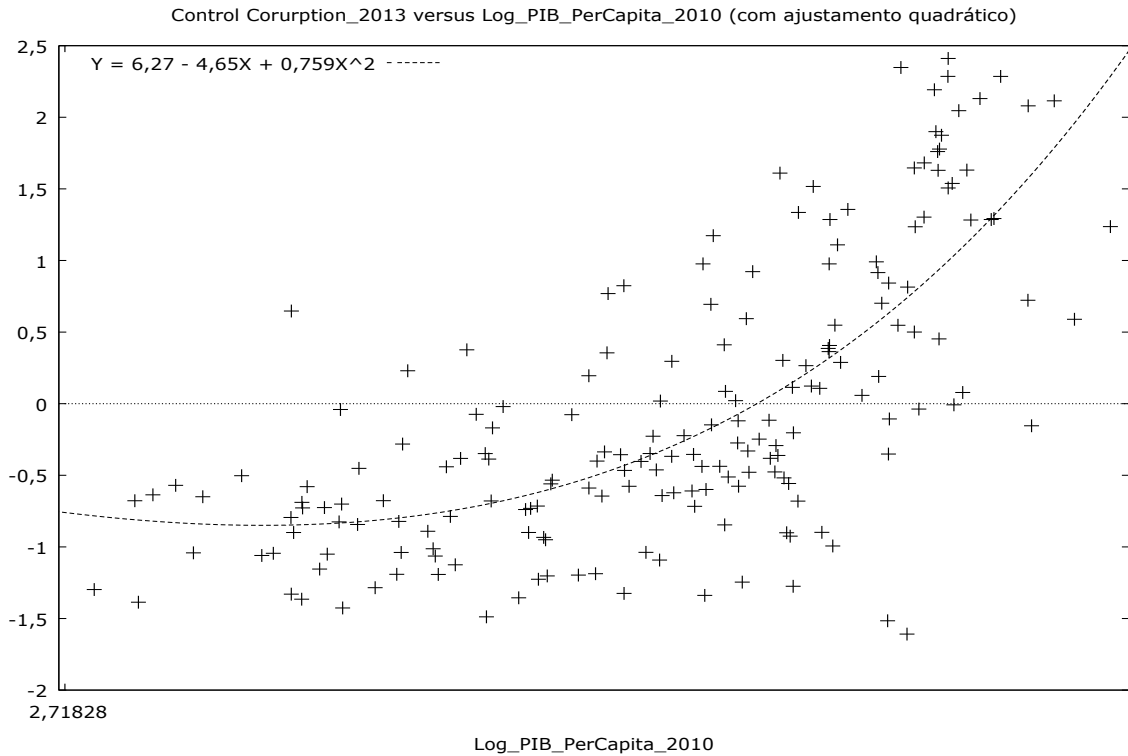
por fatores econômicos, e isto está de acordo com o elo feito no capítulo anterior. O segundo grupo leva em conta o caráter histórico das instituições herdadas,

Para os primeiros, o desenvolvimento institucional responde ao nível de renda dos países. Dentro desse primeiro grupo, há uma abordagem baseada no capital humano, que argumenta que o crescimento do capital humano, mensurado pela educação, e da renda, causam o desenvolvimento institucional. Por exemplo, educação e capital humano de qualidade são indispensáveis para os tribunais e outras instituições formais funcionarem eficientemente. Ademais, abusos de poder por parte do governo frequentemente passam despercebidos e incontestados quando o eleitorado desfruta de um baixo nível educacional (GLAESER et al, 2004).

O segundo grupo de teorias sobre instituições relatadas por Svensson (2005) sublinha o papel das instituições mais diretamente. Estas teorias geralmente enfatizam que as instituições são permanentes e herdadas. Para esta vertente de pensadores, destacam-se Acemoglu, Johnson e Robinson (2000) que argumentam que nas ex-colônias, as instituições surgiram para o benefício dos colonizadores e apenas quando os europeus estabeleceram-se em grande número é que as instituições passaram a funcionar visando beneficiar os residentes das colônias também.

Na visão destes segundo grupos, as instituições políticas e econômicas influenciam na dimensão da corrupção. Por isso, torna-se importante analisar indicadores que capturam restrições ao funcionamento do mercado e a liberdade dos meios de comunicação. Esta seção visa analisar estatisticamente as relações entre tais indicadores de renda e de liberdade de comércio, com o nível de corrupção.

Para tanto, o gráfico 1 relaciona a corrupção, mensurada pelo CC, em 2013, como variável explicativa, e o PIB per capita, dos indicadores do World Bank (2015), como variável dependente, a partir da linha de regressão elaborada no *software gretl*. A estimação foi feita por Mínimo Quadrados Ordinários (MQO).

Gráfico 1 – Corrupção vs. PIB per capita

Fonte: Gráfico elaborado pelo autor.

Notas: PIB per capita para o ano de 2010, em logaritmos. Amostra com 189 países. Correlação de 68% com ajustamento quadrático.

O gráfico ilustra dois fatos. Em primeiro lugar, países ricos apresentam menor nível de corrupção. Segundo, a corrupção varia entre os países quando mensurada pelo PIB per capita. Para exemplificar, países afastados da linha de regressão, como por exemplo, Kuwait, que apresenta alta renda per capita (5ª colocação), no entanto, possui alto nível de corrupção de -0,15 pontos (84ª colocação) para uma amostra com 189 países.

Casos que chamam atenção são, por exemplo, Guiné Equatorial, Venezuela e Rússia que se encontram na metade superior no ordenamento¹³ do PIB per capita (34ª, 64ª, 50ª, respectivamente) para um total de 189 países, no entanto, estão entre os países mais corruptos¹⁴ (189ª, 177ª e 159ª, respectivamente) para a mesma amostra.

O coeficiente de correlação de Pearson (0,68) entre o PIB per capita e a corrupção exposto no gráfico 1 é consistente com as teorias da corrupção que argumentam que a qualidade institucional é moldada por fatores econômicos. No

¹³ Do maior ao menor PIB per capita.

¹⁴ Do maior (menos corrupto) ao menor (mais corrupto) nível de corrupção.

entanto, isto não é suficiente para estas teorias, já que o desenvolvimento econômico não apenas pode criar uma demanda por bons governos e mudanças institucionais, como ele mesmo pode ser uma função da qualidade institucional (SVENSSON, 2005).

Buscando explicar essa variação em torno da linha do gráfico, uma série de regressões vai ser apresentada, tendo a corrupção como variável dependente, mensurada pelos dois índices apresentados anteriormente (CC e IPC). O PIB real per capita para o ano de 1990, dos indicadores do World Bank (2015), e os anos de escolaridade para o ano de 1990, de Barro e Lee (2013), farão parte de todas as regressões como variáveis explicativas. Representarão, respectivamente, o estoque inicial de renda e de capital humano, como variáveis de controle.

Não menos importante, salienta-se que todas as regressões foram estimadas por MQO, através do *software gretl*. Por fim, o erro padrão está indicado entre colchetes.

Os coeficientes encontrados na tabela 2 apontam para um considerado impacto dos anos de escolaridade e da renda per capita sobre os índices de corrupção, significantes a 10% e 1%, respectivamente. Dado que maiores *scores* indicam uma menor corrupção, estes resultados são condizentes com as teorias que destacam o papel do estoque inicial de capital humano no desenvolvimento institucional de longo prazo. O R-quadrado de 0,53 indica que tais indicadores explicam em proporções significativas o nível de corrupção, mensurada pelos índices CC e CPI,

Especificamente, cada ano a mais de escolaridade contribui com o aumento dos *scores* para ambos os índices de corrupção. Esta contribuição é ainda mais contundente para PIB per capita, dado o valor dos coeficientes. Tais dados sugerem que países mais ricos e com maior nível educacional tendem a ser significativamente menos corruptos no longo prazo.

Tabela 2 - Corrupção e estoque inicial de renda e capital humano

<i>Variável Dependente</i>	<i>Control of Corruption (2013)</i>	<i>Corruption Perception Index (2014)</i>
PIB real per capita ^a (log)	1,29 *** [0,18]	2, 43 *** [0,35]
Anos de escolaridade ^b (log)	0,51 * [0,30]	1,09 * [0,60]
R-quadrado	0,53	0,53
Tamanho da amostra	126	122

Fonte: Quadro elaborado pelo autor.

