

# Corrupção: aspectos econômicos e institucionais

Francisco Campos<sup>§</sup>

## RESUMO

O presente trabalho estuda os efeitos maléficos da corrupção sobre as variáveis econômicas, principalmente no que concerne aos investimentos público e privado, com maior ênfase aos públicos. Apresentamos as principais teorias que abordam a corrupção, as formas de medição dos seus impactos econômicos, e os seus aspectos institucionais, bem como estimamos o tamanho da corrupção potencial no Brasil.

**Palavras-chave:** corrupção, corrupção e investimento, medida de corrupção.

## ABSTRACT

The objective of the present work is to contribute for the study of the malicious effects of the corruption on the economical variables, mainly in what it concerns to the investments. We presented the main theories that analyze the corruption, the forms of measurement of your economical impacts, and your institutional aspects: the public budget, the privatization and the financing of electoral campaigns. Besides, we analyzed the institutions that have as main mission the control of the public expenses. Finally, we tried to show the amount of public resources subject to the risk of the corruption and, consequently, we evaluated the size of the potential corruption in Brazil.

**Key words:** corruption, corruption and investments, measurement of corruption.

**JEL classification:** E62, H11, H59.

---

§ Mestre em Economia e Doutorando em Economia/ CAEN/UFC.

Email: [camposfco@uol.com.br](mailto:camposfco@uol.com.br)

Recebido em agosto de 2001. Aceito em agosto de 2002.

## Apresentação

Recentemente, grande atenção tem sido devotada à questão da corrupção, principalmente no que se refere aos seus efeitos negativos sobre a pobreza e o crescimento econômico. Diversos fatos contribuíram para o ganho de importância dado a esse assunto, tais como:

o fim do regime comunista e a abertura desses países;

o crescente papel das Organizações Não-Governamentais - ONG, tipo Transparência Internacional;

a grande crença sobre o mercado de decisões econômicas e a necessidade de melhorar a competitividade, induzindo a melhorias na alocação de recursos e busca de eficiência;

a pressão do Congresso Americano sobre os Organismos Internacionais (BIRD, BID e outros) para reduzir os empréstimos aos países corruptos, bem como para o aumento das exportações americanas, visto que ela estava perdendo campo devido aos custos para entradas nos países;

A instauração da democracia em alguns países, visto que com a democracia e a liberdade de imprensa tem havido maior número de denúncias de casos de corrupção. Além disso, a relação entre ditadores de antigas colônias e os colonizadores foram fragilizadas e, com isso, as novas democracias (ou não ditaduras) estão abrindo seus mercados para compra de produtos (inclusive bélicos) e contratação de serviço de infra-estrutura;

estudos e pesquisas conclusivas sobre os efeitos maléficos da corrupção sobre a atividade econômica, desencadeando novos estudos/pesquisas.

A corrupção prejudica o crescimento econômico, gera incentivos negativos sobre os indivíduos e aumenta a injustiça social, dando mais poderes aos mais poderosos. Embora essa visão tenha sido percebida e abordada por muitos estudiosos do assunto, não havia uma convergência, em termos de consenso, como ocorre nos dias atuais. Existiam, e ainda existem, pesquisadores que acreditam que a corrupção pode funcionar para reduzir incertezas e barreiras num projeto de investimento, sem repercutir gravemente na taxa de retorno de tal projeto. Além disso, crêem que esta é um forte instrumento contra as regulações excessivas e inadequadas.

No sentido de mostrar como a corrupção atua sobre as atividades econômicas, como repercute e como pode ser controlada, analisaremos os principais enfoques econômicos

direcionados a esse tema, a sua relação com algumas variáveis econômicas e os aspectos institucionais envolvidos na origem e no controle da corrupção.

O artigo está dividido em seções que inicialmente tratam dos fundamentos econômicos dos efeitos da corrupção, seguidas das análises sobre as principais medidas de corrupção e a sua relação com as privatizações. Apresentam-se, a seguir, as seções concernentes aos aspectos institucionais, nas quais são abordados o controle legal e as principais instituições que deveriam atuar no combate à corrupção, para, por fim, identificarmos as áreas mais sujeitas à corrupção e mensurarmos o tamanho da corrupção potencial.

### **Aspectos conceituais da corrupção:**

De acordo com o Banco Mundial, corrupção é o abuso do poder público para benefício privado. Esse talvez seja o conceito mais difundido e usado como base para os estudos e pesquisas. No entanto, a referida conceituação elimina a possibilidade de corrupção no setor privado.

Segundo Klitgaard (1994), corrupção é o comportamento que se desvia dos deveres formais de uma função pública devido aos interesses privados de natureza pecuniária, ou para melhorar o *status*, ou que viola regras contra o exercício de certos tipos de comportamento ligados ao interesse privado.

Todos os conceitos supracitados têm, no mínimo, uma característica comum: a natureza da transferência de renda, de forma indevida, de um agente para outro. Os limites conceituais se devem aos aspectos legais e culturais relativos a cada país. O que é corrupção em uma sociedade pode não ser em outra: algumas sociedades admitem presentes e comissões de pequenos valores. A legislação fiscal de alguns países aceita como dedutível a despesa de comissão (pagamento a servidores públicos estrangeiro) para obter contratos em outros países.<sup>1</sup>

---

1 A Convenção sobre o Combate à Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, concluída em Paris, em 17 de dezembro de 1997, já foi promulgada pelo Governo Brasileiro - Decreto 3.678, de 30 de novembro de 2000.

## Fatores que contribuem diretamente para a propagação da corrupção

No campo moral e legal, a corrupção está relacionada: i) à reciprocidade: como ela é vista no âmbito da sociedade e seus aspectos morais e de convivência social que podem levar à aceitação da infringência legal; ii) ao suborno, que é a prática criminal do ato definido pelas normas legais da sociedade; e iii) às transações permitidas, que não são consideradas ilegais em determinados países, mas o são em outros, embora se saiba que essas incentivam a corrupção tanto interna como externamente.

Do ponto de vista econômico, podemos dizer que a corrupção decorre do fato de que o agente agirá de forma corrupta até quando seus prováveis benefícios líquidos superarem os custos líquidos prováveis (ver Klitgaard, 1994). Especificamente, as principais causas diretas da corrupção estão relacionadas à intervenção governamental na economia. No entanto, essa assertiva não pode ser generalizada, pois existem países, como a Dinamarca, Suécia e Noruega, onde a intervenção é considerável e o nível de corrupção é baixo (ver Tabela 1), provavelmente devido ao nível de eficiência da burocracia e institucional (ver Mauro, 1995).

