

UMA INTRODUÇÃO À TEORIA ECONÔMICA DA CORRUPÇÃO: DEFINIÇÃO, TAXONOMIA E ENSAIOS SELECIONADOS

AN INTRODUCTION TO THE ECONOMIC THEORY OF CORRUPTION:
DEFINITION, TAXONOMY AND SELECTED ESSAYS

Paulo Augusto Pettenuzzo de Britto,

Emerson Silva Mazulo

RESUMO

O artigo apresenta uma introdução à análise econômica da corrupção como parte da teoria de crime e castigo cujos fundamentos são as obras de Adam Smith e Cesare Beccaria, século XVIII. O desenvolvimento do estudo da corrupção, em particular, ganhou impulso a partir de movimentos de modernização do estado, em detrimento de práticas patrimonialistas. A análise da corrupção, sobretudo a partir da segunda metade do século passado busca o melhor entendimento do comportamento corrupto com o objetivo de aperfeiçoar mecanismos para combatê-lo. Este artigo apresenta dois dos mais importantes modelos teóricos sobre o tema: o modelo de corrupção como comportamento rent-seeking (Rose-Ackerman, 1975) e o modelo de mercado de corrupção (Vishny e Shleifer, 1993). Ambos os modelos são apresentados de forma a interpretar suas conclusões, relacionando-as com aspectos normativos.

Palavras-chave: Corrupção; Análise Econômica do Crime; Rent-seeking; Crime e Castigo.

ABSTRACT

The article presents an introduction to the economic analysis of corruption as part of the theory of crime and punishment whose foundations are the works of Adam Smith and Cesare Beccaria, 18th century. The development of the study of corruption, in particular, gained momentum from modernization movements in the state, to the detriment of patrimonialist practices. The analysis of corruption, especially from the second half of the last century, seeks a better understanding of corrupt behavior in order to improve mechanisms to combat it. This article presents two of the most important theoretical models on the topic: the corruption model as rent-seeking behavior (Rose-Ackerman, 1975) and the market model of corruption (Vishny and Shleifer, 1993). Both models are presented in order to interpret their conclusions, relating them to normative aspects.

Keywords: *Corruption; Economic Analysis of Crime; Rent-seeking; Crime and Punishment.*

1. Introdução

Até meados da década de 90 a discussão sobre crime e justiça era dominada por filósofos, advogados e políticos. É certo que eventuais análises econômicas do tema existem desde os tempos de Adam Smith, mas o interesse cada vez maior, sobretudo a partir da consolidação de regimes democráticos baseados no estado de direito e no desenvolvimento da administração pública, em detrimento de organizações políticas patrimonialistas, e do próprio marco legal que define crimes contra a administração pública, passou a atrair mais a atenção de economistas no último quarto do século passado.

Abordagem multidisciplinar do crime, em particular sob a ótica do direito e da economia, incluindo assim um olhar econômico, pode ser encontrada já no século XVIII, nos trabalhos de Adam Smith (*Lectures on Jurisprudence – 1763* e *The Wealth of Nations – 1776*) e de Cesare Beccaria (*On Crimes and Punishments - 1764*), sendo este último um marco do movimento *Law and Economics* (Conti e Justus, 2016).

Smith já tratava da questão dos incentivos ao crime e de medidas punitivas ao observar que na sua época as punições eram desproporcionais, mais severas, do que o crime. Para Smith, a penalidade deveria ser proporcional ao crime, reduzindo os custos sociais associados a punição, acreditando que ainda assim as punições cumpririam uma função dissuasória do comportamento criminoso (Simon, 2013).

Beccaria, da mesma forma, escreveu que a punição deveria ser aplicada com objetivos específicos de prevenção e dissuasão, negando assim uma possível função redistributiva. Beccaria inovou ao relacionar o caráter preventivo e dissuasório da penalidade à probabilidade de punição e não à sua severidade. Assim, concorda com Smith no sentido de que a penalidade deve ser proporcional ao crime. Sobre a probabilidade de punição, Beccaria discute sobre o papel dos procedimentos de condenação e de cumprimento da pena e, importante, também sobre a questão da publicidade (no sentido de ser de conhecimento público) da punição (White, 2018).