Notas: Adaptado de Kaufmann, Kray e Mastruzzi (2010), da Transparency International (2014), dos indicadores do World Bank (2015) e de Barro e Lee (2013).

^aPIB per capita (1990) em logaritmos.

^bMédia dos anos de escolaridade (1990) para o total da população acima de 25 anos em logaritmos. [Erro padrão em colchetes].

***Estatisticamente significativa ao nível de 1%.

**Estatisticamente significativa ao nível de 5%.

*Estatisticamente significativa ao nível de 10%.

Além destas características do capital humano, é necessário se avaliar o impacto do manejo dos mecanismos econômicos, como propulsores do desenvolvimento institucional. Este é o propósito das regressões a seguir.

A tabela 3 mostra a regressão resultante de uma medida de abertura comercial¹⁵, dos indicadores do World Bank (2015), calculada pelo valor total das importações e exportações sobre o PIB total da economia. Quanto maior esta participação, maior o peso do comércio na geração de riqueza do país.

A extensão da regulação à abertura de novas empresas¹⁶, ou em outras palavras, o tempo legal, em dias, necessário para se abrir uma nova empresa, elaborado pelo Doing Business (2015), está apresentado na tabela 4. Um tempo maior para a abertura das empresas está relacionado a níveis excessivos de burocracia e entrave à atividade empreendedora.

A tabela 5 apresenta a regressão baseada na liberdade de imprensa¹⁷, um índice do Freedom House (2015), que em resumo, capta a independência dos meios de comunicação em relação a controles do governo. Maiores *scores* estão relacionados a uma menor liberdade dos meios de comunicação.

Por fim, a tabela 6 expõe a regressão com o Índice de Liberdade Econômica¹⁸, de Gwartney, Lawson e Hall (2012), que entre outras coisas, capta a influência dos mecanismos de mercado sobre o desenvolvimento das instituições. Maiores *scores* relacionam-se a uma maior liberdade econômica.

¹⁵ Indicador *Openness to Trade* do World Bank.

¹⁶ Indicador *Time Required* do Doing Business.

¹⁷ Indicador *Freedom of the Press* do Freedom House.

¹⁸ Indicador *Economic Freedom World* de Gwartney, Lawson e Hall (2012)

Tabela 3 - Corrupção e abertura comercial

<i>Variável Dependente</i>	<i>Control of Corruption (2013)</i>	<i>Corruption Perception Index (2014)</i>
PIB real per capita (log)	1,27 *** [0,18]	2,41 *** [0,36]
Anos de escolaridade (log)	0,49 [0,31]	1,06 * [0,60]
Abertura comercial ^a (log)	0,21 [0,32]	0,27 [0,62]
R-quadrado	0,53	0,54
Tamanho da amostra	126	122

Fonte: Quadro elaborado pelo autor.

Notas: Adaptado de Kaufmann, Kray e Mastruzzi (2010), da Transparency International (2014), dos indicadores do World Bank (2015) e de Barro e Lee (2013).

^a Soma das importações e exportações de bens e serviços sobre o PIB, média para os anos entre 2002 e 2014, em logaritmos.

[Erro padrão em colchetes].

***Estatisticamente significativo ao nível de 1%.

**Estatisticamente significativo ao nível de 5%.

*Estatisticamente significativo ao nível de 10%.

Tabela 4 - Corrupção e tempo necessário para abertura de empresas

<i>Variável Dependente</i>	<i>Control of Corruption (2013)</i>	<i>Corruption Perception Index (2014)</i>
PIB real per capita (log)	1,15 *** [0,17]	2,17 *** [0,34]
Anos de escolaridade (log)	0,38 [0,29]	0,76 [0,56]
<i>Doing Business</i> ^a (log)	-0,68 *** [0,16]	-1,35 *** [0,31]
R-quadrado	0,59	0,60
Tamanho da amostra	125	121

Fonte: Quadro elaborado pelo autor.

Notas: Adaptado de Kaufmann, Kray e Mastruzzi (2010), da Transparency International (2014), dos indicadores do World Bank (2015), do Doing Business (2015) e de Barro e Lee (2013).

^a Tempo necessário para se obter o status legal para operar uma empresa, em dias comerciais (uma semana tem cinco dias comerciais) em logaritmos, para o ano de 2015.

[Erro padrão em colchetes].

***Estatisticamente significativo ao nível de 1%.

**Estatisticamente significativo ao nível de 5%.

*Estatisticamente significativo ao nível de 10%.

Tabela 5 - Corrupção e liberdade de imprensa

<i>Variável Dependente</i>	<i>Control of Corruption (2013)</i>	<i>Corruption Perception Index (2014)</i>
PIB real per capita (log)	0,95 *** [0,14]	1,68 *** [0,27]
Anos de escolaridade (log)	0,008 [0,24]	0,24 [0,45]
<i>Freedom of the Press</i> ^a (log)	-2,27 *** [0,23]	-4,41 *** [0,44]
R-quadrado	0,74	0,75
Tamanho da amostra	125	121

Fonte: Quadro elaborado pelo autor.

Notas: Adaptado de Kaufmann, Kray e Mastruzzi (2010), da Transparency International (2014), dos indicadores do World Bank (2015), do *Freedom House* (2015) e de Barro e Lee (2013).

^a Possui três classificações para a imprensa: livre, scores de 0 a 30; parcialmente livre, scores de 31 a 60; ausência de liberdade, scores de 61 a 100. Dados de 2015, em logaritmos.

[Erro padrão em colchetes].

***Estatisticamente significativa ao nível de 1%.

**Estatisticamente significativa ao nível de 5%.

*Estatisticamente significativa ao nível de 10%.

Pela análise da tabela 3, a abertura comercial não apresenta nenhuma relação significativa nos índices de corrupção. Dado que o coeficiente não se mostrou estatisticamente diferente de zero, a regressão pode ser desconsiderada.

Os coeficientes encontrados na tabela 4 indicam que as regulações e o excesso de burocracia, responsáveis por acrescer o tempo necessário à abertura de empresas, estão relacionados a um menor *score* no CC e no CPI, dado que o indicador Doing Business é significativo a 1%.

O R-quadrado de 0,59 reflete que o Doing Business impacta consideravelmente o nível de corrupção, mensurado pelos índices. Ademais, o valor (negativo) do coeficiente indica que cada dia extra, requisitado nos procedimentos legais de abertura de empresas, contribui com a redução dos scores de ambos os índices (CC e CPI), indicando maior nível de corrupção.

Tais resultados estão em concordância com o pensamento da escola liberal, segundo o qual, às atividades ligadas ao empreendedorismo devem ser alocadas pelo mercado. Ainda, está de acordo com as teorias do subdesenvolvimento institucional, em que as funções do governo são extrapoladas para o setor privado, dado que não há um marco institucional responsável por delimitar o escopo de ação das atividades do Estado.

Os resultados da tabela 5 indicam que os meios de comunicação sofrem mais influência e controle do governo em países com maior nível de corrupção, conforme a significância a 1% do indicador *Freedom of the Press*. O R-quadrado de 0,74

mostra que a liberdade de imprensa está correlacionada a maiores níveis de corrupção.

Ademais, o valor (negativo) do coeficiente, reflete que maiores scores no *Freedom of the Press* (menor liberdade dos meios de comunicação) contribuem com menores scores de ambos os índices (CC e IPC), indicando maior nível de corrupção. Estes resultados estão em concordância com o estudo de McMillan e Zoido (2004), que estudaram o pagamento de subornos envolvendo a imprensa peruana, à época do governo Fujimori. Tais dados serão detalhados na seção 3.3.

Os resultados obtidos até aqui, estão de acordo com Mauro (1996), que afirma que uma maior proteção às indústrias locais da competição internacional gera rendas aos empresários, que podem estar dispostos a direcioná-las ao pagamento de subornos aos burocratas.

Em Tanzi (1998) encontra-se uma reflexão semelhante. Segundo ele, em muitos países, especialmente em desenvolvimento, o papel do Estado envolve um grande número de regras e regulações. Nestes países, licenças e autorizações de vários formatos são necessárias para o engajamento em diversas atividades, tais como: abrir uma loja e mantê-la em funcionamento, investir, abrir uma empresa, e diversos outros tipos de atividade. A existência dessas autorizações e regulações concede um tipo de poder de monopólio aos funcionários que inspecionam e concedem as autorizações.

