

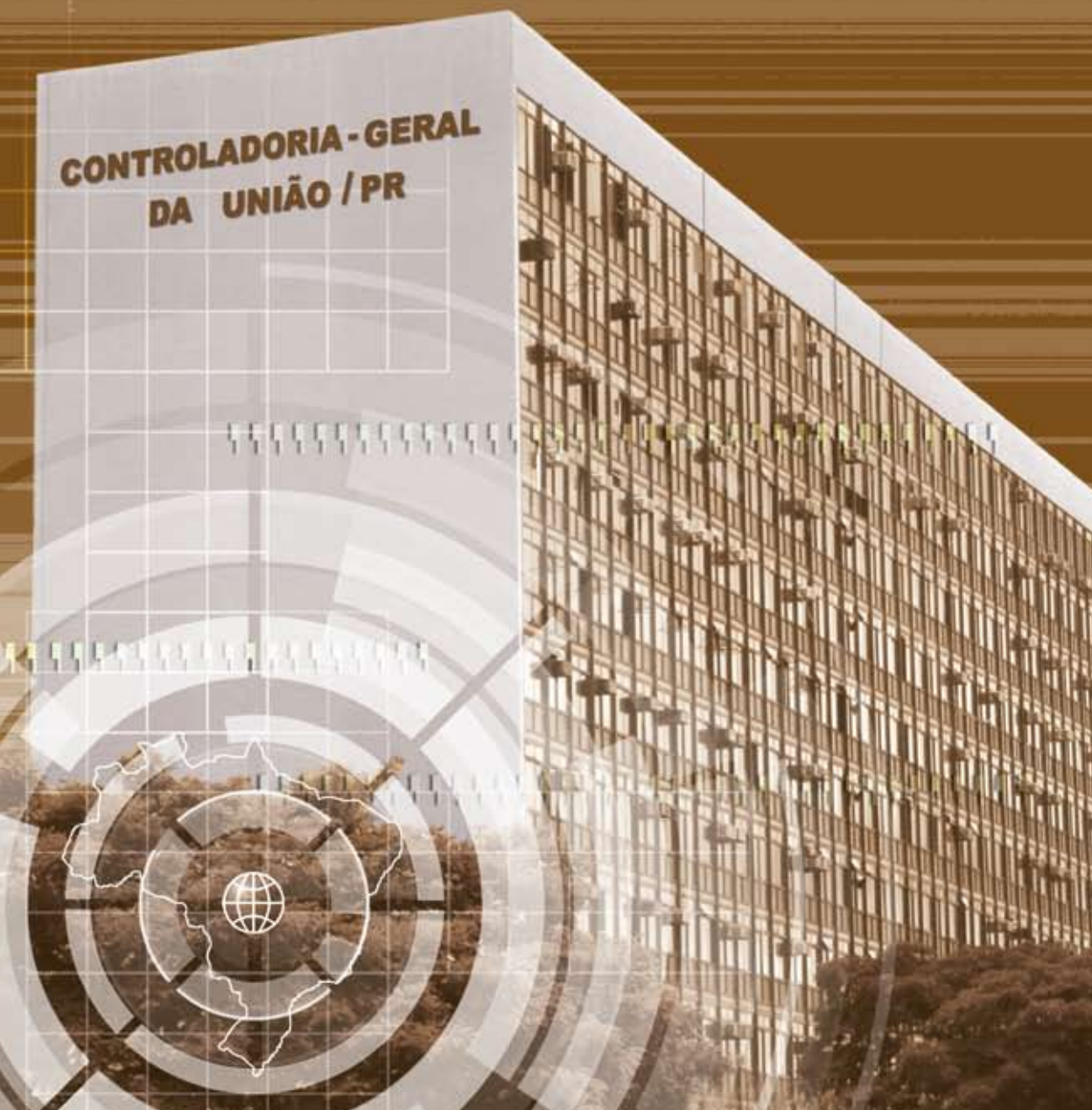
Revista da

CCGU

ANO III - Nº 5
Dezembro/2008
ISSN 1981-674X

Controladoria-Geral da União

**CONTROLADORIA - GERAL
DA UNIÃO / PR**



Controladoria-Geral da União

CONTROLADORIA - GERAL
DA UNIÃO / PR

Revista da CGU

Brasília, DF
Dezembro/2008

Jorge Hage
Ministro-Chefe da Controladoria-Geral da União

Luiz Navarro de Britto Filho
Secretário-Executivo da Controladoria-Geral da União

Valdir Agapito Teixeira
Secretário Federal de Controle Interno

Eliana Pinto
Ouvidora-Geral da União

Marcelo Neves da Rocha
Corregedor-Geral da União

Marcelo Stopanovski Ribeiro
Secretário de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas

A Revista da CGU é editada pela Controladoria-Geral da União

Tiragem: 1.500 exemplares

Periodicidade: semestral

Distribuição gratuita

Permitida a reprodução parcial ou total desta obra desde que citada a fonte.

O conteúdo e a opinião dos artigos assinados são de responsabilidade exclusiva dos autores e não expressam, necessariamente, a opinião da Controladoria-Geral da União.

Revista da CGU / Presidência da República, Controladoria-Geral da União. Ano III, nº 5, Dezembro/2008. Brasília: CGU, 2008.

138 p. Coletânea de artigos.