Curioso observar que, ainda que conclusões normativas e, portanto, práticas de Smith e de Beccaria sejam similares, suas sustentações eram distintas. Para Smith, a racionalidade das punições seria precipuamente a reparação da vítima, o que levaria a proporcionalidade entre dano e punição, argumentando que esta proporcionalidade seria suficiente para desmotivar o crime. Smith não aceitava o princípio do bem público aplicado ao crime – princípio este que introduz a noção de que uma reduzida taxa de criminalidade seria boa para o bem-estar, com benefícios e custos que iriam além das perspectivas vítima e criminoso e, assim, justificariam penas desproporcionalmente severas. Já Beccaria, por seu turno, aceitava o argumento do bem público como resultado da aplicação de uma máxima utilitarista resumida na expressão “*a maior felicidade dividida igualmente para o maior número de pessoas*” (Conti e Justus, 2016).

As principais contribuições de Beccaria, de que penalidades proporcionais associadas a uma crível probabilidade de punição têm efeito preventivo e dissuasório, estão presentes no centro da análise econômica do crime e, portanto, da corrupção.

A análise econômica da corrupção se insere na chamada abordagem econômica do crime, voltada à investigação de questões relacionadas ao cometimento de crimes e de suas punições, cujo marco fundamental é o artigo *Crime and Punishment: An Economic Approach*, de Gary Becker, publicado em 1968 (Posner, 1998).

A partir da análise econômica de crime e castigo (Becker, 1968), e da abordagem de “rent-seeking” (Krueger, 1974), importantes considerações acerca do tema têm sido providas. O desenvolvimento de uma análise positiva, cujo ponto de partida foi os trabalhos de Rose-Ackerman (1975; 1978), permitiu aos economistas aplicarem seu aparato teórico padrão às questões formuladas a partir de aspectos normativos. Entre tais questões pode-se destacar a observação de diferentes níveis de corrupção em contextos aparentemente similares. Lui (1986) demonstrou que políticas preventivas podem de fato reduzir o nível total de corrupção, ao passo que Klitgaard (1988), ao considerar eventuais benefícios da corrupção vis-à-vis aos custos para combatê-la, conclui haver um nível desejável de corrupção.

O presente artigo tem por objetivo apresentar uma introdução à literatura econômica sobre corrupção. Para tanto foram selecionados alguns modelos representativos de análise com implicações tanto para o entendimento da corrupção, como para a análise de questões normativas. Para atingir este objetivo, o artigo apresenta uma breve seção com definições de corrupção (seção 2), o modelo de corrupção como atividade *rent-seeking* de Rose-Ackerman (seção 3) e o modelo de mercado de corrupção de Vishny e Shleifer (seção 4). A apresentação dos modelos é feita de forma a interpretar suas conclusões, relacionando-as com aspectos normativos.

2. Corrupção: definição e taxonomia

Segundo Vishny e Shleifer (1993) a corrupção pode ser definida como a “venda de propriedades do governo, por oficiais deste, de forma a se proporcionar ganhos pessoais privados”. Neste sentido, o burocrata, investido em determinada posição de poder, uma situação passível de ser subornado se estiver investido em uma posição de poder ou em uma posição institucional que lhe garanta autoridade discricionária, cobra propina ou ágio para fornecer uma determinada licença, certidão, ou qualquer outro “produto” do governo. Similarmente, este conceito pode ser estendido para o setor privado.

Uma vez que o propósito do suborno é o de incentivar um agente a atuar de acordo com os interesses do corruptor - em detrimento dos interesses do principal - a corrupção apresenta-se como um atributo de toda relação principal-agente. Deste modo, ela pode ser definida como o sacrifício do interesse do principal realizado por um agente ou como a violação de normas que pautam o comportamento do agente. A corrupção pode ser entendida então como o desvio a partir de normas de uma burocracia.

Klitgaard (1988) apresenta um esquema simplificado onde demonstra o processo de decisão do “agente potencialmente corrupto”. O agente somente será corrupto se sua utilidade em ser honesto for menor que sua utilidade esperada de ser corrupto. A utilidade esperada de ser corrupto é determinada pelos ganhos de ser corrupto e pela probabilidade de ser capturado.