Este poder, então, pode ser usado para a captação de subornos e pagamentos ilegais, a menos que os agentes contentem-se em esperar por meses ou até mesmo anos por uma autorização e para o cumprimento total com as obrigações legais de operação (TANZI, 1998).

Além disso, pode-se observar que a variável utilizada para mensurar o nível de educação não apresentou um coeficiente estatisticamente diferente de zero, a não ser na regressão da tabela 2, onde não havia uma terceira variável explicativa. Este fato pode sugerir que a educação tem menor impacto no nível de corrupção, quando comparada com os demais indicadores e variáveis.

Por fim, a tabela 6 apresenta a regressão envolvendo a liberdade econômica dos países. Esta liberdade econômica é medida pelo índice *Economic Freedom World* (EFW) elaborado por Gwartney, Lawson e Hall (2012) em relatórios anuais para o *Fraser Institute*, um instituto canadense sem fins lucrativos.

Segundo Hillbrecht (2013), o principal objetivo do índice é mensurar a consistência das instituições e das políticas de cada país em relação à liberdade econômica, ou em outras palavras, serve para avaliar a qualidade institucional dos países, através de *scores* atribuídos aos cinco componentes EFW, sejam eles: tamanho do governo, sistema legal e direitos de propriedade, solidez monetária, liberdade de comércio internacional e regulação.

Os coeficientes encontrados indicam que os mecanismos de política econômica liberais, estão relacionados a um maior score no CC e no CPI, visto que o EFW é significativa a 1%.

O R-quadrado de 0,70 aponta que o EFW impacta consideravelmente o nível de corrupção, mensurado pelos índices. Ademais, o valor do coeficiente indica que um ponto a mais em liberdade econômica contribui com a elevação dos scores de ambos os índices (CC e CPI), sugerindo menor nível de corrupção.

Os resultados da tabela 6 estão em conformidade com Gwartney (2009), segundo o qual, maiores níveis de corrupção estão associados a maiores entraves à livre iniciativa. Para o autor, a regulação é o instrumento pela qual os agentes de mercado são incentivados a pagar subornos em troca de favores. Favores estes, que se relacionam com a agilização, facilitação e aprovação dos processos de agentes privados.

Tabela 6 - Corrupção e Liberdade Econômica

<i>Variável Dependente</i>	<i>Control of Corruption (2013)</i>	<i>Corruption Perception Index (2014)</i>
PIB real per capita (log)	0,94*** [0,20]	1,71*** [0,37]
Anos de escolaridade (log)	0,00 [0,38]	0,00 [0,72]
EFW ^a	0,58*** [0,09]	1,1*** [0,16]
R-quadrado	0,70	0,69
Tamanho da amostra	101	101

Fonte: Quadro elaborado pelo autor.

Notas: Adaptado de Kaufmann, Kray e Mastruzzi (2010), da Transparency International (2014), de Gwartney, Lawson e Hall (2012) e de Barro e Lee (2013).

^a *Chain-linked*: índice encadeado, mais adequado para comparações entre anos diferentes. Média para os anos entre 2000 e 2012. Maiores *scores* representam uma maior liberdade econômica.

[Erro padrão em colchetes].

***Estatisticamente significativa ao nível de 1%.

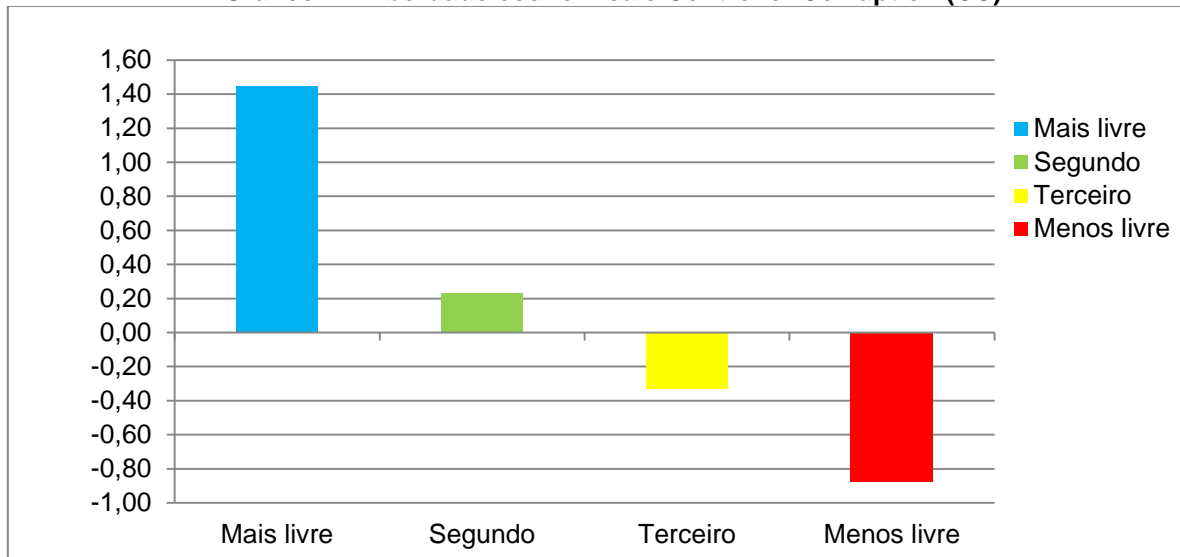
**Estatisticamente significativa ao nível de 5%.

*Estatisticamente significativa ao nível de 10%.

Por fim, os gráficos 2 e 3 classificam os países em quartis de liberdade econômica, do mais livre ao menos livre, segundo o *score* obtido para o EFW. Estes

quartis são então associados ao nível de corrupção correspondente, medida pelo CC e pelo CPI.

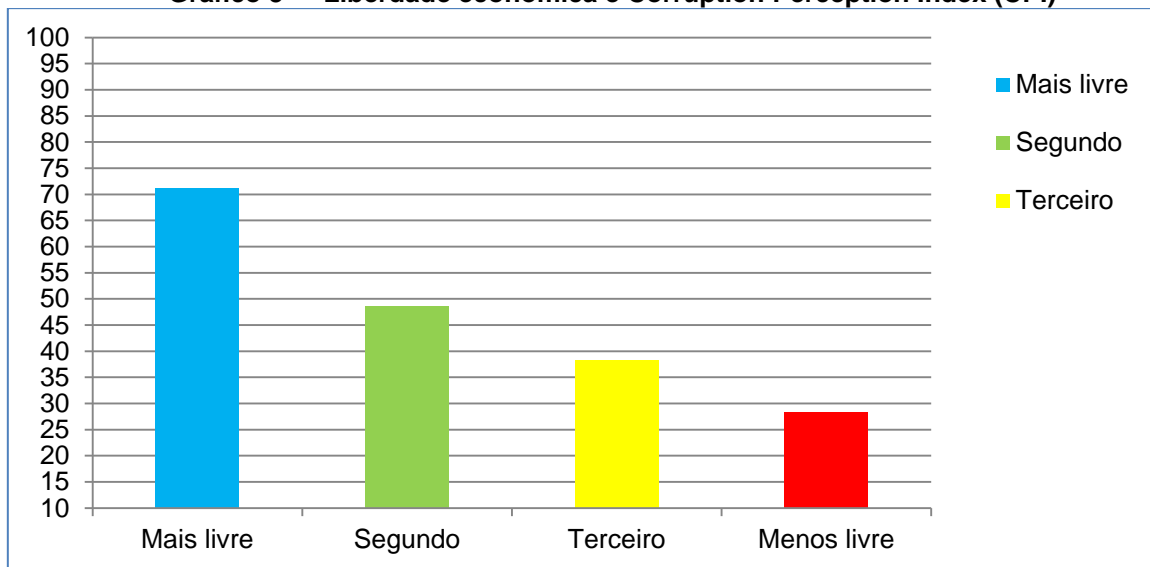
Gráfico 2 - Liberdade econômica e Control of Corruption (CC)



Fonte: Gráfico elaborado pelo autor.

Notas: Adaptado de Kaufmann, Kraay e Mastruzzi (2010) e de Gwartney, Lawson e Hall (2012). Média do *Chain-Linked* (EFW) entre os anos de 2000 e 2012. Média do CC para os anos entre 2000 e 2012. Amostra de 101 países.