Apresentam-se, a seguir, exemplos das áreas e das situações decorrentes da atuação do estado que representam fatores incentivadores diretos da corrupção:

**Regulamentação excessiva ou inadequada:** em vista do poder de polícia dos entes governamentais e dos seus órgãos subordinados sobre determinadas atividades públicas, a burocracia impõe um conjunto de regras e normas que devem ser seguidas pelos permissionários/prestadores dos serviços públicos. Normalmente as regulações consistem em ações do governo no que tange à permissão/concessão de prestação de serviço público. Essas ações buscam controlar preços e decisões produtivas das firmas num esforço de evitar e prevenir decisões privadas que contrariem interesses públicos (poder de monopólio e informações imperfeitas). Contudo, as disfunções ocasionadas pela burocracia e interesses pessoais levam ao excesso de regulamentação ou inadequabilidade das ações, criando o ambiente propício às práticas de corrupção. Exemplos: licenças ambientais, licença para exploração de produtos minerais, concessões de exploração de energia, de serviço de telecomunicação, exploração de bacias petrolíferas, e outras.

**Poder discricionário de agentes públicos:** quanto maior o poder discricionário do agente, maior a possibilidade de corrupção (ver Klitgaard, 1994). Os gestores públicos detentores de muito poder discricionário tendem a agir com base em princípios privados, tirando proveito das suas decisões. Na realidade, há um problema principal-agente, onde o principal, formulador de política, não tem informações perfeitas sobre as ações do agente, gerenciador da política, na implantação das decisões tomadas pelo principal. Esse ponto representa a prin-

principal crítica à implantação do modelo gerencial na administração pública, visto que os gerentes públicos ficam vulneráveis às suas preferências pessoais ou sociais e às pressões dos “caçadores de renda” (*rent seeking*).

**Administração de incentivos fiscais:** tratando-se de recursos limitados e dependentes de diversos requisitos para fins da escolha dos projetos a serem beneficiados, a gestão de incentivos fiscais é vulnerável às propostas e aos esquemas de corrupção. Normalmente a corrupção ocorre na escolha do projeto (desrespeito aos critérios técnicos, interferência política e a falta de análise de risco), liberação dos recursos (não exigência dos condicionantes à liberação - certidões negativas de débito - e interferência política para pular a lista das liberações de recursos), na fiscalização dos projetos (propinas para que os fiscais “fechem os olhos” para a inexistência de garantias colaterais, diferenças entre o projeto aprovado e o executado, notas frias, contabilidade desorganizada, falta de comprovantes e outras) e no sistema de cobrança das dívidas (frágeis mecanismos de cobrança e morosa negociação administrativa). O exemplo ilustrativo mais recente é o do FINOR, onde as auditorias realizadas pelo Tribunal de Contas da União (1995) e pela Secretaria Federal de Controle (1997 e 1998) constataram diversas irregularidades, que desencadearam, no ano de 2000, a instauração da Comissão Parlamentar de Inquérito, CPI, do Congresso Nacional para levantar a situação da Política de Incentivos Fiscais no Nordeste.

**Empréstimos públicos:** um esquema bastante conhecido nessa área refere-se à nomeação política de um dirigente máximo ou diretores de determinados bancos estatais, onde esses nomeados irão facilitar a tramitação de projetos, reduzir as exigências (condicionantes) e oferecer taxas de juros menores ou outras condições favoráveis para as empresas ligadas a um determinado grupo de político. Como ilustração, podemos citar a apuração do impedimento do ex-Presidente Collor e do chamado “Esquema PC”, nos quais constatou-se esquema dessa natureza na Caixa Econômica Federal, no qual o seu Presidente, Lafaiete Coutinho, beneficiava os grupos ligados ao Presidente Collor e ao PC Farias.

**Decisões de gastos/alocação dos investimentos públicos:** nesta área o ambiente de risco para corrupção ocorre quando da elaboração do orçamento pelo executivo ou na sua tramitação e aprovação pelo poder legislativo. A alocação de gastos pode priorizar atividades e projetos sujeitos a esquema de corrupção, desconsiderando os aspectos da escolha pública e a relação custo-benefício (ver Mauro, 1998).

**Controle de câmbio:** o controle de compra e venda de moedas estrangeiras propicia um ambiente de corrupção à medida que funcionários ou setores detêm o poder de impor ou não restrição a essas atividades. Um caso que pode ser citado diz respeito ao propalado socorro aos Bancos Marka e ForteCindan, quando da desvalorização do Real em relação ao Dólar

Americano em janeiro de 1999, no qual se suspeita que houve favorecimento e negócios ilegais da ordem de R\$ 1,4 bilhões.

**Atividades tributárias e alfandegárias:** as chances de corrupção decorrem da ineficiência burocrática, caracterizada por processos morosos, exigências demasiadas e liberações de importações proibidas. Está muito relacionada ao sistema de inspeção das mercadorias e às suas liberações.

**Assessoria tributária:** ocorre quando as normas tributárias são complexas e extensas, levando a diversas interpretações por parte dos contribuintes. Neste caso, os próprios funcionários da área tributária prestam assessoria aos contribuintes em troca de remuneração, além de facilitarem a rotina desses contribuintes na repartição arrecadadora (advocacia administrativa). O agravante da situação é que nessa área tributária faz-se necessário o contato entre os agentes tributários e os contribuintes, o que acaba desencadeando a assessoria. Essa área não é exclusiva dos fiscais tributários - os procuradores tributários também participam dessas atividades ilícitas, principalmente por meios de perdas de prazos ou pareceres direcionados.

**Sistema judiciário:** a ineficiência do poder judiciário, que não apura adequadamente e pune os infratores, permite que se desenvolva e se perpetue um ambiente de corrupção. Aliás, parte do sistema jurídico passa a praticar atos de corrupção, fornecendo liminares indevidas e retardando julgamentos de suspeitos por atos de corrupção ou por outros tipos de crimes.

### **As abordagens teóricas sobre corrupção**

O consenso entre maioria dos economistas sobre os efeitos maléficos da corrupção no desenvolvimento econômico tem origem em 1985, com as conclusões obtidas pelos pesquisadores do Banco Mundial em estudos sobre desenvolvimento econômico nos países pobres, tendo tido maior propagação com as teses *rent-seeking* (Krueger, 1974 e Tullock, 1967) e com a formulação dos modelos econométricos que deram suporte às concepções teóricas sobre o caráter adverso da corrupção no desenvolvimento dos países. Especificamente, apresentam-se a seguir algumas considerações sobre as duas principais abordagens da corrupção:

**Abordagem revisionista** (Leff, 1964; Huntington, 1968, e outros): os autores argumentam que a corrupção é um passo necessário ao processo de desenvolvimento ou um meio de acelerá-lo, visto que ela pode reduzir as ineficiências burocráticas e as incertezas, permitindo

a melhor alocação dos recursos. Especificamente, os efeitos positivos da corrupção sobre o desenvolvimento são:

baixo grau de incertezas: os investidores subornam servidores públicos para que não haja descontinuidade do projeto, inclusive dos fluxos de pagamentos. Isto é, existe uma garantia de que as cláusulas do contrato serão honradas;

aumento da eficiência, removendo a rigidez dos sistemas institucionais e os entraves burocráticos - a corrupção funciona como um lubrificante (taxa de urgência);

nas licitações, o suborno assegura que o vencedor será a empresa mais eficiente e capaz de executar a obra;

a corrupção pode suplementar baixos salários, por isso, pode permitir que o governo mantenha uma baixa carga tributária, quando a relação folha/arrecadação for baixa. Isso permite também manter o déficit público baixo.