1. Prevenção da corrupção. I. Controladoria-Geral da União.

ISSN 1981- 674X

CDD 352.17

S umário

Nota do editor5

Artigos

Controle interno nos municípios: constrangimentos
e conseqüências 10

Adailton Amaral Barbosa Leite

O impacto das auditorias da CGU sobre o desempenho
administrativo local22

Victor Leal Santana

Controle Social: transparência das políticas públicas
e fomento ao exercício de cidadania28

Lenise Barcellos de Mello Secchin

Os servidores públicos federais e a gestão de
sociedades privadas.....46

Carlos Higino Ribeiro de Alencar

Corrupção e economia informal 56

Fábio Alvim Klein

O combate à corrupção em redes interorganizacionais:
um estudo da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção
e à Lavagem de Dinheiro70

Leonino Gomes Rocha

A percepção da corrupção entre universitários.....83

*Rita de Cássia Biason, Ana Flávia Bonachini, Ivan Boscariol,
Lídia Paula Mendes da Costa e Vítor Zanardi Pires*

Legislação

Atos normativos.....92

Legislação em destaque.....95

Jurisprudência

Julgados recentes do TCU – Acórdãos..... 130

Julgados recentes de Tribunais..... 135

Jurisprudência em destaque 137

Corrupção e economia informal

Fabio Alvim Klein, bacharel em Administração Pública (EAESP/FGV) e em Ciências Sociais (FFLCH/USP), mestre em Desenvolvimento Econômico (Universidade de Nottingham, Inglaterra) e doutorando em Administração Pública (EAESP/FGV)

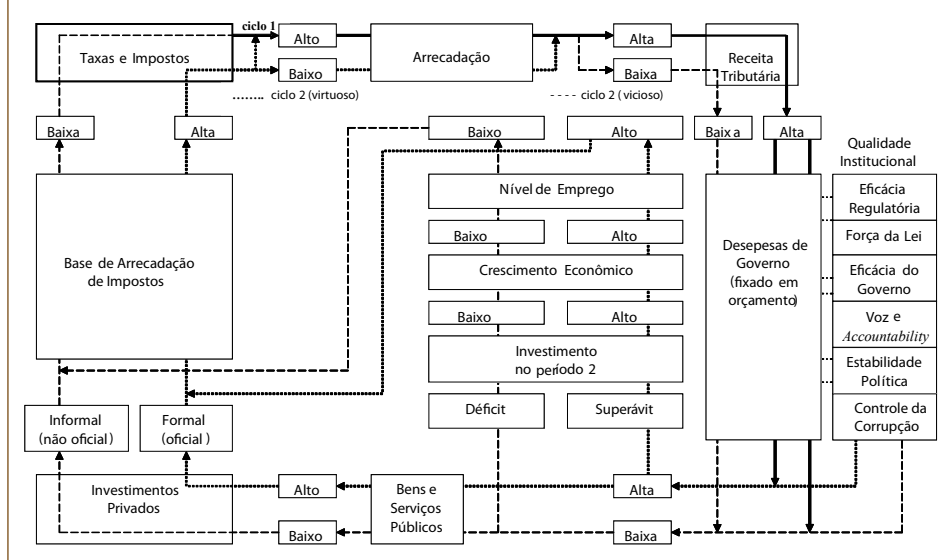
Introdução

Corrupção e economia informal estão intimamente ligadas, apresentando entre si uma relação de mútua causalidade: a corrupção causa a economia informal, e vice-versa. Por exemplo: na medida em que um agente privado exercendo algum tipo de atividade informal ou ilegal recorre a subornos de oficiais públicos como forma de dar continuidade às suas operações, evitando, assim, correr o risco de sofrer as sanções previstas em lei, a economia informal causa a corrupção, pois a existência da primeira leva à necessidade da segunda. Nesse caso, a corrupção é um mecanismo de proteção à informalidade. Indo além, nota-se que, ao mesmo tempo em que a corrupção permite a continuidade da atividade informal, esta torna-se consequência daquela e, nesse caso, podemos ver a corrupção como causadora da informalidade. De forma inversa ao exemplo anterior, pensemos agora num agente privado atuando na economia oficial (formal). Esse agente pode recorrer à corrupção de oficiais públicos e de políticos para obter algum tipo de benefício ou vantagem comercial ou, até mesmo, para operar dentro da lei, o que pode gerar distorções na economia que levam a um aumento da economia informal. Por

exemplo, a existência de alto grau de corrupção na economia oficial pode aumentar os custos de operar formalmente, inclusive diminuindo a capacidade competitiva daqueles agentes que não recorrem à corrupção. Nesse caso, o setor informal pode se tornar uma alternativa mais atraente e rentável em comparação ao setor formal, pois sua inerente obscuridade o torna menos exposto ao controle do poder público e, conseqüentemente, ao grau de discricionariedade e corrupção de seus oficiais. Além disso, boa parte das transações financeiras resultantes de atos corruptos ocorridos no setor formal precisa fugir dos registros oficiais, sendo, então, canalizados para a economia informal como, por exemplo, na forma de evasão fiscal. Nesses últimos casos, a economia informal é causada pela corrupção que ocorre na economia formal. Conclui-se então, pelos exemplos acima, que o combate à informalidade é também um combate à corrupção, e vice-versa.

O presente artigo discute a relação entre corrupção e economia informal por meio de uma análise teórica e empírica, mostrando como essas duas variáveis estão relacionadas à qualidade institucional e como impactam e são impactadas por variáveis como as finanças públicas, a provisão de bens e

Quadro 1: Modelo de Causa-Efeito



serviços públicos, os investimentos privados e públicos, o crescimento econômico, o desemprego e o nível de desenvolvimento. Para tanto, o estudo sugere um modelo de causa-efeito entre essas diversas variáveis (seção 1) e apresenta os resultados empíricos preliminares obtidos da análise em *cross-section* agregada de 183 países nos anos de 1998, 2000 e 2002 (seção 2). Algumas considerações sobre reforma institucional, políticas de combate à corrupção e informalidade são abordadas na terceira seção. O artigo conclui que a corrupção e a economia informal reforçam-se mutuamente por meio da existência de baixa qualidade institucional, além de estarem associadas a menores níveis de desenvolvimento.

1. Corrupção e economia informal: análise teórica

Nessa seção, apresentamos no Quadro 1 um modelo de causa-efeito,

relacionando corrupção e economia informal a outras variáveis, como qualidade institucional, finanças públicas, provisão de bens e serviços públicos, investimentos privados e públicos, crescimento econômico e desemprego. Esse modelo foi construído a partir da revisão da literatura teórica e empírica sobre o tema, cujos estudos encontram-se listados na bibliografia.