Gráfico 3 - - Liberdade econômica e Corruption Perception Index (CPI)



Fonte: Gráfico elaborado pelo autor.

Notas: Adaptado da Transparency International (2014) e de Gwartney, Lawson e Hall (2012). Média do *Chain-Linked* (EFW) entre os anos de 2000 e 2012. Média do CPI para os anos entre 2012 e 2014. Amostra de 101 países.

Por meio da análise da regressão e dos gráficos, pode-se inferir que uma maior liberdade econômica está associada a um menor índice de corrupção. Isso se deve ao fato do EFW captar diretamente a eficiência das instituições em promover a liberdade e arbitrar os conflitos da sociedade, tanto no sentido econômico e

comercial, como em relação às liberdades individuais, tais como o cumprimento dos contratos e os direitos de propriedade. Portanto:

Liberdades econômicas são essenciais para a promoção de prosperidade de uma sociedade, mas estas dependem da qualidade das instituições políticas do país. De fato, é a combinação de liberdades econômicas, políticas e civis que constitui o arcabouço institucional que define os incentivos existentes em uma sociedade para a promoção de paz, prosperidade e inclusão social (HILLBRECHT, 2013, p. 30).

A próxima seção irá buscar, com base na literatura e nas evidências da Transparency International (2013), mensurar a extensão da corrupção nos diversos países e em suas instituições.

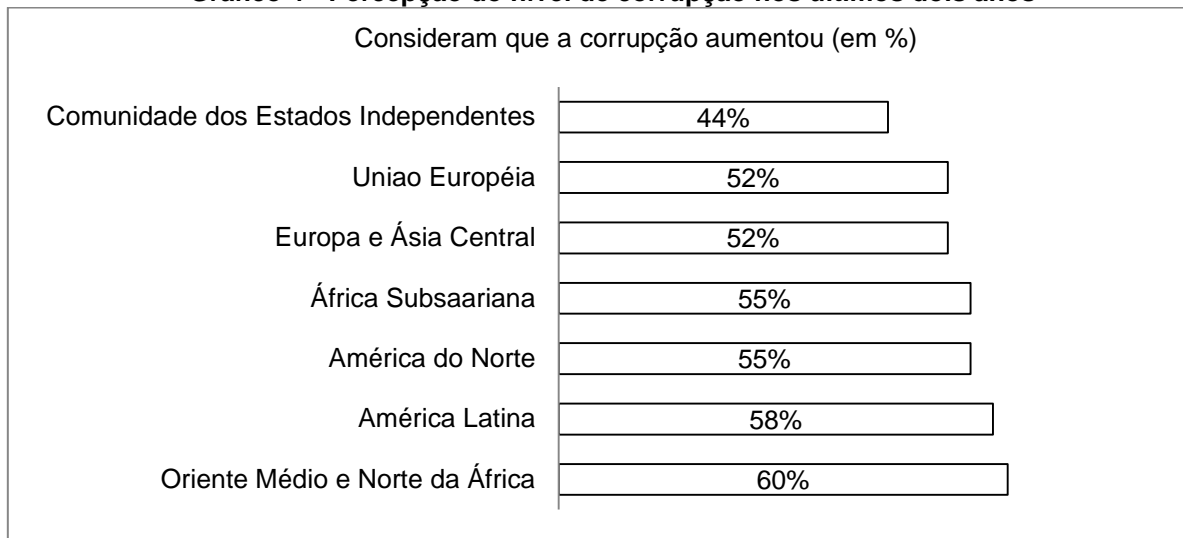
3.3 QUAL A MAGNITUDE DA CORRUPÇÃO?

O *Global Corruption Barometer*¹⁹ (GCB) faz a maior e mais abrangente pesquisa de opinião pública sobre corrupção. Os dados são obtidos a partir de perguntas feitas diretamente às pessoas sobre suas experiências com subornos e sobre suas percepções sobre a corrupção nas principais instituições dos seus países. Portanto, capta a percepção das pessoas em relação à corrupção.

Em 2013, o GCB ouviu 114.000 pessoas em 107 países. De acordo com a Transparency International (2013), que elabora o índice, 53% dos cidadãos em todo o mundo acreditam que a corrupção aumentou em seus países nos últimos dois anos. Apenas 18% dos entrevistados acreditam que a corrupção diminuiu. Por fim, 20% acreditam que a corrupção se manteve estável.

O gráfico 4 apresenta os números referentes, apenas, às pessoas que acreditam que a corrupção aumentou em seus países nos últimos dois anos. Os resultados para cada país foram agrupados por regiões para uma análise mais concisa.

¹⁹ Elaborado pela *Transparency International*.

Gráfico 4 - Percepção do nível de corrupção nos últimos dois anos

Fonte: Gráfico elaborado pelo autor.

Notas: Adaptado de *Global Corruption Barometer* da Transparency International (2013). O GCB (2013) perguntou: *Over the past 2 years, how has the level of corruption in this country changed?*

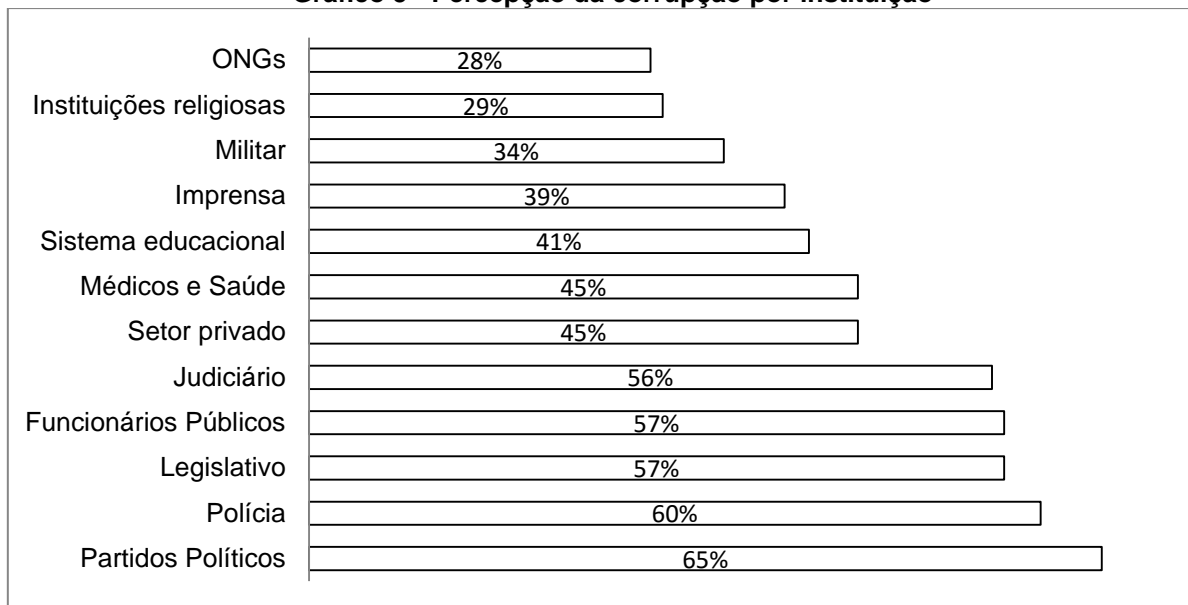
Surpreendentemente, a porcentagem das pessoas que acreditam que a corrupção aumentou é elevada em todas as regiões, inclusive para os países desenvolvidos da América do Norte e da União Europeia. Nos Estados Unidos, por exemplo, a porcentagem das pessoas que acreditam em uma maior corrupção nos últimos dois anos, engloba 59% dos entrevistados. Para a União Europeia, destacam-se Bélgica e Dinamarca com um baixo nível de percepção da corrupção (11% e 27% respectivamente). Contrariamente, França, Portugal e Itália possuem uma percepção de 72%, 78% e 64% respectivamente.

Como já era de se esperar, regiões menos desenvolvidas economicamente percebem um maior nível de corrupção nos seus países. Na América Latina, se destacam os altos níveis de percepção para Argentina, México e Venezuela, onde 72%, 71% e 65% respectivamente dos cidadãos entrevistados acreditam que a corrupção aumentou nos últimos dois anos, não havendo nenhum país com baixa percepção.