Existem, no entanto, diversos argumentos contrários aos pontos apresentados acima (ver Klitgaard, 1994):

a rigidez e a burocracia provocam mais corrupção, além de generalizar o comportamento corrupto, tornando-a sistêmica;

quem paga suborno nas licitações nem sempre são os mais eficientes;

pagamento de comissão, taxa de urgência (*speed money*) pode emperrar ainda mais a máquina burocrática e generalizar a cobrança das taxas;

Salários baixos nas áreas de fiscalização e auditoria provocam queda de arrecadação e, nos outros setores, redução da eficiência do gasto público, aumentando ainda mais a carga tributária ou direcionando a sua composição para impostos que prejudicam a eficiência da economia, tais como a CPMF, e aumento das alíquotas do imposto retido na fonte (fáceis de cobrança e de difícil sonegação).

De uma forma geral, os estudos realizados nas Filipinas, Cingapura, Coréia e outros países asiáticos (ver Klitgaard, 1994) mostram que os efeitos danosos ultrapassam amplamente os ocasionais benefícios sociais, afetando de forma negativa os esforços de desenvolvimento econômico.

**Teoria *rent-seeking* (caçadores de renda)** - teoria com fundamentação microeconômica desenvolvida inicialmente por Tullock (1967) e Krueger (1974). Considerando a existência de um conjunto de regras, originadas das preferências individuais dos consumidores e das decisões de produção dos monopolistas, a teoria preceitua que os agentes procuram obter o máximo de renda possível, dentro ou fora das regras da conduta econômica e social, absorvendo a parcela do excedente econômico<sup>2</sup> envolvido na atividade econômica. No entanto, nessa competição ocorre apenas uma transferência de renda na sociedade, nada adicionando à demanda agregada. Portanto, as energias gastas nessa caçada de renda são improdutivas, do ponto de vista econômico. A melhor ilustração dessas atividades são as dos “lobbistas” (grupos de pressão) com vistas a proteger setores e obter garantias institucionais.

Atualmente, alguns estudiosos (Tullock, 1980; Menezes, 2000; Silva, 1996, entre outros) têm aplicado essa abordagem às questões relativas ao crescimento econômico, enfatizando que a corrupção pode reduzir o crescimento econômico devido às atividades *rent-seeking*, tendo em vista o processo de realocação dos investimentos públicos, comandados pelos caçadores de renda, no qual não importa a eficiência, a eficácia e efetividade do projeto e sim a vulnerabilidade à transferência de renda. De uma forma geral, gera o chamado investimentos improdutivos, visto que o comportamento *rent-seeking* ocorre quando há uso de recursos para gerar rendimentos sem a criação de qualquer tipo de produção.

Krueger (1974), numa tentativa de medir o “*rent-seeking*”, tendo a Índia e a Turquia como campo de estudo, constatou que nas atividades de controle de câmbio e comércio internacional os rendimentos decorrentes de suborno de servidores situavam-se entre 7% e 15% do volume total de transações.

### **Medidas de corrupção e verificação dos seus efeitos sobre a economia**

Não existe uma forma direta de se medir a corrupção, uma vez que os envolvidos não registram ou divulgam os valores de suborno, de desvios e de outros tipos dessa atividade ilícita. Isto é, não existe uma contabilidade da corrupção ou um termômetro com escala precisa para medir a corrupção. Além disso, por envolver normalmente questões de administração pública, os números são altamente políticos. No entanto, são diversas as formas indiretas de se medir, e avaliar, mesmo que por aproximação, o nível de corrupção, bem como seus efeitos

---

2 O excedente econômico deriva das relações entre consumidores e monopolistas, criados ou protegidos pelo governo, referindo-se ao *quantum* econômico que deixa de ser adquirido ou produzido, mas que representa uma perda social.



sobre a economia: jornais/revistas, estudos de caso, pesquisas de percepções com aplicação de questionário, modelos econométricos (micro e macroeconômicos). É lógico que essas medidas indiretas podem apresentar problemas quanto à abrangência e à consistência (algum tipo de viés). Por isso, *a priori*, entendemos que devem ser vistas como sinalizadores ou indicadores de tendência do nível de corrupção.

**i) Pesquisa de percepção por meio de questionário:** a pesquisa de percepção sobre corrupção teve origem nas agências especializadas em analisar os riscos dos investimentos, tais como a International Country Risk Guide (ICRG), Economist Intelligence Unit, GB, Standard and Poors, USA, Political Risk Service, USA, dentre outras. Com base nas pesquisas realizadas por diversas instituições, a ONG Transparência Internacional elaborou o Corruption Perception Index (IPCorr). As principais características desse índice são as seguintes:

É um guia de risco dos países, visto que se compõe de índices feitos por empresas de consultorias que analisam os riscos políticos e econômicos por meio de pesquisa com os investidores internacionais.

Seleciona a percepção de corrupção em uma escala de 0 a 10: quanto maior o índice menor a corrupção.

Não é um medidor de corrupção corrente, pois reflete apenas a percepção, e não é uma medida objetiva e quantitativa de corrupção.

A posição no *ranking* pode se alterar anualmente, independentemente de alteração no índice, visto que somente entra na lista os países que participaram de, no mínimo, três pesquisas. Com isto, a lista pode aumentar ou diminuir, dependendo do interesse das consultorias em relação a determinado país.

A principal crítica com relação ao IPCorr refere-se ao fato de ele ser baseado em percepção. Um escândalo de corrupção isolado, mas bastante divulgado, pode influenciar a opinião do pesquisado, mesmo ele sendo um *expert*.

Anualmente a Transparência Internacional vem divulgando os índices de percepção de corrupção de um conjunto de países. Relacionamos a seguir os índices de 25 países, no período de 1995 a 2000, com vistas a estabelecer algumas comparações e observações sobre a evolução da corrupção.