Começando pelo ciclo 1 (chamamos período 1), caracterizado pelas setas em negrito, uma economia apresenta altas taxas/impostos e alta arrecadação, levando à alta receita tributária. Essa receita é usada para financiar as despesas do governo, fixadas em orçamento. Note que esses gastos ocorrerão sob um contexto institucional (caracterizado pelas linhas tracejadas conectando as despesas governamentais às caixas de qualidade institucional), que pode ser de alta ou baixa qualidade. Por isso, há duas setas partindo da caixa de altas

receitas tributárias e passando pela caixa de despesas de governo.

Se o contexto inicial é de alta qualidade institucional (caracterizada pela seta pontilhada), as receitas são gastas eficazmente, o que leva a dois resultados concomitantes. Primeiro, reforça a responsabilidade fiscal que se reflete num potencial superávit orçamentário, que permitirá altos níveis de investimentos no período 2, numa maior taxa de crescimento econômico e maiores níveis de empregos formais, o que propicia condições para maiores níveis de renda per capita e de desenvolvimento sócio-econômico. Segundo, um gasto eficaz promove melhor e maior provisão de bens e serviços públicos (incluindo serviços voltados à melhoria institucional), o que leva a maior atratividade da economia formal, levando a maiores níveis de investimentos privados oficiais e, conseqüentemente, à ampliação da base de arrecadação. Retornando à caixa de “taxas e impostos”, inicia-se um ciclo virtuoso, permitindo ao governo tanto baixar como aumentar as taxas e impostos sem necessariamente perder receita tributária, uma vez que a base de arrecadação agora é mais alta. Esse ciclo virtuoso é denominado na literatura como “equilíbrio saudável”, caracterizado pelas setas pontilhadas.

Por outro lado, se o contexto inicial é de baixa qualidade institucional (caracterizado pelas setas tracejadas), ocorre mau uso dos recursos públicos, tornando os gastos ineficientes e levando a um potencial déficit orçamentário, o que levará a baixos níveis de investimento no período 2, e conseqüentemente a bai-

xos níveis de crescimento e empregos formais, afetando negativamente a renda per capita e os padrões de desenvolvimento. Além disso, produzirá níveis baixos de bens e serviços públicos, aumentando os incentivos para os agentes privados investirem na economia informal, o que leva a uma deterioração da base de arrecadação. Uma fraca base leva o governo a aumentar as taxas e os impostos na busca de recuperar perdas de receita tributária e, além disso, leva a potencial queda na capacidade de arrecadação, uma vez que o governo tem um limite superior para aumentar a carga tributária¹. A economia entra, então, num ciclo vicioso (ou “equilíbrio prejudicial”), caracterizada pelas setas tracejadas.

Ao analisarmos o modelo, podemos inferir algumas importantes hipóteses:

- a) Maiores taxas e impostos apresentam efeito duplo e dúbio na economia informal: um efeito direto que leva a maior informalidade, já que uma carga tributária mais pesada aumenta o custo do investimento oficial, reduzindo, assim, a atratividade do setor formal; e um efeito indireto que reduz a informalidade, já que uma carga tributária mais pesada, ainda que aumente os custos de operar formalmente, apresenta receitas tributárias potencialmente maiores que podem ser utiliza-

1. Isso é demonstrado pela curva de Laffer (forma de um U invertido), mostrando que a receita tributária apresenta retornos marginais decrescentes com relação às taxas e impostos. Além da regra de Laffer, o governo enfrenta custos políticos para aumentar a carga tributária.

das para melhorar o nível e qualidade dos bens e serviços públicos, aumentando, assim, a atratividade do setor formal. Em outras palavras, o efeito das taxas e impostos no nível de informalidade depende do equilíbrio entre carga tributária e qualidade dos bens e serviços públicos, sendo a qualidade institucional importante fator de ponderação desse equilíbrio, como veremos em (c).

- b) A qualidade institucional determina indiretamente a atratividade da economia informal por meio dos efeitos que produz tanto nas condições fiscais do governo quanto na quantidade e qualidade dos bens e serviços públicos. A baixa qualidade institucional promove fracas condições fiscais, o que leva a níveis baixos de investimentos, crescimento econômico e emprego, forçando a economia para maiores níveis de informalidade. Além disso, baixa qualidade institucional afeta negativamente a quantidade e qualidade dos bens e serviços públicos, aumentando, assim, a atratividade da economia informal.
- c) A qualidade institucional afeta indiretamente a política fiscal e tributária por meio dos efeitos que produz no nível de informalidade da economia. Baixa qualidade institucional leva a maior informalidade (ver item *b*), que por sua vez deteriora a base de arrecadação e força o governo a aumentar as taxas e impostos, o que, provavelmente, produz ganhos positivos apenas marginais ou mesmo ne-

gativos na receita tributária. Ainda que aumentos de taxas e impostos apresentem efeito dúbio no nível de informalidade conforme visto em (a), é a qualidade institucional que irá, em parte, balizar a eficácia da política fiscal e tributária.

- d) Uma economia que parte de boas condições fiscais pode acabar presa num ciclo vicioso dependendo de suas condições institucionais. Elevadas receitas tributárias são condições necessárias para melhores bens públicos, mas não são suficientes. Choques positivos de crescimento econômico podem levar a alta arrecadação, mas se essa receita extraordinária for utilizada de forma ineficiente, a condição fiscal, posterior ao choque positivo, pode ser ainda pior do que antes dele.
- e) A corrupção, produto definitivo de uma baixa qualidade institucional, reduz o crescimento econômico e a renda per capita ao prejudicar a produtividade do investimento por meio da deterioração que causa na qualidade e níveis dos bens e serviços públicos, e também ao promover maiores incentivos para os agentes se tornarem informais e continuarem atuando na informalidade.