No oriente Médio e no Norte da África aparecem os piores resultados, como por exemplo, Argélia (87%), Líbano (84%) e Tunísia (80%). Para a Comunidade dos Estados Independentes (CEI), destaca-se o baixo nível de percepção da corrupção na Geórgia (12%). Por fim, na África Subsaariana, dentre os vários destaques negativos, Nigéria (84%) e Zimbábwe (77%) apresentam os piores resultados.

A corrupção por instituição é outra importante informação que pode ser extraída do GCB. O gráfico 5 exibe a percepção da corrupção por instituição. Em concordância com os dados expostos nas seções anteriores, as principais instituições percebidas como corruptas pertencem ao governo. Mais do que isso, pode-se dizer que entre instituições consideradas como mais corruptas estão as responsáveis pela aplicação das leis.

Gráfico 5 - Percepção da corrupção por instituição



Fonte: Gráfico elaborado pelo autor.

Notas: Adaptado de *Global Corruption Barometer da Transparency International (2013)*. Média global da percepção da corrupção por instituição. O GCB (2013) perguntou: % *that think corrupt or extremely corrupt*.

A tabela 7 faz uma análise detalhada sobre os dados utilizados para a construção do gráfico 5, dado que a análise é quebrada por países, antes de ser indicada a média global. Entre outros números, a tabela 7 mostra que na Nigéria, 94% dos entrevistados acreditam que os partidos políticos são corruptos ou extremamente corruptos. Números semelhantes aos da Itália (89%) e Brasil (81%).

Estranhamente, Ruanda (2%) e Burundi (14%) possuem os menores níveis de corrupção percebida para a grande maioria de suas instituições, fato que pode ser explicado, segundo a própria Transparency International (2013), pela negligência e opressão vivida nestes países. Portanto, nesta análise específica, estes países não serão utilizados como parâmetro.

Alguns outros dados impactantes aparecem na Libéria (96%) e Indonésia (89%), que possuem a maior corrupção percebida para o Legislativo, enquanto na

Dinamarca, o nível de percepção dos entrevistados é de apenas 18%. Iêmen (73%) e Sudão (71%) estão nas duas piores colocações para a corrupção na instituição militar, diferentemente da Finlândia (7%). A tabela 7 sintetiza tais informações com os melhores (*top*) e piores (*bottom*) scores para a percepção de corrupção nas principais instituições de cada país.

Tabela 7 - Percepção da corrupção nas instituições (por países)

<i>Instituições</i>	<i>Top</i>	<i>considera corrupto</i>	<i>Bottom</i>	<i>considera corrupto</i>
Partidos políticos	Vietnã	27%	Nigéria	94%
Polícia	Finlândia	5%	Malawi	95%
Legislativo	Dinamarca	18%	Libéria	96%
Funcionários públicos	Dinamarca	11%	Rússia	92%
Judiciário	Dinamarca	5%	Libéria	89%
Setor privado	Iraque	23%	Libéria	78%
Médicos e saúde	Malásia	9%	Sérvia	81%
Sistema educacional	Dinamarca	6%	Libéria	87%
Imprensa	Kenia	12%	Grécia	86%
Militar	Finlândia	7%	Iêmen	73%
Instituições religiosas	Malásia	6%	Sudão	79%
ONG's	Ilhas Salomão	11%	Sudão	79%

Fonte: Quadro elaborado pelo autor.

Notas: Adaptado de *Global Corruption Barometer* da Transparency International (2013). Média, por país, do maior e menor nível de corrupção percebida. O GCB (2013) perguntou: *% that think corrupt or extremely corrupt*.

Prosseguindo na análise de magnitude da corrupção, destaca-se a pesquisa de Gorodnichenko e Peter (2007), que mensura a extensão da corrupção na Ucrânia com base na diferença entre os rendimentos declarados e os gastos atuais de funcionários públicos.

Mesmo tendo rendimentos de 24% a 32% menores que os trabalhadores do setor privado, eles apresentam aproximadamente o mesmo nível de consumo, sugerindo ou que as regalias dos funcionários são muito grandes, ou que a renda é suplementada de forma ilegal, ou ambos. Os autores estimam rendimentos ilícitos na faixa entre US\$ 460 a US\$ 580 milhões, que constituíam na época em torno de 1% da renda do país (GORODNICHENKO E PETER, 2007).

Há também a análise de McMillan e Zoido (2004), que exploram os altos níveis de suborno na política durante o regime *Fujimori* no Peru. Os autores

acreditam que Fujimori tirava vantagens dos subornos recorrentes entre seu principal conselheiro Vladimir Montesinos, membros do legislativo peruano, do judiciário e da imprensa. O tamanho estimado dos subornos recebidos pelos políticos está entre US\$ 3 e US\$ 50 mil por mês. Alguns meios de comunicação podem ter recebido até US\$ 1.5 milhões por mês.

Svensson (2001) apresenta dados sobre as empresas em Uganda. Mesmo que a pesquisa tenha sido ajustada de diversas maneiras a fim de encorajar os gerentes a relatarem pagamentos ilícitos, deve-se considerar uma margem para possíveis distorções em tais relatos. No mais, os resultados fornecem um cenário sombrio em relação ao empreendedorismo em um dos países que mais crescem na África Subsaariana. Mais de 80% das empresas estudadas pagam subornos. As 20% restantes afirmaram que não foram pagos subornos, mas que também optaram por minimizar os contatos com o setor públicos. Os subornos representam, grosseiramente, 8% dos custos totais para as empresas que os pagam.

A corrupção é também disseminada na entrega dos programas públicos. Em outro estudo em Uganda, Reinikka e Svensson (2004) analisam um programa de educação pública que oferecia um benefício por estudante para cobrir os gastos na escola primária. Para estimar a magnitude da corrupção, ou o desvio do fundo, eles compararam os fluxos desembolsados pelo governo central para 250 escolas com o que de fato foi recebido em dinheiro e material escolar por estas mesmas escolas. No fim do período entre 1991 e 1995, as escolas receberam apenas 13% do que o governo central gastou no programa. A maioria das escolas não recebeu nada, e a evidência sugere que a maior parte dos recursos foi desviada por funcionários do governo e políticos.

Estudos posteriores indicam situações similares em outros países da África Subsaariana, como o de Olken (2003), que se utilizando de uma metodologia similar, relata que 29% dos fundos alocados para a construção de uma estrada, e 18% do arroz subsidiado em um grande programa de combate à pobreza, na Indonésia, foi roubado.

Hsieh e Moretti (2005) autores estudaram a extensão do *underpricing*, quando os preços ofertados são inferiores ao preço de mercado de determinado produto, do governo iraquiano durante o programa Petróleo por Comida das Nações Unidas. Os autores comparam a lacuna entre o preço oficial de venda e as várias estimativas para o preço de mercado do petróleo iraquiano antes e durante o programa. Eles

argumentam que o *underpricing* foi o caminho para o Iraque obter pagamentos ilegais dos compradores de petróleo, estimados entre US\$ 1 a US\$ 4 bilhões em subornos de 1997 a 2001, ou em torno de 2% a 10% do total gasto sob a égide do programa.

Os estudos acima sugerem uma grande variação na corrupção, indo de uma pequena porcentagem, como no programa Petróleo por Comida das Nações Unidas, e até 80% no programa para educação primária em Uganda. Quando os números são comparados, é importante se ter em mente que a maioria dos estudos não espera capturar toda corrupção dentro de determinado programa ou setor. Hsieh e Moretti (2005), por exemplo, observam que provavelmente existiram outras irregularidades no programa Petróleo por Comida que permitiram ao Iraque arrecadar fundos (SVENSSON, 2005).

Então, surge a questão: como estes micro casos de corrupção estão relacionados à macro literatura das instituições? No estudo do programa educacional em Uganda, os autores argumentam que a capacidade da comunidade de se organizar e exercer a voz afeta o nível de corrupção dos governos. Está hipótese é confirmada nos dados: escolas localizadas em melhores comunidades, que exercem sua voz, experimentam menores níveis de corrupção, e o tamanho do efeito é economicamente importante (SVENSSON, 2005).

Em seu estudo sobre as empresas em Uganda, citado anteriormente, Svensson (2001) quantifica o ganho de poder de barganha dos funcionários públicos para subornar quando o governo aumenta o nível de regulação sobre a economia. Os resultados indicam que o nível dos pagamentos ilícitos é influenciado por fatores específicos das empresas, sugerindo que os funcionários do governo condicionam o pagamento de subornos à capacidade (e disposição) das empresas de fazê-lo.