**Tabela 1**  
**Índice Anual de Corrupção da Transparency International - Países Selecionados**

País	95	96	97	98	99	00	Ord/95	Ord/00
Argentina	5,24	3,41	2,81	3,0	2,5	3,5	30	52
Botswana				6,1	6,1	6,00		26
<b>Brasil</b>	<b>2,70</b>	<b>2,96</b>	<b>3,50</b>	<b>4,00</b>	<b>4,10</b>	<b>3,90</b>	<b>36</b>	<b>49</b>
Camarões		2,29		1,4	1,5	2,00		84
Chile	2,94	6,8	6,05	6,8	6,9	7,40	14	19
China	2,16	2,43	2,88	3,5	3,4	3,10	39	63
Cingapura	9,26	8,80	8,66	9,10	9,1	9,10	03	08
Colômbia	3,44	2,73	2,23	2,4	2,9	3,2	29	60
Coréia do Sul	4,29	5,02	4,29	4,2	3,8	4,0	25	48
Dinamarca	9,32	9,33	9,94	10	10,0	9,80	02	02
EUA	7,79	7,66	7,61	7,5	7,5	7,8	15	14
Finlândia	9,12	9,05	9,48	9,6	9,8	10	04	01
Hong Kong	1,79	7,01	7,28	7,8	7,7	7,7	41	16
Indonésia	1,94	2,65	2,72	2,0	1,7	1,7	40	85
Irlanda	8,57	8,43	8,28	8,20	7,7	7,2	11	19
Itália	2,99	3,42	5,03	4,6	4,7	4,6	32	39
Israel		7,71	7,97	7,1	6,8	6,6		22
Japão	6,72	7,05	6,57	5,8	6,0	6,4	19	23
México	3,18	3,3	2,66	3,30	3,4	3,3	31	59
Namíbia				5,3	5,3	5,4		30
Nova Zelândia	9,55	9,43	9,23	9,4	9,4	9,4	01	3
Reino Unido	8,57	8,44	8,22	8,7	8,6	8,7	12	10
Rússia		2,58	2,27	2,0	2,4		40	78
Suécia	8,87	9,08	9,35	9,5	9,4	9,4	05	04
Tunísia				5,0	5,0	5,2		32

Obs: Em 1995 foram pesquisados 41 países e em 2000 foram 85 países.

Fonte: Transparência Internacional.

Essa medida de corrupção de âmbito mundial derruba o mito que corrupção é característica inerente dos países pobres. Como se verifica no quadro, países desenvolvidos, como Itália e Japão, apresentam altos índices de corrupção, enquanto países menos desenvolvidos possuem índices melhores, como é o caso da Irlanda, de Hong Kong, Chile e Cingapura. A explicação para isto deve-se ao fato de o índice se concentrar nas questões relativas à eficiência institucional (ver Mauro, 1995).

**ii) Modelos econômicos:** estimam o impacto da corrupção sobre as variáveis econômicas (investimentos, poupança, consumo e renda), na estrutura de mercado (competitividade, alocação) e no desenvolvimento econômico. O modelo econômico mais conhecido atualmente é o elaborado por Mauro (1995), que se baseia nos pressupostos teóricos do modelo neoclássico de crescimento endógeno e se utiliza de ferramentas econométricas

(método dos mínimos quadrados ordinários e de dois estágios) para analisar empiricamente suas implicações. O modelo estabelece uma relação entre os índices de percepção de corrupção publicados pela entidade privada Business International<sup>3</sup> e as variáveis que medem a eficiência institucional/burocrática, verificando os impactos sobre o investimento e a renda *per capita* dos países. Mauro (1995) concluiu que o índice de corrupção é significativa e negativamente associado com o investimento, mesmo controlando outros determinantes do investimento, incluindo o índice de estabilidade política. Além disso, repercute no crescimento econômico, por meio da redução da produtividade marginal do capital. De acordo com os cálculos realizados, uma melhoria de um desvio padrão, que corresponde a 2,51%, no índice de corrupção está associado a um aumento de 2,9% na taxa de investimento privado.

Realizando algumas adaptações e considerando a taxa de investimento privado, medida por meio da formação bruta de capital, podemos aplicar o modelo econométrico de Mauro (1995) para verificar os efeitos da corrupção sobre o investimento privado no Brasil. Como o índice do Brasil medido pela Business International situa-se em torno de 4,5, e a taxa de investimento privado (média anual 1995/99) encontra-se próxima de 12% do PIB, a melhoria de um desvio padrão no seu índice elevaria a taxa de investimento para 12,34% ao ano, o que resulta num impacto econômico de R\$ 3,66 bilhões por ano.

**iii) Equação de Klitigaard:** com base nos fatores que determinam a corrupção, tais como poder de monopólio da atividade em questão, discricionariedade do agente e a falta de ações de transparência, inclusive boa governança, o Professor Klitigaard (1998) definiu a seguinte identidade para se avaliar a vulnerabilidade às práticas de corrupção de um país ou de uma atividade, tanto no setor público como no privado:

$$C = M + D - A$$

onde C: corrupção; M: monopólio; D: discricionariedade e A. transparência (*accountability*)

Aplicando essa equação no setor de alfândega, verificamos que o nível de corrupção pode ser alto, dado que suas atividades são, por natureza, monopolística, ou seja, somente os fiscais

---

3 Composição do BI: o estudo utilizou apenas 9 índices dos 18 divulgados pelo BI que, no caso, foram: mudança de política (fatos que influenciam as empresas), estabilidade política/social, probabilidade de a oposição assumir o poder, estabilidade do trabalho, relacionamento entre países vizinhos, terrorismo, sistema legal, burocracia e *red tape* (grau no qual a burocracia representa obstáculo) e corrupção (grau no qual as transações envolvam corrupção e pagamentos questionáveis). Todos os índices são positiva e significativamente correlacionados.

liberam as mercadorias ou praticam atos de caráter relevante de inspeção; a discricionariedade não é limitada, visto que a escolha da amostra para verificação fica a critério do fiscal; e o nível de transparência pode ser questionado, tendo em vista que não existem relatórios de auditoria que tratam do assunto e os Órgãos de Controle Interno e Externo têm suas funções limitadas pela legislação fiscal vigente. Ademais, as correições, quando ocorrem, são realizadas por funcionários do próprio quadro de fiscalização.

## Tópicos sobre possíveis ambientes de corrupção

### i) Privatização e corrupção

O setor econômico estatal é um grande ambiente de corrupção potencial, visto que a obtenção ou maximização (otimização) do lucro não representa uma meta cujo não atendimento vá repercutir sobre a gerência e as técnicas gerenciais da empresa. Prevalece o “apadrinhamento político” na indicação dos principais gerentes, e o corporativismo dos funcionários inviabilizam (quanto mais funcionários melhor para o sindicato) as técnicas adequadas para o aumento da produtividade. Além disso, existe ambiente propício para as atividades *rent-seeking*, principalmente quanto aos *lobbies* e campanhas de proteção de monopólios. Pelo menos é o que se observa no Brasil, no período anterior às privatizações.

Por isso, a desestatização das empresas tendem a reduzir o tamanho absoluto da corrupção no setor público. Mas é interessante notar dois fatos: primeiro, no período próximo à venda da empresa, há uma redução da corrupção, devido ao aumento da eficiência da empresa, em vista dos ajustes econômicos, financeiros e operacionais realizados para viabilizar a venda da empresa e o aumento da transparência de suas atividades (ver Campos, 1997 e Castelar, 1996); segundo, o processo de venda da empresa pode gerar aumento da corrupção, dependendo da forma de venda da empresa (oferta em bloco de ações para compradores pré-qualificados, venda pulverizada na bolsa de valores), pois as negociações para busca do melhor comprador abre espaço para que funcionários da empresa responsável pela privatização monte esquema de obtenção de privilégios para eles ou para outrem.<sup>4</sup>

---

4 No Brasil, o caso que chegou à imprensa foi o do escândalo dos grampos telefônicos do BNDES em 1999, onde ficou demonstrado, nas conversas gravadas entre os principais agentes de privatização, os financiadores e os compradores que havia interesse explícito para que o Banco Opportunity fosse o vencedor do leilão de privatização da Telebrás..