2. Corrupção e economia informal – análise empírica

2.1. Apresentação dos dados

Os dados utilizados para a análise empírica compreendem 183 países

nos anos de 1998, 2000 e 2002, avaliados sob diversas variáveis selecionadas que refletem aquelas apresentadas no modelo teórico. Os dados foram obtidos de Schneider (2005), Schneider and Enste (2000), World Bank (2005) e Kaufmann, Kraay and Mastruzzi (2005). Vejamos a descrição dos dados, conforme sua categoria:

Bens e Serviços Públicos

- *Saúde*: total do gasto público em saúde como percentual do PIB.
- *Educação*: total do gasto público em educação como percentual do PIB.
- *Estradas*: percentual de estradas pavimentadas sobre o total das estradas.
- *Telecomunicações*: número de assinantes de linhas fixas e móveis para cada 1000 habitantes.

Qualidade Institucional

- *Voz e Accountability*: mede os direitos políticos, civis e humanos.
- *Estabilidade Política e Violência*: mede a garantia de continuidade de governo e de sua proteção contra ataques violentos, incluindo terrorismo.
- *Eficácia do Governo*: mede a competência da burocracia pública e a qualidade de entrega de serviços públicos.
- *Eficácia Regulatória*: mede a incidência de políticas fortalecedoras do mercado.
- *Força da Lei (Rule of Law)*: mede a qualidade da garantia dos contratos, da polícia, da justiça, bem como o controle do crime e da violência.

- *Controle da Corrupção*: mede a capacidade de controlar o uso do poder público para ganhos privados, desde pequenos subornos e propinas até a captura do Estado (*state capture*)².

Taxas e Impostos

- *Receita Tributária*: receita de taxas e impostos como percentual do PIB.
- *Maior imposto individual*: maior alíquota marginal de imposto para pessoas físicas.
- *Maior imposto corporativo*: maior alíquota marginal de imposto para pessoas jurídicas.

Condições Macroeconômicas

- *Desemprego*: percentual da população economicamente ativa que está desempregada.
- *Crescimento*: taxa de crescimento anual do PIB per capita.
- *Caixa (superávit/déficit)*: superávit ou déficit em caixa do governo como percentual do PIB.

2.2. Resultados Empíricos

A metodologia utilizada foi a estimação por OLS (Ordinary Least Squares), em formato de *cross-section* agregada (*pooled*) para os anos 1998, 2000 e 2002.

O Quadro 2 mostra os modelos que foram testados, tendo a economia informal como variável dependente.

2. Para o conceito de *state capture*, ver Hellman, Jones and Kaufmann (2000)

Quadro 2: Modelos testados

$$EI_{it} = \alpha_{it} + \sum_{z=1}^3 \delta_z(d_{it}) + \beta_1 X_{1it} + \varepsilon_{it} \quad (1)$$

$$EI_{it} = \alpha_{it} + \sum_{z=1}^3 \delta_z(d_{it}) + \beta_1 X_{1it} + \beta_2 \ln PIB/capita_{it} + \varepsilon_{it} \quad (2)$$

$$EI_{it} = \alpha_{it} + \sum_{z=1}^3 \delta_z(d_{it}) + \beta_1 SP_{it} + \beta_2 C_{it} + \beta_3 T_{it} + \beta_4 D_{it} + \beta_5 \ln PIB/capita_{it} + \varepsilon_{it} \quad (3)$$

No modelo 1, o termo EI_{it} é a economia informal como percentual do PIB para o país i no ano t . Do lado direito, o primeiro termo α é uma constante; o segundo termo expressa o conjunto de *dummies* anuais (d_{it}), em que $t = \{1998, 2000, 2002\}$, e δz expressa o coeficiente para cada ano respectivo, sendo $z = \{1, 2, 3\}$. O terceiro termo compreende o coeficiente linear estimado (β_1) para X_1 , um vetor de dimensão 1×1 representando uma categoria explicativa (Bens e Serviços Públicos, Qualidade Institucional, Taxas e Impostos ou Condições Macroeconômicas), que foram testadas separadamente; o quarto termo ε é o erro residual. No modelo 2, a variável $\ln PIB/capita$ foi incluída como forma de controlar as diferenças entre os países no tocante ao grau de desenvolvimento econômico, uma vez que o efeito das variáveis X sobre ES podem variar dependendo do grau de desenvolvimento do país. Por fim, o modelo 3 apresenta a regressão conjunta das variáveis independentes que se mostraram mais representativas nas regressões dos modelos 1 e 2. Nesse modelo, SP refere-se à variável representando Bens e Serviços Públicos, C refere-se à variável Controle da Corrupção, T

refere-se à variável representando Taxas e Impostos e D refere-se à variável Desemprego.

Notar que por tratarem-se de regressões em OLS, os resultados apresentam apenas correlações entre as variáveis dependentes e independentes, não indicando relação de causalidade.

Na Tabela 1, cada coluna apresenta os resultados correspondentes aos modelos 1, 2 e 3 da seção anterior. Nas colunas 1 e 2 são apresentados os coeficientes estimados de β , o erro-padrão (em parênteses), o R^2 ajustado e o tamanho da amostra, em países-ano (também em parênteses) para os modelos 1 e 2. As colunas 3a a 3d mostram os resultados do modelo 3 em especificações variadas, apresentando os coeficientes estimados de β e o erro-padrão (em parênteses). As variáveis medidas em *log* tiveram seus coeficientes e erros-padrão divididos por 100 para facilitar a exposição. Importante reforçar que a coluna 1 apresenta os resultados individuais para uma única variável independente, enquanto na coluna 2 são apresentados os resultados dessas mesmas variáveis, porém controladas pela variável $\ln PIB/capita$.