Antes de estudar os modelos, deve-se apresentar uma taxonomia das atividades corruptas. Embora nenhuma taxonomia possa almejar perfeição em um campo tão difuso quanto à corrupção, uma taxonomia abrangente e satisfatória pode ser construída examinando-se os diferentes modos através dos quais os agentes não cumprem as normas legais, favorecendo seu próprio interesse. As atividades corruptas podem ser classificadas em quatro diferentes categorias:

(i) corrupção que implica em benefício: ocorre quando o burocrata deseja transferir renda superior àquela legalmente estabelecida a um determinado indivíduo. Este tipo de corrupção pode ser motivado por um conluio entre o agente e o corruptor, que dividem os ganhos excedentes, ou por nepotismo ou por patronagem política;

(ii) corrupção redutora de benefício: neste caso, o agente se apropria diretamente dos benefícios destinados a algum indivíduo, sendo um exemplo o desvio de pagamentos. Para tanto, o burocrata pode se utilizar de coerção para extorquir o indivíduo;

(iii) corrupção que implica em custo: este tipo de corrupção surge quando há excesso de demanda por um bem ou serviço, ofertado pelo agente, a um preço determinado. Assim, o agente se apropria de uma renda adicional paga por indivíduos que desejem agilizar o processo. Esta situação ocorre sempre que o burocrata está numa posição de poder ou atua como monopolista.

(iv) corrupção redutora de custo: neste caso, o agente se propõe a reduzir o custo de um indivíduo abaixo de um nível estabelecido. Este é o caso de um indivíduo que é dispensado de pagar alguma taxa através do pagamento de uma propina, menor que a taxa, ao agente.

3. Um modelo de *rent-seeking*

3.1 Modelo Básico

Rose-Ackerman (1975) propôs um modelo de corrupção em que um agente público busca maximizar seu próprio benefício por meio um comportamento distinto do esperado, ou *rent-seeking*. Supõe-se que o ente público seja representado por um burocrata que atua como agente para um principal, no caso a sociedade, sem comando e controle perfeito. No modelo, os interesses privados são representados por firmas que buscam contratos com o governo e, para tanto, buscam capturar o burocrata por meio de uma compensação, o suborno. O burocrata, devido à imperfeição dos mecanismos de comando e controle, pode se deixar capturar, adquirindo bens e serviços que não atendam necessariamente aos anseios da sociedade.

O modelo básico assume, primeiramente, que não há diferenciação da qualidade do produto de cada firma e que as preferências da sociedade são bem definidas. Assim, tanto o produto como a quantidade adquirida é dada, de forma que a corrupção afeta tão somente a definição do vendedor e o preço pago pelo produto.

Seja, então, o caso de um burocrata que escolher uma firma, entre um grande número de firmas privadas, que irá fornecer um produto ao governo. Supõe-se que existe diferenciação entre os produtos das diferentes firmas e, dado que estas não têm conhecimento perfeito das preferências do governo, existirá uma combinação preço-qualidade superior às demais. Assim, o burocrata deverá contratar a firma cuja combinação preço-qualidade for superior.

Sejam os ganhos do burocrata e o lucro da firma i representados, respectivamente, pelas seguintes equações:

$$G(X^i) = X^i - J(X^i) - R(X^i) \quad (2)$$

$$\pi^i(X^i) = P^i q - T^i - X^i - D^i(X^i) - N^i(X^i) \quad (3)$$

em que $G(.)$ é o ganho do burocrata, π^i é o lucro da firma i , X^i é o suborno total pago pela firma i , P^i é o preço unitário do produto da firma i , q é a quantidade demandada pelo governo, $J(.)$ é a penalidade esperada pelo burocrata (exógena), $R(.)$ é o custo moral do burocrata em aceitar suborno de X^i dólares (supondo $R' > 0$, i.e., custo moral crescente no suborno), T^i é o custo total de produção de q unidades, pela firma i , D^i é a penalidade esperada pela firma i (supondo $D' > 0$, i.e., penalidade crescente no suborno), N^i é o custo moral para a firma i (supondo $N' > 0$, i.e., custo moral penalidade crescente no suborno). Destaque-se que todas as variáveis, exceto q , são medidas em unidades monetárias.