Estudando a corrupção no processo privatização das Ex-Repúblicas Soviéticas e dos países do Leste Europeu, Kaufmann e Siegelbaum (1999) encontraram uma grande corrupção no período pré-privatização, principalmente devido à falta de transparência do processo (regra do jogo, valor da empresa, disponibilidade das informações) e na forma de venda (venda pulverizada, venda em bloco de ações e outras). Para os autores, o processo de venda com base na pulverização das ações é o menos sujeito à corrupção, devido à sua transparência, à velocidade e ao caráter discricionário reduzido. Mas na fase pós-privatização há uma redução do ambiente de corrupção, visto que a privatização provoca uma redução (ou elimina) das atividades *rent-seeking*, os subsídios e outros privilégios decorrentes da taxa de câmbio, regulação de preços.

Considerando alguns aspectos definidos por Kaufmann e Siegelbaum (1999) - forma de venda e transparência - para analisar o nível de corrupção potencial nas privatizações no Brasil, pode-se dizer, *a priori*, que as privatizações no Brasil apresentaram um quadro propício à corrupção, visto que a maioria foi leiloadada em blocos de ações com empresas pré-qualificadas (ver Tabela 2). No entanto, quanto à transparência do processo, verifica-se que o ambiente de corrupção é menor, tendo em vista as etapas e os rigorosos procedimentos estabelecidos por lei para a execução do processo de privatização.<sup>5</sup> Por isso, a aplicação ao Brasil gera resultados inconclusos, embora, como já frisamos, na fase de pré-qualificação exista vulnerabilidade à corrupção, principalmente na pré-qualificação e formação dos consórcios interessados na compra da empresa.

**Tabela 2**  
**Privatização das Empresas Estatais Federais no Brasil**

Quantidade de Empresas	Leilões Realizados (blocos de ações)	Valor Apurado (US\$ milhões)	Tempo Médio por Privatização (*)
55	58	54.392	28 meses

(\*) dados relativos as privatizações anteriores a 1997.

Fonte: BNDES.

5 Processos licitatórios para escolha das empresas responsáveis pela avaliação econômica/financeira e modelo de venda, ratificação do preço pelo governo, ampla divulgação da venda e dos resultados e acompanhamento do processo pelo Tribunal de Contas da União.

## ii) Financiamentos de campanhas eleitorais e o processo do orçamento público

A partir da Constituição de 1988, deputados e senadores passaram a ter a prerrogativa de propor emendas ao orçamento ou mudar a alocação de recursos propostos pelo poder executivo.<sup>6</sup> Com isso, a forma de tramitação da votação do orçamento federal passou a ter uma forte relação com o financiamento das campanhas eleitorais. No período anterior à Constituição havia uma certa supremacia da burocracia na definição das prioridades do orçamento. Assim sendo, o poder de propor emendas ou de alterar rubricas representa, *a priori*, uma democratização do orçamento. Portanto, a função democratizadora do orçamento vem sendo desvirtuada para beneficiar esquemas inescrupulosos.

O esquema mais conhecido consiste em priorizar, no orçamento, determinada dotação, e quando da execução orçamentária e financeira um porcentual será destinado aos legisladores autores da emenda. A manipulação do orçamento e o seu direcionamento também podem ser iniciados de outra forma: empresas contribuem com recursos para determinado partido, esperando que, no futuro, o orçamento contemple atividades nas quais o investimento seja pago. A extensão dessa forma ocorre quando não envolve aspectos orçamentários, mas a aprovação de leis ou a atuação dos eleitos na defesa ou implementação de programas que venham beneficiar a empresa fomentadora dos recursos. Como ilustração, podemos citar o escândalo do orçamento em 1993 e 1994, que revelou um grande esquema de corrupção envolvendo membros do Congresso Nacional, burocratas e empreiteiros que trabalhavam para o governo. O relatório final recomendou a expulsão de 18 legisladores por corrupção presumida.

De uma forma geral, o orçamento é uma peça que se enquadra perfeitamente num ambiente de risco de corrupção, devido ao fato de o mesmo estabelecer toda a alocação de recursos dos governos. Por isso, atos de corrupção podem ocorrer na sua elaboração no executivo, na sua tramitação no legislativo e na sua execução pelo poder executivo. Atualmente, boa parte do orçamento representa pagamento de pessoal e juros da dívida pública, restando porcentuais de 10% a 30% para fins de custeio e investimentos. Esse é o valor limite da corrupção do ponto de vista de gastos públicos da administração federal direta e autárquica.

---

6 As emendas ao projeto de lei do orçamento anual devem ser compatíveis com o Plano Plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias e não podem ser decorrentes de anulação de despesas relativas a pessoal, ao serviço da dívida e às transferências tributárias constitucionais (art. 166 da Constituição Federal).

## Instituições e instrumentos de controle da corrupção no Brasil

O combate à corrupção no Brasil está inserido no conjunto das instituições existentes que tem como missão o controle do gasto público (Executivo e Legislativo) à luz dos princípios da economicidade, eficácia, eficiência e moralidade (ver art. 37 da CF) e a vigília das boas práticas dos agentes públicos (Poder Judiciário e Ministério Público). Vale ressaltar que existem outras instituições (imprensa, organizações civis e entidades de classes) cujas atuações envolvem atividades que repercutem no combate e no controle da corrupção. Contudo, não analisaremos suas atuações, tendo em vista que neste tópico pretendemos avaliar o controle institucional definido por normas.

No âmbito do Executivo, tem-se o Sistema de Controle Interno Federal, cujas principais finalidades, segundo a Medida Provisória nº 2036-82, regulamentada pelo Decreto 3.595/00,<sup>7</sup> são: a) avaliar o cumprimento das metas previstas no Plano Plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União; b) comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e à eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e nas entidades da Administração Pública Federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado. Esse Sistema é integrado pela Secretaria Federal de Controle Interno, como órgão central e vinculado ao Ministério da Fazenda, pelas Secretarias de Controle Interno da Casa Civil, da Advocacia-Geral da União, do Ministério das Relações Exteriores e do Ministério da Defesa, pela Unidade de Controle Interno dos Comandos Militares, e pelas Gerências Regionais de Controle Interno, nos Estados. A Secretaria Federal de Controle tem competência legal para atuar em toda a administração pública federal (direta, indireta [autarquias, empresas públicas e sociedade de economia mista], fundações e agências de regulação), bem como sobre todos os agentes (privados e públicos) que gerenciam recursos públicos federais, inclusive nas atividades de arrecadação tributária e procuradoria fiscal.

A referida Secretaria mede sua eficiência pela redução do número de pareceres irregulares (ver Tabela 3), pela tempestividade quanto ao prazo de encaminhamento das prestações e tomadas de contas dos gestores federais ao TCU<sup>8</sup> e pela relação custo/benefício, no qual

---

7 As atividades de Controle Interno foram estruturados pelo DL 200/67, sendo institucionalizados dentro da Inspeção de Finanças do Ministério da Fazenda, passando depois para a Presidência da República. Em 1989 suas funções foram incorporadas às do Tesouro Nacional, permanecendo até 1994.