Tabela 1: Cross-section agregada (1998-2002)
Variável dependente: economia subterrânea (% do PIB)

Categoria	(1)	(2)	(3a)	(3b)	(3c)	(3d)	
Bens e Serviços Públicos	Saúde	-3.80*** (0.314)	-0.63 (0.40)				
	Educação	0.27 (380)	0.46 (371)				
	Estradas	-2.85*** (0.571)	-1.26*** (0.488)	-0.01 (0.865)	2.50*** (0.701)		
	Telecom (10 ²)	0.12 (173)	0.45 (170)				
Qualidade Institucional		-0.15*** (0.025)	0.01 (0.025)				
	Controle da Corrupção (log)	0.23 (214)	0.50 (212)				
Qualidade Institucional		-2.18*** (0.11)	-1.13*** (0.00)		-0.35 (0.405)	-0.19 (0.350)	
	Qualidade Institucional (média geral em log)	0.49 (409)	0.53 (399)				
Taxas e Impostos		-0.24*** (0.012)	-0.15*** (0.019)	-0.11** (0.054)	-0.13*** (0.040)	-0.10** (0.038)	-0.10*** (0.031)
	Receita Tributária	-0.22*** (0.014)	-0.07*** (0.019)				
	Maior Imposto Individual	0.41 (407)	0.52 (397)				
Taxas e Impostos		-0.45*** (0.116)	-0.16* (0.09)	0.10 (0.207)		-0.08 (0.133)	
	Maior Imposto Corporativo	-0.27*** (0.070)	-0.15*** (0.05)		-0.50*** (0.090)	-0.23*** (0.065)	
Condições Macroeconômicas		0.015 (0.118)	-0.12 (0.07)				
	Desemprego	-0.009 (257)	0.56 (255)				
	Crescimento	0.50*** (0.153)	0.19* (0.10)	0.21 (0.185)	0.09 (0.151)	0.26* (0.152)	0.16 (1.853)
	Caixa (déficit/superávit)	0.09 (253)	0.56 (247)				
Condições Macroeconômicas		0.023 (0.152)	0.27** (0.28)				
	Log PIB/capita	0.06 (408)	0.51 (399)				
		-0.92*** (0.229)	0.03 (0.19)				
		0.09 (202)	0.49 (198)				
		-0.08*** (0.004)		-0.09*** (0.022)	-0.06*** (0.019)	-0.06*** (0.019)	-0.06*** (0.018)
Observações (países-ano)		0.51 (399)					
R ²			86	94	159	187	
			0.63	0.66	0.61	0.60	

***significativa em $\alpha = 1\%$ (intervalo de confiança de 99%)

**significativa em $\alpha = 5\%$ (intervalo de confiança de 95%)

*significativa em $\alpha = 10\%$ (intervalo de confiança de 90%)

Vejamos primeiramente os resultados para os modelos 1 e 2. Ao olharmos para a coluna 1 da Tabela 1, podemos verificar que as 4 variáveis utilizadas como referência para Bens e Serviços Públicos são individualmente significativas com $\alpha = 1\%$ (onde α é o nível de significância do teste estatístico t) e apresentam sinal negativo, conforme previsto. Ou seja: maiores níveis de bens e serviços públicos estão associados a menores níveis de economia informal. Os coeficientes estão expressos em

níveis, e portanto devem ser lidos da seguinte forma: o aumento de 1 unidade no gasto em Saúde diminui a economia informal em 3.80 unidades. Como Saúde e Economia Informal são medidas como percentual do PIB, significa que o aumento de 1 ponto percentual no gasto em saúde está associado a uma queda de 3.80 pontos percentuais na economia informal. Com relação à Telecom, seus coeficientes foram multiplicados por 100 para facilitar a interpretação. Significa que o incre-

mento de 100 linhas fixas e móveis para cada 1000 habitantes está associado com a queda de 2.18 pontos percentuais na economia informal. Das 4 variáveis, nota-se que Telecom é a mais significativa estatisticamente, por apresentar maior R^2 , porém em termos econômicos perde para Educação e Saúde, que possuem coeficientes maiores, e portanto tem maior impacto individual sobre Economia Informal. Isso ocorre provavelmente pelo fato de que o grau de economia informal está relacionado negativamente à qualidade da mão-de-obra, que por sua vez é relacionada positivamente com educação e saúde. No entanto, ao adicionarmos a variável InPIB/capita (coluna 2), Saúde e Estradas perdem significado estatístico, enquanto Educação e Telecom continuam significativas a um $\alpha = 1\%$, porém têm seus coeficientes reduzidos. Vê-se então que maiores níveis de bens e serviços públicos estão geralmente associados a menor economia informal, porém são sensíveis com relação ao grau de desenvolvimento econômico, aqui medido como o PIB/capita.

Observando agora a categoria Qualidade Institucional, vemos que ela é negativamente correlacionada à economia informal e estatisticamente significativa nos modelos 1 e 2. Aqui, apresentamos os resultados tanto para Controle da Corrupção isoladamente como também para a média agregada dos 6 indicadores de governança. Pelo modelo 2, vemos que o aumento de 1 ponto percentual no controle da corrupção está associado a uma queda de 0.15 pontos percentuais na economia in-

formal. Da mesma forma, o aumento de 1 ponto percentual na qualidade institucional de forma geral está associado a uma queda de 0.07 pontos percentuais na economia informal, mostrando que boas instituições estão associadas a menores níveis de economia informal. Chama a atenção o fato de que a variável Controle da Corrupção, por si só, é mais significativa tanto econômica quanto estatisticamente quando comparada à Qualidade Institucional, dado seu maior coeficiente e R^2 , indicando haver uma forte associação entre corrupção e economia informal.