Da (2) deduz-se que se houver suborno, este deverá ser benéfico para o burocrata e, portanto, deverá satisfazer a condição $X \geq J(X) + R(X)$. Estendendo a análise, a autora caracteriza quatro situações possíveis:

- (a) nenhum suborno é aceitável: caso em que a combinação de punição e de custo moral é capaz de desencorajar qualquer atividade corrupta;
- (b) todos os subornos são aceitáveis: caso em que a combinação de punição e de custo moral gera custos tão pequenos, impotentes para desencorajar toda atividade corrupta (como, por exemplo, no caso em que $J'+R' < 1$ e $J(0)+R(0)=0$, indicando custos marginais de punição e moral inferiores ao benefício marginal da corrupção para qualquer nível de corrupção);
- (c) há um nível máximo de corrupção: situação em que para pequenos desvios tanto a punição como o custo moral são suficientemente baixos, sendo desencorajados somente desvios de grande valor, acima de um nível \bar{X} (para tanto, deve ser o caso de $R' > 0$ e $J' > 0$);
- (d) há um nível mínimo de corrupção: situação em que punição e custo moral desencorajam desvios de pequeno valor, mas não desvios muito grandes, acima de um nível \underline{X} (para tanto, deve ser o caso de $J''+R'' \leq 0$ e $J(0)+R(0) \geq 0$).

Os casos (a) e (b) são triviais e pouco realistas, pois decorrem de estruturas sociais em que a conduta criminosa é absolutamente condenada e/ou perfeitamente detectada e punida (a); ou de estruturas sócias em que a conduta ou não é vista como criminosa, ou não é detectada ou punida (b).

O caso (c) deve prevalecer se um suborno elevado for mais fácil de ser detectado do que um suborno pequeno, ou se a penalidade imposta (seja moral, seja legalmente) quando existe condenação for proporcional (ou proporcionalmente maior) ao valor do suborno X . Neste caso, somente pequenos subornos ($X \leq \bar{X}$) são aceitáveis, sendo o maior suborno \bar{X} aquele que satisfaz a condição $J'+R'=1$, indicando o benefício marginal do suborno igual ao seu custo total. O nível agregado de corrupção poderá ser maior ou menor, dependendo do número de firmas, ou de contratos, aos quais o suborno estiver associado.

O caso (d), por seu turno, pode ser resumido na expressão *crimes grandes compensam*, pois admite que a punição e o dilema moral do agente são proporcionalmente menores que a benefício da conduta criminosa para subornos suficientemente elevados. Desta forma, uma gente que, em princípio, não aceite delinquir pode ser convencido a tanto por meio do aumento do valor do suborno. Neste caso, portanto, podem ocorrer situações em que o valor do suborno requerido pelo agente seja tão grande que não compense à firma, de modo que uma firma i , qualquer, somente fará proposta de suborno se o benefício do suborno superar os lucros, na forma da expressão:

$$\forall X^i : X^i \leq P^i q - T^i - D^i(X^i) - N^i(X^i) \quad (4)$$

Da expressão (4) fica claro que somente praticarão condutas delitivas as firmas com margem de lucro, ou *mark-up*, positiva ($P^i q - T^i > 0$) e terão mais oportunidades para delinquir aquelas com maiores margens.

3.2 Modelo com muitas firmas e preferências da sociedade mal definidas

No modelo básico as preferências da sociedade são bem definidas, de forma que a corrupção afeta apenas a definição da empresa que vende e o preço do produto. Uma extensão do modelo básico consiste em relaxar aquela suposição, permitindo indefinição da qualidade desejada do produto. Desta forma, o modelo agora permite que a corrupção não só induza aumento no preço do produto, mas também redução da qualidade. Assim, ambas as variáveis seriam concorrentes, ou seja, para a firma seria vantajosa tanto uma elevação do preço, como uma redução da qualidade, supondo-se que uma redução da qualidade estaria associada a uma redução de custo.