Uma implicação desses resultados é a de que a pesquisa sobre corrupção não deve se focar apenas em questões macro de como o arcabouço institucional é importante para o tratamento da corrupção, mas também para uma questão micro, de como a magnitude da corrupção varia para um dado nível de desenvolvimento institucional.

4 AÇÕES PARA MINIMIZAR A CORRUPÇÃO NO SETOR PÚBLICO

Organismos internacionais comumente recomendam o pagamento de maiores salários aos funcionários públicos, como forma de elevar o custo de oportunidade da corrupção. Um exemplo é a Suécia, que é considerada um dos países menos corruptos do mundo e nos séculos dezessete e dezoito era considerada um dos países mais corruptos da Europa. A primeira parte do capítulo irá discorrer sobre a possibilidade de maiores salários desestimularem o pagamento de subornos.

Além disso, existem algumas outras propostas que visam reduzir o contato entre os funcionários do governo, sejam estas, a rotação de funcionários e o aumento da competitividade para a ocupação dos cargos do governo.

Por fim, a desregulamentação dos mercados, que segundo Svensson (2005), está de acordo com a emergência de uma administração pública honesta e competente na Suécia do último século.

4.1 MAIORES SALÁRIOS MINIMIZAM A CORRUPÇÃO?

O pagamento de salários aos funcionários públicos que esteja acima do seu salário de oportunidade, seja este, o salário que ele receberia se estivesse trabalhando no setor privado, pode levar a uma maior honestidade. Além disso, um maior salário eleva o custo esperado da corrupção, crescendo o poder de barganha dos funcionários públicos que exigirão um maior nível de suborno, já que seus cargos bem pagos estarão correndo riscos.

Lindelow e Serneels (2009) simulam uma oportunidade de desviar dinheiro com estudantes de enfermagem na Etiópia. Para as estudantes foi dada uma oportunidade para desviar recursos públicos e também foi pago um “salário” que poderia ser maior ou menor. Estudantes com maiores salários desviaram menos recursos públicos.

De forma semelhante, maiores salários parecem produzir melhores candidatos políticos no Brasil: um aumento de 20% no salário está associado a um aumento 0,2 anos de escolaridade e um aumento de 25% no número de projetos de lei apresentados (FERRAZ; FINAN, 2010).

Uma das dificuldades com as propostas de aumentar os salários é a ausência de um padrão claro para os níveis salariais. Pequenas mudanças salariais parecem surtir pouco efeito, e em muitos países em desenvolvimento, funcionários públicos, especialmente mulheres, são muito bem pagos em relação aos seus cargos correspondentes no setor privado.

Panizza (2000) constrói um estudo com 17 países latino americanos na década de 90, que demonstra que em apenas três países os homens em cargos públicos recebiam significativamente menos que seu cargo correspondente no setor privado, sendo eles Bolívia, Guatemala, e República Dominicana. Para as mulheres, houve uma diferença significativa apenas no Brasil.

A tabela 8 apresenta estes resultados. Fora isso, os funcionários públicos ainda recebem subsídio para moradia, utilizam automóveis do governo e fazem viagens internacionais. Como consequência, o aumento dos salários dos funcionários públicos pode levar a um aumento das desigualdades no país e a uma drenagem dos recursos públicos (PANIZZA, 2000).

Tabela 8 - Relação entre salário setor público e setor privado

País	Homens	Mulheres
Bolívia	[-0,173]	[0,013]
Brasil	0,021	[-0,077]
Costa Rica	[0,171]	[0,470]
Chile	-0,025	[0,167]
Colômbia	[0,163]	[0,266]
Equador	[0,301]	[0,259]
El Salvador	[0,267]	[0,670]
Guatemala	-0,045	[0,396]
Honduras	0,014	[0,602]
México	[0,110]	[0,233]
Nicarágua	-0,022	0,022
Panamá	[0,114]	[0,488]
Paraguai	0,108	0,279
Peru	0,049	[0,105]
Rep. Dom.	[-0,368]	0,231
Uruguai	-0,015	-0,037
Venezuela	[-0,001]	[0,267]

Fonte: Adaptado de Panizza (2010)

Notas: [valor entre colchetes] estatisticamente significativa a 1%.

Visto isso, Rose-Ackerman (2012) sintetiza que os salários públicos muito acima dos salários do setor privado podem simplesmente transferir a corrupção para o processo de candidatura dos cargos público. As pessoas podem ser levadas a

pagar para ocupar determinado cargo do governo. A autora identifica que no Paquistão os professores pagavam entre US\$ 200 e US\$ 1400 pela vaga no trabalho, sendo que estes valores eram coletados de seus salários mensais sem que estas pessoas estivessem trabalhando efetivamente e eram pagos aos seus supervisores.

Por esta perspectiva, a adequação de um aumento de salário deve respeitar o contexto em que se planeja fazer isso, mas parece prudente aumentar os salários dos funcionários públicos para o caso de eles serem extremamente mal pagos em relação aos seus semelhantes no mercado privado (ROSE-ACKERMAN, 2012). Esta estratégia requer um bom funcionamento do aparelho legal, ou seja, das instituições em geral.

A efetividade da medida está condicionada ao ambiente circundante, como forma de evitar que a corrupção apenas se transfira para outra atividade dentro do setor público.

4.2 PROPOSTAS DE REFORMAS NO SETOR PÚBLICO

Esta seção sintetizará algumas reformas para o setor público propostas por Rose-Ackerman (2012). A primeira trata do aumento dos salários para os funcionários públicos, e já foi abordada ao longo do capítulo. As outras duas são: a rotação dos funcionários e as práticas meritocráticas.

Rose-Ackerman (2012) argumenta que quanto mais tempo um burocrata permanece em seu posto, maior o número de relações corruptas ele pode estabelecer ao longo dos anos. Muitos governos em antigas dinastias chinesas, e até mesmo o governo alemão atual, se utilizam (utilizaram) de um mecanismo de rotação dos funcionários como medida de precaução.

Abbink (2004) é responsável por conduzir um experimento de laboratório, onde pares de cidadãos dispostos a subornar e funcionários públicos são aleatoriamente recombinaados após cada rodada, simulando o processo de rotação. Comparado com os casos em que os pares permaneceram fixos, o mecanismo reduz tanto a frequência como o nível dos subornos.

No entanto, em uma hierarquia totalmente corrupta, os altos funcionários podem usar a rotação para áreas remotas e empobrecidas como uma ameaça para manter os informantes na linha e induzi-los a arrecadar subornos a seus superiores (ROSE-ACKERMAN, 2012).

Outra reforma trazida por Rose-Ackerman (2012) se refere às práticas meritocráticas no recrutamento de novos funcionários públicos. Observa-se que o compromisso dos burocratas com suas funções oscila em grandes proporções no serviço público e em outras atividades do governo.

O clientelismo e o nepotismo podem rapidamente minar o aparelho estatal. Aqueles que pagam para obter um emprego no setor público, geralmente irão exigir subornos para compensarem os desembolsos. Uma série de estudos já demonstrou uma correlação em nível nacional entre práticas meritocráticas de recrutamento e níveis mais baixos de corrupção. As reformas incluem práticas mais transparentes de contratação, divulgação de cargos públicos e comitês independentes de contratação (ROSE-ACKERMAN, 2012).

4.3 A COMPETIÇÃO PODE REDUZIR A CORRUPÇÃO?

A competição é recomendada é comumente recomendada por estudiosos do tema da corrupção. Um argumento utilizado é de que o lucro das empresas é conduzido para baixo pela pressão dos competidores, não existindo excessos para o pagamento de subornos e propinas.

Bliss e Di Tella (1997) constroem um modelo onde funcionários públicos tem o poder de extrair subornos das empresas. Neste modelo, a corrupção não necessita de condições pré-existentes, tais como o adiantamento de subornos e um cenário de competição imperfeita, já que os funcionários públicos podem gerar lucros extras para o pagamento de subornos induzindo outras empresas a deixarem o mercado.