8 Anualmente, as Entidades da Administração Direta e Indireta encaminham o processo de Prestação de Contas para a Secretaria Federal de Controle que, por meio das Unidades Regionais de Controle, realiza auditoria para se certificar sobre as contas dessas Entidades. A SFC tem prazo até 31 de maio de cada ano para encaminhar essa prestação de contas junto com o relatório de auditoria, certificado e pronunciamento ministerial, para o TCU, que tem que julgar, em definitivo, as contas.

compara as economias obtidas decorrentes da atuação do controle interno e os custos envolvidos nessas ações de controle. Pelos dados constantes dos relatórios, a atuação da Secretaria Federal de Controle se mostra eficiente, visto que houve uma redução significativa dos pareceres irregulares e a economia obtida é bem superior aos gastos na área de controle.<sup>9</sup>

**Tabela 3**  
**Evolução dos Pareceres**

Tipo de Certificado	1995	1996	1997	1998	1999
Regular sem Ressalva	33%	42%	38%	54%	61%
Regular com Ressalva	55%	51%	59%	44%	38%
Irregular	12%	7%	3%	2%	1%

Fonte: SFC/MF.

**Tabela 4**  
**Resultados Financeiros da Ação de Controle**  
**R\$ milhões**

Resultados Financeiros	1995	1996	1997	1998
Economia Efetiva	464,0	350,8	379,0	249,1
Economia Potencial	215,7	1.400,7	1.861,0	3.599,7
Economia Total	679,7	1.751,5	2.240,0	3.848,8
Custo da SFC	64,5	63,00	76,65	74,6

Fonte: SFC/MF.

Os indicadores de eficiência da Secretaria são questionáveis. Primeiro, porque a quantidade de irregularidades pode ser relativa às instituições de pequena representatividade financeira e operacional na administração pública e, por isso, sua melhoria pode não representar ganho quanto à eficácia e eficiência dos gastos públicos. Segundo, porque mesmo que os relatórios tenham sido realizados com base nas normas de auditoria padronizadas pelos órgãos especializados, não há reconhecimento de que as técnicas de auditoria foram adequadamente implementadas e de que o escopo dos trabalhos refletem a realidade das atividades dos auditados. Ademais, considerando que sob a ótica de um sistema de mercado, onde o governo adquire produtos homogêneos e não há limitação de mercado, uma comparação entre os

<sup>9</sup> A metodologia adotada baseia-se no valor das ressalvas constatadas com irregularidade/impropriedades, deduzidos os custos da auditoria realizada. Não leva em consideração se no julgamento das contas a ressalva foi mantida.



preços licitados e os preços de mercado seria suficiente para detectar corrupção. Portanto, seria este o instrumento operacional da Instituição, e os indicadores deveriam medir a eficiência desse instrumento.

De acordo com a Constituição Federal de 1988, art. 71, cabe ao Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas da União (TCU), as atribuições de exercer o controle externo da União. Em vista disso, as responsabilidades dos TCU consistem, basicamente, em auditar, fiscalizar e julgar as contas dos agentes públicos. Além disso, o Tribunal pode aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, sanções e, inclusive, multas. Os principais problemas do TCU são:

- a) Morosidade no julgamento das prestações de contas das entidades da Administração Indireta, principalmente quando há indícios/evidências de irregularidades. Por exemplo, a prestação de contas do FINOR 1998 e 1999 ainda não foram julgadas. Esse Fundo de Incentivos Fiscais é objeto de uma CPI instalada em agosto de 2000, tendo em vista a constatação de diversas irregularidades (inadimplência, má aplicação dos recursos, projeto de investimentos abandonados, taxa de administração, falta de indicadores de eficácia e eficiência) que constam do Relatório de Auditoria da Secretaria Federal de Controle, exercício 1997/98. Outra ilustração de morosidade diz respeito às irregularidades detectadas em 1992 envolvendo recursos da ordem de R\$ 170 milhões durante a Construção do Tribunal Regional do Trabalho de São Paulo, e cujo Relatório foi julgado somente no ano 2000.
- b) Escolha dos nove Ministros: 1/3 pelo Presidente da República, com aprovação pelo Senado, e 2/3 pelo Congresso Nacional. A escolha do Congresso Nacional normalmente tem recaído sobre Congressistas ou ex-Congressistas cuja reputação, enquanto deputado, foi questionada pela imprensa, como é o caso do Ministro Homero do Santos, flagrado votando por outro deputado numa sessão legislativa.
- c) As punições aplicadas não são rigorosas, visto que à luz de qualquer recurso os seus efeitos são suspensos. As principais punições são: multas e inelegibilidade do agente que for julgado culpado por qualquer irregularidade. De acordo com levantamento realizado pelo TCU, pouco mais de 2% das multas são efetivamente aplicadas, devido ao modelo de execução fiscal adotado (*O Estado de São Paulo*, 4/09/00). De 1991 a 1999 o TCU determinou a devolução de R\$ 165,4 milhões de recursos desviados do Tesouro Nacional. Contudo, houve ressarcimento de apenas R\$ 2,5 milhões (site *O Globo On Line*, 2000).

Em vista do escândalo envolvendo as obras do Tribunal Regional do Trabalho de São Paulo, CPI do Judiciário 1999, no qual foram evidenciadas as falhas do TCU, o governo

encaminhou ao Congresso Nacional um projeto de lei complementar e emendas constitucionais no sentido de corrigir as distorções no acompanhamento dos gastos do poder judiciário e reestruturar institucionalmente o Tribunal. As principais propostas de alteração são: fim do mandato vitalício dos ministros, restrições quanto às indicações, limitação do mandato e prazo para julgamento dos relatórios de auditoria e inspeção.

Outro ente que atua prioritariamente no combate à corrupção é o Ministério Público Federal, que de acordo com a Constituição Federal, art. 127, tem a função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Especificamente, o Ministério Público tem a função de investigar e de apresentar à justiça os casos de corrupção no âmbito do governo. Além disso, apresenta à justiça os casos apurados pelo TCU e pelo Controle Interno Federal.

### **Normas de licitação e contratos (Lei nº 8.666/93)**

A Lei Brasileira de Licitação e Contratos, nº 8.666/93, foi votada no período imediato ao “*impeachment*” do ex-Presidente Fernando Collor de Melo, afastado por questões de improbidade administrativa, ou seja, as discussões do projeto de lei ocorreu num período de turbulência política, originada de um escândalo envolvendo o Presidente e seus amigos do Estado de Alagoas na prática de ações de favorecimento na alocação de investimentos e obtenção de vantagens com recursos públicos. Diante disso, a Lei restringiu o caráter discricionário dos agentes públicos, introduzindo limitações e formalidades para a escolha e contratação de aquisição de bens e fornecimento de serviços na administração pública, inclusive nas empresas públicas (Caixa Econômica Federal, BNDES e outras) e de economias mistas (Banco do Brasil, Petrobrás e outras), tais como: proibição da preferência por marca, preço como único critério de julgamento, maior abrangência dos objetos que requerem licitação (inclui serviços de publicidade e outros), possibilidades de recursos em todas as fases, maior divulgação dos editais, pesquisa de preço, fiscalização específica formalizada para cada contrato, e tipificação dos crimes nessa área.