De forma semelhante, as variáveis Receita Tributária e Maior Imposto Individual são ambas significativas e apresentam sinal negativo nos dois modelos, mostrando que maiores alíquotas de impostos cobrados de pessoas físicas e maiores receitas de impostos estão associados a uma menor economia informal. Por outro lado, Maior Imposto Corporativo não apresenta significância estatística, impedindo-nos fazer qualquer avaliação mais acertada sobre seu impacto na economia informal. Aqui já percebemos o aspecto dúbio dos impostos, onde maiores alíquotas estão associadas a menor economia informal, e não o contrário, como poderia parecer à primeira vista. Pelo modelo 2, o aumento de uma unidade em receitas tributárias (ou um aumento de 1 ponto percentual na receita tributária como percentual do PIB) diminui a economia informal em 0.16 pontos percentuais, sugerindo que maiores receitas podem ser utilizadas para melhorar as instituições e a

provisão de bens e serviços públicos, reduzindo assim a atratividade do investimento extra-oficial. Da mesma forma, o aumento de 1 ponto percentual nos impostos de pessoas físicas está associado a uma queda de 0.15 ponto percentual da economia informal, indicando que maiores alíquotas aplicadas aos indivíduos não os forçam necessariamente para a economia informal, uma vez que eles talvez estejam dispostos a pagar maiores tributos se estes forem convertidos em melhores serviços públicos. Notar que tanto Receita Tributária quanto Maior Imposto Individual possuem baixo R^2 (conforme modelo 1), indicando não serem fortes candidatas explicativas para o tamanho da economia informal. Olhando para os resultados da categoria Taxas e Impostos, percebe-se que esta não é necessariamente positiva ou negativamente relacionada à economia informal, pois os sinais de sua correlação muito provavelmente dependem do tipo de equilíbrio no qual o país se encontra. De acordo com os dados utilizados neste trabalho, a grande maioria dos países reduziu as alíquotas dos impostos individuais entre 1998 e 2002, enquanto houve crescimento da economia informal. Porém, há casos em que as alíquotas são aumentadas e a economia informal reduzida (ex: Dinamarca), e outros em que tanto as alíquotas quanto a economia informal sobem (ex: Brasil e Congo). Isso parece sugerir que a Dinamarca é um caso clássico de um país situado no ciclo virtuoso (ou equilíbrio saudável), enquanto o Brasil e o Congo são provavelmente e respectivamente exemplos de paí-

ses em ciclo transitório (ou equilíbrio instável) e ciclo vicioso (ou equilíbrio prejudicial).

Por fim, vemos que os resultados para a categoria Condições Macroeconômicas são variados. O ponto comum é que essas variáveis, com exceção de PIB/capita, apresentam baixo poder explicativo, demonstrado pelos seus baixos R^2 no modelo 1. Além disso, nota-se que elas são bastante sensíveis à inclusão de \ln PIB/capita, sendo Desemprego a única variável que se mantém relativamente robusta. No modelo 1, vemos que o aumento de 1 ponto percentual no desemprego está associado a um aumento de 0.5 pontos percentuais da economia informal a um $\alpha = 1\%$, indicando que esta provavelmente absorve parte da massa de desempregados do setor formal. Porém, quando testado em conjunto com \ln PIB/capita, o coeficiente de desemprego cai para 0.19 pontos percentuais com um $\alpha = 10\%$. Da mesma forma, melhorias no Caixa (superávit/déficit) do governo estão associadas a menor economia informal, onde o aumento de 1 ponto percentual no caixa (por exemplo, saindo de uma situação deficitária para outra cada vez mais superavitária) está associado a uma queda de 0.92 ponto percentual da economia informal, refletindo o provável fato de que melhores condições orçamentárias são em parte o resultado de melhores condições institucionais, ao mesmo tempo em que criam as condições para maiores investimentos no período seguinte. Porém, quando testada junto com \ln PIB/capita, perde significância estatística. Já com a

variável Crescimento Econômico ocorre o oposto, que passa de não significativa para significativa com $\alpha = 5\%$ depois de testada conjuntamente com $\ln\text{PIB/capita}$. Pelos dois modelos, o crescimento econômico relaciona-se de forma neutra a positiva em relação à economia informal, fato que causa estranhamento à primeira vista. Uma possível explicação é a de que pode haver algum grau de complementaridade entre a economia oficial e extra-oficial³³. Isso significa que o crescimento que ocorre no setor oficial pode ser acompanhado de um crescimento também do setor extra-oficial. De fato, a grande maioria dos países apresentou uma taxa média de crescimento econômico de 2.08% entre 1998 e 2002, e uma taxa média de crescimento da economia informal de 2.34% no mesmo período. De acordo com o modelo teórico, um maior crescimento econômico deveria levar a maiores níveis de investimentos privados oficiais (formais). Porém, a participação da economia informal tem aumentado segundo mostram os dados. Isso traz uma contribuição importante para a teoria: a de que pode haver crescimento com externalidades negativas, como por exemplo maiores níveis de economia informal e corrupção. Isso significa que até pode haver crescimento sob um contexto de baixa qualidade institucional, mas com um preço a ser pago pela sociedade: a ocorrência de maior economia informal e corrupção, além da produção de outras externalidades negativas, como por

3. Ver Dreher and Schneider (2006). Para uma proposição teórica, ver Gupta (1993).

exemplo, maior degradação ambiental, aumento da desigualdade, descumprimento de leis trabalhistas, dentre outras.

Observando agora as colunas 3a a 3d, vemos que independentemente da especificação utilizada (Educação ou Telecom para a categoria Bens e Serviços Públicos, e Imposto Individual ou Receita Tributária para a categoria Taxas e Impostos), três variáveis se mostram fortemente significativas: Controle da Corrupção, Maior Imposto Individual e PIB/capita. Por esses resultados, vemos que a corrupção é de fato fortemente associada à economia informal. Da mesma forma, maior grau de desenvolvimento econômico (aqui medido como PIB/capita) está relacionado a menor tamanho da economia informal, enquanto maiores impostos individuais parecem contribuir de maneira positiva para a sua redução, sob a hipótese de que estes retornem para a economia na forma de melhores serviços públicos.