No modelo, constatou-se que o nível dos subornos exigido às empresas depende da propensão destas empresas a sair do mercado, dado um aumento marginal no nível de subornos exigidos pelos funcionários públicos, e não do nível de competição do mercado. Estes resultados não contradizem as teorias que se

apoiam em mercados competitivos como inibidores da corrupção, mas acrescenta outro elemento importante na análise (BLISS; DI TELLA, 1997).

Em se tratando de competição, as regulações são as principais forças contrárias. Visto isso, é preciso se definir melhor o que leva a uma relação positiva entre corrupção e regulação. Shleifer e Vishny (1993) argumentam que regulações à entrada de novos competidores no mercado são comumente decretadas, pois dão poder aos burocratas e funcionários do governo a ponto de poder ser exigido suborno. A desregulamentação pode, então, reduzir a competição não apenas aumentando a competição, como também reduzindo o poder dos burocratas e funcionários de exigir suborno.

Em Djankov et. al. (2003) explica de que o nível de regulação é geralmente excessivo nos países em desenvolvimento. Altos níveis de regulação à entrada de novas empresas no mercado estão associados ao um alto nível de economias informais e nenhum ganho em termos de qualidade dos produtos. Pesadas regulamentações no mercado de trabalho estão associados ao crescimento de economias informais, alto desemprego e redução na participação da força de trabalho (DJANKOV et al, 2003).

Para Tanzi (1998) a existência de regulamentações e autorizações gera uma espécie de poder de monopólio aos funcionários do governo que precisam autorizar e inspecionar as atividades. Estes funcionários podem simplesmente recusar o pagamento de subornos, ou simplesmente postergar suas decisões por meses ou até anos. Assim, pode ser exigido suborno daqueles que estão dispostos a pagar pela agilização dos processos.

Na Índia, por exemplo, até os anos 90, as “licenças *raj*” se referiam aos indivíduos que vendiam as licenças necessárias para o envolvimento nas atividades econômicas. O fato é que em alguns casos os regulamentos não são transparentes ou ainda não estão disponíveis publicamente, obtendo-os apenas por algumas empresas, dispostas a subornar, através de algum funcionário público específico (TANZI, 1998). Ou seja, não há concorrência na concessão destas autorizações, e isto incentiva a demanda por subornos.

Para tanto, é possível se pensar na competição entre os próprios burocratas. Rose-Ackerman (1978) discorre com proeza sobre esta possibilidade. Segundo a autora, a competição burocrática pode reduzir o nível das rendas disponíveis. Se um cidadão que está apto a receber um benefício só pode recebê-lo de um único

funcionário, ele pode ser forçado a pagar um alto suborno para receber o desejado serviço. Se existem diversos burocratas, o cidadão possuirá maior poder de barganha, podendo se dirigir ao próximo burocrata caso haja extorsão pelo primeiro. Está dinâmica pode reduzir o nível de pagamentos de suborno no sistema.

Entretanto, é importante destacar que estes mecanismos contra a corrupção devem levar em conta o contexto e as consequências envolvidas. Obviamente, um sistema burocrático competitivo não será socialmente benéfico se os cidadãos estiverem buscando por benefícios ilegais.

Os subornos podem ser reduzidos, mas isto implicará que outras formas de infringir a lei estarão relativamente mais baratas. Outra consequência negativa seria para o caso de um cidadão que busca receber um benefício que não lhe é de direito e passa a ter a possibilidade recorrer a diferentes burocratas até encontrar algum disposto a aceitar subornos (ROSE-ACKERMAN, 1978).

Por fim, os estudos apresentados apontam para um funcionamento das instituições abaixo do seu potencial e sugerem que há a necessidade de reformas. Países em desenvolvimento podem incentivar a entrada de novos competidores no mercado via desregulamentação, e da mesma forma, reduzir os entraves burocráticos. Nestas atividades, o mercado por si só é potencialmente muito efetivo e os benefícios marginais da intervenção são baixos (DJANKOV et. al. 2003).

5 CONCLUSÃO

A corrupção percebida pelas pessoas reforça o sentido destas definições. Segundo a Transparency Internacional (2013), as quatro instituições percebidas como mais corruptas são: os partidos políticos, a polícia, o legislativo e os cargos ocupados por funcionários públicos.

O objetivo central deste trabalho foi apresentar uma definição clara de corrupção, sob a ótica da Nova Economia Institucional e do liberalismo econômico, como forma de identificar o impacto do funcionamento eficiente das instituições, via livre mercado, no nível de corrupção dos países.

A hipótese inicial de que sociedades mais livres apresentam um *background* institucional que impacta na direção de uma menor corrupção, foi confirmada pela análise dos dados. Em primeiro lugar, dado um nível inicial de renda e capital humano, sociedades mais corruptas apresentam maiores entraves à abertura de novas empresas. Isto está de acordo com os pressupostos liberais de que a proliferação das funções do Estado está relacionada a um maior poder discricionário por parte dos agentes públicos, que por sua vez, condicionam a agilização dos procedimentos legais ao pagamento de subornos.

Em segundo lugar, países mais corruptos regulam mais imprensa. Este resultado sugere que nestes países os meios de comunicação estão vinculados à autoridade do Estado.

Em terceiro lugar, países mais corruptos apresentam menores níveis de liberdade econômica, e por sua vez, maior regulação dos mercados. Esta regulação é o instrumento pela qual os agentes de mercado são incentivados a pagar subornos em troca de favores. Para tanto, não há um marco institucional que delimite os limites destas intervenções por meio da aplicação eficiente das leis, tornando-se a própria corrupção, uma forma de organização institucional.

Em vista dos resultados obtidos, o trabalho aponta na direção de que a liberdade econômica é um pilar essencial no desenvolvimento institucional. Portanto, sugerem-se ações que priorizem a desregulamentação dos mercados e um aprofundamento da democratização.

Para a elaboração de resultados mais contundentes, e um aconselhamento de políticas mais assertivas, sugere-se um aprofundamento e maior rigor na exploração dos dados.

REFERÊNCIAS

ABBINK, K. Staff rotation as an anti-corruption policy: an experimental study. **European Journal of Political Economy**, Cambridge, v. 20, n. 4, p. 887-906, 2004.

ACEMOGLU, D.; JOHNSON, S.; ROBINSON, J. A. **The colonial origins of comparative development: An empirical investigation**. National Bureau of Economic Research. Cambridge, n. 7771, 2000. Disponível em: <<http://www.nber.org/papers/w7771.pdf>>. Acesso em: 2 ago. 2015.

ACEMOGLU, D.; VERDIER, T.. The choice between market failures and corruption. **American Economic Review**, [S.l.], p. 194-211, 2000.

AMUNDSEN, I. **Corruption: definitions and concepts**. Norway: Christian Michelsen Institute, 2000. Disponível em: <<http://resources.transparency.bg/download.html?id=261>>. Acesso em: 7 abr. 2015.

BARDHAN, P. Corruption and development: a review of issues. **Journal of Economic Literature**, [S.l.], v. 35, n. 3, p. 1320-1346, Set. 1997. Disponível em: <<http://siteresources.worldbank.org/INTEASTASIAPACIFIC/Resources/226262-1253782457445/6449316-1261623644460/corruption-and-development.pdf>>. Acesso em: 20 mai. 2015.

BARR, A.; LINDELOW, M.; SERNEELS, P. Corruption in public service delivery: An experimental analysis. **Journal of Economic Behavior & Organization**, [S.l.], v. 72, n. 1, p. 225-239, 2009.

BARRO-LEE DATA. Full Dataset. In: _____. **Education Attainment for Population Aged 25 and Over**. Seul, 2013. Disponível em: <<http://www.barrolee.com/data/yrsch2.htm> >. Acesso em: 21 abr. 2015.

BLISS, C.; TELLA, R. D. Does competition kill corruption?. **Journal of Political Economy**, Chicago, v. 105, n. 5, p. 1001-1023, 1997. Disponível em: <<http://www.people.hbs.edu/rditella/papers/JPECorrCompetition.pdf>>. Acesso em: 17 out. 2015.

COASE, R. H. The nature of the firm. **Economica**, [S.l.], v. 4, n. 16, p. 386-405, 1937.

CONCEIÇÃO, O. A. C. **Instituições, crescimento e mudança na ótica institucionalista**. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser, 2001. (Teses FEE, 1).