As principais críticas à Lei, feitas pelos agentes econômicos, referem-se à morosidade do processo licitatório, em vista dos prazos de publicação e recursos, e o aumento dos custos administrativos, devido ao critério do menor preço, aos gastos com publicidade, ao tempo gasto para a conclusão do processo e aos custos jurídicos relativos aos recursos judiciais. Sobre o assunto, cabe a seguinte consideração: o custo econômico e moral da corrupção é maior do que os prejuízos financeiros decorrentes da morosidade da lei ou da má qualidade dos produtos e serviços adquiridos (ver Silva, 1996). Além disso, a morosidade está

relacionada à transparência (publicação dos editais) e ao direito de defesa dos interessados (prazo recursal), variáveis justificáveis quando se trata de recursos públicos.

### **Quantificando o risco da corrupção na administração pública brasileira**

Devido às dificuldades de se mensurar a corrupção na administração pública,<sup>10</sup> uma alternativa interessante é dimensionar o risco da corrupção, definido pelo percentual do total dos gastos públicos federais e ou valores envolvidos nas atividades executadas à luz das áreas sujeitas à corrupção. *A priori*, pode-se pensar que o seu tamanho seria o somatório do orçamento fiscal mais o orçamento de investimento e o da seguridade social. Contudo, nem toda despesa depende de atos discricionários específicos de servidores. Por isso, a nossa proposição é a seguinte:

- i) Incluir as áreas e os respectivos recursos gastos sujeitas à Lei de Licitação, tais como: infra-estrutura, custeio (compras), contratação de serviço terceirizado. Neste ponto envolveria os recursos que, na lei orçamentária, são destinados a outras despesas de custeio e de capital e as despesas das estatais (setor produtivo e financeiro).
- ii) Considerar as áreas de arrecadação e fiscalização que envolvam impostos, taxas e contribuições. A medição seria feita com base nos impostos nos quais exista ação fiscal direta, tanto em inspeção nas empresas como na análise dos recursos dos contribuintes. Neste caso, consideramos o Imposto de Renda da Pessoa Jurídica, as Contribuições Sociais Sobre o Lucro e o Faturamento, o PIS-PASEP, Imposto sobre Produtos Industrializados, Imposto de Importação.
- iii) Incluir os incentivos fiscais explícitos: FINOR, FINAM e outros.
- iv) Incluir os empréstimos das instituições financeiras: BNDES, BB, CEF, BNB, BASA. É oportuno comentar que o Ministério da Fazenda anunciou recentemente uma reestruturação financeira do Banco do Brasil, da Caixa Econômica, do Banco do Nordeste e do Banco da Amazônia com vistas a enquadrar essas instituições no limite de capital mínimo definido pelos princípios do Acordo da Basiléia. Essa reestruturação irá custar, de imediato, algo em torno de R\$ 12,8 bilhões, e a maioria dos recursos será destinada ao provisionamento dos empréstimos irrecuperáveis.

---

10 A dificuldade está relacionada à abrangência das atividades que podem ser consideradas corruptas e que não envolvem diretamente na ação fluxo de recursos, tais como informações privilegiadas sobre política econômica, *lobby*, favores políticos e outros.

Com base na proposição acima, detectamos que a parcela de recursos públicos federais sujeita às atividades de corrupção e a algum tipo de *rent seeking*, para o ano de 1999, foi de cerca de R\$ 194.091,00 milhões, ou seja:

- i) recursos sujeitos a licitação (OCC + PDG): R\$ 80.260 milhões
- ii) recursos tributários: R\$ 78.299,00 milhões
- iii) empréstimos públicos (operações de crédito): R\$ 31.783,00
- iv) incentivos fiscais: R\$ 3.749,80 milhões
- v) Total: R\$ 194.091,80

É muito comum verificar em publicações de jornais, revistas e artigos opiniões de especialistas e estudiosos sobre percentuais de comissão e de propinas sobre os itens acima mencionados. Podemos estimar o valor aproximado da corrupção, bastando definir percentuais que devem incidir sobre os valores encontrados. Com base nos valores citados em Silva (1997), Capobianco e Abramo (1998), Klitgaard (1994), Ades e Di Tella (1997), The World Bank Group (1999), Fleischer (2000), podemos definir um intervalo para o tamanho dos percentuais de corrupção, que seria maior do que de 10% e menor do que 30%.<sup>11</sup> Por consequência, podemos estimar os valores envolvidos em atos de corrupção para o ano de 1999.

**Tabela 5**  
**Corrupção Potencial - Estimativa**

Porcentual	Valor (R\$ milhões)
10%	19.409,8
15%	29.113,77
20%	38.818,36
25%	48.522,95
30%	58.227,30

11 Os extremos foram definidos também com base nos custos envolvidos, pois abaixo de 10% poderia existir um ônus não coberto pela propina (custas de processo judicial ou transferência de parcela para fins de proteção, por exemplo) e acima de 30% poderia inviabilizar econômica/socialmente os projetos. Logicamente que existem projetos cuja corrupção ultrapassou 30% e mesmo assim foram realizados, mas eles se tornam muito vistosos, aumentando a possibilidade da descoberta da atividade ilícita.

Como se verifica, são valores significativos que reduzem a eficiência dos gastos públicos e aumentam a carga tributária, repercutindo desfavoravelmente sobre a economia e os programas sociais. Vale salientar que os valores são consideráveis, mesmo que reduzíssemos os percentuais acima, isto é, qualquer ponto percentual é suficiente para provocar grandes perdas econômicas e sociais. Por isso, deve-se priorizar o controle dos gastos públicos, bem como fiscalizar os agentes arrecadadores e os funcionários públicos responsáveis por aprovação e liberação de recursos de empréstimos públicos.

## Conclusão

Por mais que os modelos macroeconômicos indiquem apenas tendência do tamanho dos efeitos da corrupção sobre os investimentos e os gastos públicos e, por conseqüência, sobre a economia, eles convergem no sentido de criar um consenso sobre as repercussões negativas da corrupção sobre o crescimento econômico. Por isso, vamos priorizar nossas considerações conclusivas nas políticas de combate à corrupção, que, no nosso entendimento, corresponde a um tipo de política econômica.

Segundo Tanzi (1998), as políticas anticorrupção devem partir da consideração de que *“existem aqueles que demandam atos de corrupção sobre a parte dos empregados públicos e existem empregados públicos propensos a aceitar um preço para executar esse ato.”* Isto é, o estado deve ser reduzido na vida das pessoas, além de ser aperfeiçoado quando for inevitável a sua atuação.