3. Uma breve discussão sobre reforma institucional e políticas de combate à corrupção e à economia informal

Um governo preso num ciclo vicioso tem o desafio de implementar reformas institucionais sob severas condições orçamentárias. Aumentar as taxas e impostos não é a melhor forma de fazê-lo, uma vez que aumentos de taxas e impostos afetam a economia informal de forma dú-

bia, não sendo, portanto, garantia de sucesso na reforma. Sobrariam, então, duas outras opções: transferir recursos de outras linhas do orçamento para projetos de reforma institucional ou endividar-se através de empréstimos. Porém, ambas apresentam seus desafios. A primeira opção apresenta claras barreiras políticas, uma vez que os diferentes ministérios irão lutar por seus recursos e, caso percam, podem eventualmente prejudicar a oferta de alguns serviços e bens públicos, afetando negativamente a economia formal. A segunda opção apresenta o custo de aumentar, ainda mais, o endividamento do governo, o que pode ser desastroso dependendo da situação econômica do país.

Um governo preso num ciclo vicioso tem o desafio de implementar reformas institucionais sob severas condições orçamentárias.

Uma possível solução seria obter financiamento externo de organizações multilaterais (por exemplo, o Banco Mundial ou o Banco Interamericano de Desenvolvimento), que muitas vezes fornecem auxílio financeiro, especificamente voltado para ações de melhoria institucional e de combate à corrupção. Além de comprometidos com a causa, apresentam força de monitoramento por meio da elaboração de empréstimos condicionados a melhorias concretas, de forma que futuros emprésti-

mos ficam restritos à verificação de que empréstimos anteriores foram utilizados eficazmente. Com isso, a comunidade internacional torna-se um importante fiscal independente, monitorando, reportando e exigindo ações concretas contra a corrupção e a informalidade.

Há várias maneiras de se desenhar um financiamento desse tipo, mas o ponto fundamental é que ele deveria promover aumentos da receita tributária, por meio de melhorias na arrecadação, sem necessidade de aumentos de taxas e impostos. Por exemplo, o empréstimo inicial para iniciar o programa de reforma poderia ser utilizado pelo governo para reformas tributárias que visem à simplificação do sistema e à maior capacidade de administração fiscal. Esse empréstimo permitiria ao governo financiar e compensar potenciais perdas de receita advindas da reforma. Uma vez que a arrecadação tende a melhorar com a reforma, aumentam-se as chances de maior receita, proporcionando ao governo as condições necessárias para honrar a dívida. O contrato de financiamento poderia, até mesmo, incluir uma cláusula de incentivo em que descontos sobre a dívida total fossem concedidos à medida que fossem observados aumentos na receita tributária advindos da reforma, e não do simples aumento de taxas e impostos.

Dada a restrição fiscal, o governo deveria focar as ações da reforma em áreas da administração e em setores econômicos que apresentem melhor relação custo-benefício no tocante

aos resultados a serem alcançados. Primeiramente, deve-se identificar as áreas e os setores mais sensíveis à corrupção e à economia informal. Tomando como exemplo a administração pública, poderíamos citar algumas: i) justiça e a polícia, que afetam diretamente a força da lei; ii) empresas estatais, sujeitas à interferência política; iii) área de licitações, sujeita a acordos corruptos entre empresas candidatas e oficiais públicos; iv) fiscais da receita, sujeitos a proteger a informalidade e a evasão fiscal mediante propinas e subornos, dentre outros exemplos. Uma vez identificadas as áreas, parte-se para a seleção daquelas que apresentam baixo custo e alto impacto da reforma. Uma área importante que aparenta ter baixo custo e alto impacto no controle da corrupção é o departamento de compras. Reformas que visam melhorar os procedimentos envolvidos nas atividades de compras (ou *procurement*, em inglês) do setor público parecem promissoras no combate à corrupção. Por exemplo, implementar conjuntamente a rotação de funções às regras de *maker and checker* nos sistemas de compras, obrigando que uma solicitação de compra seja feita por duas pessoas distintas (uma que entra com o pedido e outra que aprova), são medidas efetivas para maior controle da corrupção. A escolha da dupla de execução/aprovação em cada período pode até mesmo ser feita por sorteio, diminuindo ainda mais o grau de controle e poder de um ou mais indivíduos sobre o processo.

Naquelas áreas que lidam com atendimentos e processos mais padronizados e de alto volume, como

emissões de documentos, certificados, licenças e guias, uma simples revisão dos processos, das funções e das responsabilidades ajudaria a identificar etapas ou áreas que não agregam valor à qualidade do produto final (isto é, ao bem ou serviço público requerido). Essa avaliação permitiria identificar oportunidades de melhorias e simplificação de processos administrativos e burocráticos. Essas ações de redução da burocracia excessiva são importantes na medida em que reduzem o grau de discricionariedade e corrupção dos servidores envolvidos em tais serviços, pois estes muitas vezes podem utilizar a própria burocracia como justificativa para dificultar a entrega do serviço, oferecendo em contrapartida um serviço “diferenciado” mediante uma “ajuda extra”. Alguns estudos teóricos sugerem que quanto maior o número de servidores exercendo a mesma função, maior o nível de corrupção nesses setores, uma vez que se diminui o risco de detecção para cada servidor individualmente. Rose-Ackerman (1999) sugere que promover certo grau de sobreposição de funções e serviços é eficaz para aumentar a competição entre os servidores na oferta desses serviços, reduzindo, assim, a demanda por propinas por parte deles.

A estratégia de priorização das ações também deve ser aplicada àqueles setores econômicos mais sensíveis à corrupção e à economia informal. Setores que deveriam ser monitorados de perto são os de infra-estrutura, os estatais e os de bens de consumo para alguns produtos. Na área de infra-estrutura e

de estatais, atenção especial deve ser dada aos setores de construção civil, de telecomunicações, de energia, de esgoto, dentre outros, por serem estes setores tipicamente sensíveis à corrupção (por exemplo, em função de corrupção nos contratos de licitação e concessões ou em função de maior sujeição à interferência política). Já no setor de bens de consumo, maior atenção deve ser dada aos mercados de produtos como equipamentos e mídias eletrônicas, vestuário, bebidas e cigarros, por serem mais sensíveis à informalidade, principalmente na forma de contrabandos e falsificações.