COOLIDGE, J.; ROSE-ACKERMAN, S. **High-level rent-seeking and corruption in African regimes: Theory and cases**. The World Bank, 1997. Disponível em: <http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/1999/08/17/000009265_3970909143005/Rendered/PDF/multi_page.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2015.

DJANKOV, S. et al. The new comparative economics. **Journal of Comparative Economics**, [S.l.], v. 31, n. 4, p. 595-619, 2003. Disponível em: <http://scholar.harvard.edu/files/shleifer/files/newcompecon_jce.pdf>. Acesso em: 22 jun. 2015.

DOING BUSINESS. Ranking In: _____. **Doing Business**. [S.l.], 2015. Disponível em: <<http://www.doingbusiness.org/rankings>>. Acesso em: 19 abr. 2015.

FERRAZ, C.; FINAN, F.. **Motivating politicians: The impacts of monetary incentives on quality and performance**. National Bureau of Economic Research, [S.l.], 2009.

FREEDOM HOUSE. Reports. In: _____. **Freedom of the Press**. Washington, 2015. Disponível em: <<https://freedomhouse.org/report/freedom-press/freedom-press-2015#.VkiwMLerTIU>>. Acesso em: 5 ago. 2015.

FRIEDMAN, M. **Capitalismo e Liberdade**. São Paulo: Artenova, 1977.

GLAESER, E. L. et al. Do institutions cause growth?. **Journal of Economic Growth**, [S.l.], v. 9, n. 3, p. 271-303, 2004. Disponível em: <http://scholar.harvard.edu/files/shleifer/files/do_institutions_cause_growth.pdf?m=1360043213>. Acesso em: 30 jul. 2015.

GORODNICHENKO, Y.; PETER, K. S. Public sector pay and corruption: Measuring bribery from micro data. **Journal of Public Economics**, Geórgia, v. 91, n. 5, p. 963-991, 2007.

GWARTNEY, J. Institutions, economic freedom, and cross-country differences in performance. **Southern Economic Journal**, v. 75, n. 4, p. 937, 2009.

GWARTNEY, J.; LAWSON, R.; HALL, J. **Economic freedom of the world 2012 annual report**. The Fraser Institute, 2012. Disponível em: <<http://www.freetheworld.com/2012/EFW2012-exsum.rtf>>. Acesso em: 20 ago. 2015.

HAYEK, F.A. **O caminho da servidão**. 5. ed. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1990.

HILLBRECHT, R. **Desempenho Econômico do Brasil, Qualidade Institucional e Liberdade Econômica**, 2013. Disponível em: <<http://www.imil.org.br/wp-content/uploads/2013/04/Desempenho-Econ+%A6mico-do-Brasil-Qualidade-Institucional-e-Liberdade-Econ+%A6mica-14.12.2012.pdf>>. Acesso em: 6 ago. 2015.

HSIEH, CT.; MORETTI, E. Did Iraq cheat the United Nations? Underpricing, bribes, and the oil for food program. **National Bureau of Economic Research**. Cambridge, v. 121, n. 4, p. 1211-1248, 2005. Disponível em: <<http://www.nber.org/papers/w11202.pdf>>. Acesso em: 8 set. 2015.

HUNTINGTON, S. P. **Political order in changing societies**. New Haven: Yale University Press, 1968.

JOHNSTON, M. **Syndromes of corruption: wealth, power, and democracy**. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

KAUFMANN, D.; KRAAY, A.; MASTRUZZI, M. The worldwide governance indicators: A summary of methodology. **Data and Analytical Issues**. [S.l.], n. 5430, 2010. Disponível em: <<http://info.worldbank.org/governance/wgi/pdf/WGI.pdf>>. Acesso em: 25 jul. 2015.

MAURO, P. Corruption and growth. **The Quarterly Journal of Economics**, [S.l.], v. 110, n. 3, p. 681-712, 1995. Disponível em: <<http://homepage.ntu.edu.tw/~kslin/macro2009/Mauro%201995.pdf>>. Acesso em: 20 jul. 2015.

MAURO, P. **The effects of corruption on growth, investment, and government expenditure**. [S.l.], 1996.

MCMILLAN, J.; ZOIDO, P. **How to subvert democracy: Montesinos in Peru**. [S.l.], v. 18, n. 4, p. 69-92, 2004. Disponível em: <<http://www.treasury.govt.nz/publications/media-speeches/guestlectures/pdfs/tgls-mcmillan.pdf>>. Acesso em: 18 ago. 2015.

MISES, L. **As seis lições**. 7. ed. São Paulo: Instituto Ludwig Von Mises Brasil, 1979.

NORTH, D. C. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

Nye, J. S. Corruption and political development: A cost-benefit analysis. **American Political Science Review**, [S.l.], v. 61, n. 02, p. 417-427, jun 1967.

OLKEN, B. A. Corruption and the costs of redistribution: Micro evidence from Indonesia. **Journal of Public Economics**, [S.l.], v. 90, n. 4, p. 853-870, 2006. Disponível em: <http://projects.iq.harvard.edu/gov2126/files/olken_indonesia_0.pdf>. Acesso em 26 ago. 2015.

PANIZZA, U. **The Public Sector Premium and the Gender Gap in Latin America: Evidence from the 1980s and 1990s**. Washington, n. 362, 2000.

PRAÇA, S. **Corrupção e reforma orçamentária no Brasil, 1987-2008**. 2013. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/op/v17n1/v17n01a05.pdf>>. Acesso em: 13 abr. 2015.

REINIKKA, R; SVENSSON, J. Local capture: evidence from a central government transfer program in Uganda. **The Quarterly Journal of Economics**, [S.l.], v. 119, n. 2, p. 679-705, 2004. Disponível em:
<<http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/PEAMCourse04/RitvaBackground2.pdf>>. Acesso em: 23 ago. 2015.

ROSE-ACKERMAN, S. **Corruption**: a study in political economy. New York: Academic Press, 1978.

ROSE-ACKERMAN, S.; TRUEX, R. **Corruption and policy reform**. Rochester: SSRN, 2012. Yale Law & Economics Research Paper, n. 444.

SHLEIFER, A.; VISHNY, R. W. Corruption. **The Quarterly Journal of Economics**, [S.l.], v. 108.3, p. 599–617, 1993. Disponível em:
<http://projects.iq.harvard.edu/gov2126/files/shleifer_and_vishy.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2015.

SILVA, M.F.G. **A economia política da corrupção**: o escândalo do orçamento. São Paulo: Núcleo de Pesquisa e Publicação (NPP), FGV-SP, 1995.

STEWART JR, D. **O que é o liberalismo**. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1988.

SVENSSON, J. Eight questions about corruption. **The Journal of Economic Perspectives**, [S.l.], v. 19, n. 3, p. 19-42, 2005. Disponível em:
<<http://dx.doi.org/10.1257/089533005774357860>>. Acesso em: 2 jun. 2015.

SVENSSON, J. **Who must pay bribes and how much**. Suécia: Stockholm University, 2001. Disponível em:
<<http://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:343782/FULLTEXT01.pdf>>. Acesso em: 20 ago. 2015.

SVENSSON, J.; FISMAN, R. J. Are corruption and taxation really harmful to growth? Firm-Level evidence. **World Bank Policy Research Working Paper**, [S.l.], n. 2485, 2000.

TANZI, V. Corruption around the world: Causes, consequences, scope, and cures. **Staff Papers-International Monetary Fund**, [S.l.], v. 45, n. 4 p. 559-594, 1998.

THOMPSON, D. F. Mediated corruption: The case of the Keating Five. **American Political Science Review**, Cambridge, v. 87, n. 02, p. 369-381, 1993.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. Data and methodology. In: _____. **Corruption Perception Index**. Berlin, 2012-2015. Disponível em:
<<http://www.transparency.org/research/cpi/overview>>. Acesso em: 15 abr. 2015.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. Global Corruption Barometer 2013. In: _____. **Global Results**. Berlin, 2013. Disponível em:
<<http://www.transparency.org/gcb2013/results>>. Acesso em: 15 ago. 2015.

WILLIAMSON, O. E. Comparative economic organization: The analysis of discrete structural alternatives. **Administrative Science Quarterly**. Berkeley, v. 36, n. 2, p. 269-296, 1991.

WORLD BANK. **Indicators**, 2015. Disponível em:
<<http://data.worldbank.org/indicator>>. Acesso em: 9 abr. 2015.