Com base nesse *“benchmarking”*, entendemos que as políticas públicas e privadas de combate à corrupção devem se preocupar com a redução da sua demanda e o aperfeiçoamento das instituições de controle, por isso, precisam ser direcionadas:

- a) A rever o papel do governo na economia, particularmente naquelas áreas que há poder discricionário oficial, que são sujeitas à corrupção. Uma ação imediata seria a redução e qualificação da burocracia e o aumento da competitividade da economia (privatizações, abertura de mercado e eliminação e/ou maior transparência na liberação de licenças e permissões para exploração econômica de atividades).
- b) Ao aumento das punições e melhoria do sistema jurídico.
- c) Ao aumento da transparência das regras, das leis e dos processos. Neste caso, incluem-se os regulamentos tributários, as leis eleitorais e a de financiamento de campanhas políticas,

que devem ser custeadas com recursos públicos. Junto com essa última, deveria ser reduzido o tempo de campanhas eleitorais na televisão e no rádio e eliminada a diversificação das campanhas.

- d) A tornar a execução do orçamento aprovado obrigatória, exceto para os casos onde existam indícios de irregularidades e queda nas receitas, eliminando, com isso, as intermediações nas liberações. É lógico que essa medida deve ser complementada pela maior transparência na elaboração e aprovação do orçamento; caso contrário, apenas valorizaria os esquemas no período da elaboração e aprovação.
- e) A implementar efetivamente a convenção sobre o combate à corrupção de funcionários públicos estrangeiros em transações comerciais internacionais e exigir o mesmo de todos os signatários do acordo (ver Decreto nº 3.678/2000).
- f) À adoção do Código de Boas Práticas Para a Transparência Fiscal, elaborado pelo Fundo Monetário Internacional, na forma da Declaração dos Princípios, aprovados em abril de 1998. Na realidade, a Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar nº 101/2000, incorporou diversos princípios desse código, portanto, resta colocá-los em prática.

## Bibliografia

- Bhagwati, J. Directly unproductive profit-seeking activities. *Journal of Political Economy*, 1998.
- Bliss, Christopher; Di Tela, Rafael. Does competition kill corruption. *Journal of Political Economy*, v. 105, 1997
- Campos, Francisco de Assis Oliveira. *Impacto fiscal do programa nacional de desestatização*. Dissertação (Mestrado em Economia), CAEN/UFC, 1997
- Castelar, Armando Pinheiro. Os impactos microeconômicos da privatização. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, v. 2, n. 3, 1996.
- Fleischer, David. Reforma política e financiamento das campanhas eleitorais. In: *Os custos da corrupção*, Cadernos Adenauer, 2001.
- Klitgaard, Robert. *A corrupção sob controle*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1994.
- Kaufmann, Daniel. Can corruption be measured? *World Bank*, v. 3, n. 6, june 1999.

- Kaufmann, Daniel; Siegelbaum, Paul. *Privatization and corruption in the transition*. 1999.
- Krueger, Anne. The political economy of the rent-seeking society. *American Economic Review*, LXIV, 1974.
- Mauro, Paolo. Corruption and growth. *The Quarterly Journal of Economics*, n. 442, august 1995.
- \_\_\_\_\_. Corruption: causes, consequences and agenda for further research. *In: Finance and Development*, March 1998.
- \_\_\_\_\_. Corruption and the composition of government expenditure. *Journal of Public Economics*, 69, 1998.
- Menezes, Flávio M. The microeconomics of corruption: the classical approach. *Estudos Econômicos* n. 405, FGV/EPGE, 2000.
- Rosenn, Keith S., Downes, Richard (orgs.). *Corrupção e reforma política no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000.
- Rose-Ackerman, Susan, Bribery. *The new palgrave dictionary of economic thought*. London: Ed. John Eatwell, Murray Milgate and Peter Newman, 1988.
- Shleifer, Andrei; Vishny, Robert W. Corruption. *NBER, Working Paper* 4372, 1993.
- Silva, Marcus Fernandes Gonçalves. O controle dos processos de licitação: uma análise de economia política (parte 1). *Revista Estudos Econômicos da Construção, Sinduscon*, v. 2, n. 3, 1997
- Soares, José Teodoro. *Planejamento e administração no Brasil*. Edições UFC, 1989
- Souza, N. de Jesus. *Desenvolvimento econômico*. 4ª ed. Atlas, 1999.
- Tanzi, Vito. Corruption around the world. *IMF Staff Papers*, v. 45, dec .1998.
- Wei, Shang-Jin. *Corruption in economic development: beneficial grease, minor annoyance, or major obstacle?* Disponível em: [www.nber.org/~wei](http://www.nber.org/~wei).

**Anexo 1****Arrecadação Tributária 1999**

Imposto/Contribuição	Valor (R\$ milhões)
Imposto Renda Pessoa Jurídica	11.692
Imposto de Importação	7.804
Imposto sobre Produtos Industrializados	15.859
Imposto de Sobre Propriedade Rural	243
Contribuição de Empresas s/ Segurados Assalariados	26.422
PIS/PASEP	9.543
Contribuição Social s/ o Lucro	6.736
Subtotal	78.299
Outros (CPMF, IRRFe demais)	110.119
<b>Total</b>	<b>188.418</b>

Fonte: Balanço Geral da União (1999).

**Anexo 2****Incentivos Fiscais**

TIPO	VALOR (R\$ milhões)
FINOR	330,00
FINAM	402,00
FUNRES	19,00
ZONA FRANCA DE MANAUS	2.718,81
SUDENE	174,10
SUDAM	266,7
<b>TOTAL</b>	<b>3.749,80</b>

Fonte: Balanço Geral da União (1999).



**Anexo 3****Empréstimos Públicos Federais - 1999**

INSTITUIÇÃO FINANCEIRA	EMPRÉSTIMOS (R\$ milhões)
Sistema BNDES	18.040,00
Banco do Brasil	6.349,00
Caixa Econômica	4.971,00
Banco do Nordeste	2.085,00
Banco da Amazônia	338,00
<b>TOTAL</b>	<b>31.783,00</b>

Obs: 1) No BNDES entraram os empréstimos relativos à agropecuária, indústria de extrativismo, indústria de transformação, comércio e serviço e exportação (BNDES-Exim); 2) No Banco do Brasil inclui PRONAF Rural, PROGER Urbano, (FAT); 3) Na CEF consta financiamento habitacional com recursos próprios, com recursos do FGTS para habitação, infra-estrutura e saneamento; 4) No Banco do Nordeste e da Amazônia, inclui PROGER, FNE e PRONAF.

Fonte: Balanço Geral da União (1999).

**Anexo 4****Gastos Federais Sujeitos à Lei de Licitações - 1999**

Esfera Administrativa	Valor ( R\$ milhões)
Adm. Direta, Autarquias e Fundações	46.432
Estatais Federais (*)	33.828
<b>Total</b>	<b>80.260</b>

(\*) incluem os investimentos, compras de materiais e produtos e contratação de serviços de terceiros do setor produtivo e setor não produtivo.

Fonte: Balanço Anual da União e Programa de Dispêndios Global (MOG).