Um comentário final sobre políticas de combate à corrupção e à informalidade refere-se à importância de haver vontade política. Para isso, é importante que as iniciativas da reforma sejam um esforço coordenado entre as três esferas de governo (Executivo, Legislativo e Judiciário), as áreas técnicas e administrativas (como a própria CGU, a Receita Federal, a Polícia Federal, dentre outras), a sociedade civil nacional e internacional (como a imprensa, os institutos de pesquisa, os sindicatos e as organizações não-governamentais) e as organizações multilaterais como o Banco Mundial, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), a Organização das Nações Unidas (ONU) e a Organização dos Estados Americanos (OEA), todas essas de alguma forma envolvidas em iniciativas de combate à corrupção.

Conclusão

A corrupção e a economia informal reforçam-se mutuamente por meio da existência de baixa qualidade institucional, além de estarem associadas a menores níveis de desenvolvimento econômico, demonstrado pelo fato de que, mesmo em situações de crescimento econômico, este pode estar vindo acompanhado de externalidades negativas. Por isso, o combate à corrupção e à economia informal devem ser, em grande parte, direcionados para a melhoria institucional, pois, como vimos, é por meio da qualidade institucional que políticas econômicas e públicas são mais efetivas, facilitando a aproximação de uma economia ao ciclo virtuoso e permitindo, assim, maiores níveis de desenvolvimento. Melhor qualidade institucional significa, em parte, melhor força da lei (como maior garantia dos contratos e acesso amplo a uma justiça barata e eficiente), maior eficácia do governo (como maior oferta de serviços públicos burocráticos de qualidade), maior eficácia regulatória (como leis e regras mais simples, transparentes e estáveis), maior voz e *accountability* (como a extensão e garantia dos direitos civis, políticos e humanos) e maior estabilidade política (como a maior garantia de continuidade e troca de governos segundo as regras do jogo democrático). A justificativa para o foco institucional está na necessidade de alterar os incentivos que permeiam as práticas corruptas e ilegais.

Referências Bibliográficas

- BRUEGGER, E. (2005) *Endogenous Institutions and the Dynamics of Corruption*, Bern: University Discussion Papers.
- CHAND, S.K. and MOENE, K.O., (1999) *Controlling Fiscal Corruption*, World Development Vol. 27, No. 7, pp. 1129-1140.
- CHOI, J. and M. THUM, (2005) *Corruption and the shadow economy*, International Economic Review, Vol.46, n.3, 817-836.
- DREHER, A. and SCHNEIDER, F. (2006) *Corruption and the Shadow Economy: An Empirical Analysis*, IZA Discussion Paper 1936.
- FRIEDMAN, E., JOHNSON, S., KAUFMANN, D. and ZOIDO-LABTON, P. (2000) *Dodging the grabbing hand: The determinants of unofficial activity in 69 countries*, Journal of Public Economics, 76/4, pp.459-493.
- GUPTA, M. (1993) *Rural-Urban Migration, Informal Sector, and Development Policies: A Theoretical Analysis*, The Journal of Development Economics, 41: pp.137-151.
- HELLMAN, J. S., JONES, G., Kaufmann, D. (2000) *Seize the State, Seize the Day: State Capture, Corruption, and Influence in Transition*, World Bank Working Paper 2444, World Bank.
- JOHNSON, S. and KAUFMANN, D. (2001) *Institutions and the Underground Economy*, pp.212-228, in: O. Havrylyshyn and S. Nsouli (eds.): *A Decade of Transition: Achievements and Challenges*, Washington D.C: IMF.
- JOHNSON, S., KAUFMANN, D. and SHLEIFER, A. (1997) *The Unofficial Economy in Transition*, Brookings Papers on Economic Activity, 2, pp.159-239, Brookings Institution
- JOHNSON, S., KAUFMANN, D. and ZOIDO-LOBATON, P. (1998) *Regulatory Discretion and the Unofficial Economy*, American Economic Review, Vol.88, N.2, pp.387-92
- JOHNSON, S., KAUFMANN, D. and ZOIDO-LOBATON, P. (1999) *Corruption, Public Finances and the Unofficial Economy*, Policy Research Working Paper 2169, World Bank
- JOHNSON, S., KAUFMANN, D., MCMILLAN, J., WOODRUFF, C. (2000) *Why do firms hide? Bribes and unofficial activity after communism*, Journal of Public Economics, vol. 76, 495-520.
- KAUFMANN, D., KRAAY, A. and MASTRUZZI, M. (2005) *Governance Matters IV: Governance Indicators for 1996-2004*, World Bank.
- LOAYZA, N. V. (1996) *The economics of the informal sector: a simple model and some empirical evidence from Latin America*, Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy 45: 129-162.
- MAURO, P. (1995) *Corruption and growth*, Quarterly Journal of Economics 110: 681-712. Public Economics 76: 399-457.
- ROSE-ACKERMAN, S. (1999) *Corruption and Government: Causes, Consequences and Reform*, Cambridge University Press, Cambridge, UK.
- SCHNEIDER, F. (2005) *Shadow Economies of 145 countries all over the world: Estimation results of the period 1999-2003*, University of Linz: Department of Economics, Discussion paper Linz, Austria.
- SHLEIFER, A. and Vishny, R.W. (1993) *Corruption*, Quarterly Journal of Economics, CVIII: 599-618.
- SCHNEIDER, F. and ENSTE, D. H. (2000) *Shadow economies: size, causes and consequences*, Journal of Economic Literature, XXXVIII, 77-114.
- TANZI, V. (1998) *Corruption around the world-causes, consequences, scope and cures*, International Monetary Fund Staff Papers 45: 559-594.
- TANZI, V. and DAVOODI, H. (1997) *Corruption, Public Investment and Growth*, IMF Working Paper 97/139 (Washington: International Monetary Fund)
- WORLD BANK (2005) *World Development Indicators*, World Bank.