Por suposição, portanto, tanto o aumento do preço como a redução da qualidade têm o mesmo efeito sobre o ganho do burocrata e sobre o lucro da firma. Ademais, tanto uma variável com outra tem impacto similar em termos e probabilidade de detecção e punição da corrupção na medida em que aquisições de produto inferiores ou preços maiores do que os da concorrência sinalizariam algo espúrio na relação entre a forma e o burocrata. Assim, a penalidade esperada do burocrata e a penalidade esperada pela firma passam a ser representadas por, respectivamente:

$$J = J(P^i, Y^i, X^i), \quad J_p \geq 0, \quad J_Y \geq 0, \quad J_X \geq 0, \quad J(0, Y^i, X^i) \quad (5)$$

$$D^i = D^i(P^i, Y^i, X^i), \quad D_p \geq 0, \quad D_Y \leq 0, \quad D_X \geq 0, \quad D^i(0, Y^i, X^i) \quad (6)$$

em que Y^i representa a qualidade do produto ofertado pela firma i , sendo as demais variáveis idênticas às anteriores.

Neste modelo estendido, é possível que as firma desejem subornar mesmo quando seu lucro excedente, na ausência de suborno, for igual a zero. Isto se o suborno permitisse redução qualidade e, conseqüentemente, de custos de produção, em magnitude suficiente para compensar o custo moral e de detenção.

Suponha que cada firma i tenha um Y^i diferente e que cada uma pode variar P^i , então para alguma firma i o conjunto de subornos factíveis inclui aqueles para os quais o lucro total for maior ou igual a zero.

$$0 \leq P^i q - T^i - X^i - D^i(P^i, Y^i, X^i) - N^i(X^i) \quad (7)$$

Seja a função preço-suborno $X_0^i(P^i)$ o lócus das combinações de preço-suborno que resultam lucro zero para cada firma, sendo uma forma possível representada na figura 2, em que a área hachurada representam combinações que lucro maior que zero.

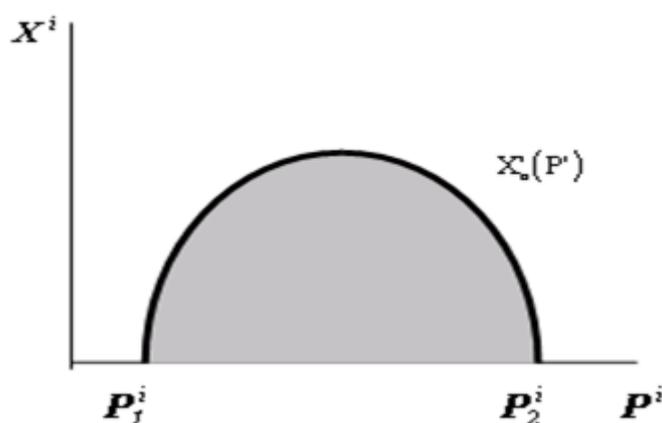


Figura 1: Função Preço-Suborno

Sob condição de competição entre as firmas oferecendo pares preço-suborno ao burocrata pelo contrato com o governo, onde as firmas operam independentemente, a firma selecionada será aquela que garante o maior ganho líquido ao burocrata. Assim, a firma selecionada será aquela cujo $X_0^i(P^i)$ maximiza:

$$G^i = X^i - J(P^i, Y^i, X^i) - R^i(X^i) \quad (8)$$

sujeito à (7)

Para se caracterizar a solução, contudo, faz-se necessário especificar tanto a função de penalização da firma como a função de penalização do burocrata.

3.2.1 Especificando duas funções de penalização para a firma

Com respeito a penalização da firma, consideram-se dois casos: (F1) penalização crescente a taxa decrescente, significando que a penalidade aplicada a subornos grandes é proporcionalmente menor que a penalidade de subornos pequenos; e (F2) penalidade crescente a taxa crescente, significando que a penalidade aplicada a subornos grandes é proporcionalmente maior que a penalidade de subornos pequenos.

No caso F1, de penalidade crescente a taxa decrescente, $D_P \geq 0$ e $D_{PP} < 0$, o impacto da penalidade no suborno é dado pelas seguintes condições de primeira e segunda:

$$\frac{dX}{dP} = \frac{q - D_P}{1 + D_X} \quad (9)$$

$$\frac{d^2 X}{dP^2} = \frac{-D_{PP}(1 + D_X) - D_{XP}(q - D_P)}{(1 + D_X)^2}$$

obtidas supondo-se custos constantes (\bar{T} e \bar{N}) e diferenciando X^i com respeito a P^i . Sob a condição F1, em que $D_P \geq 0$ e $D_{PP} < 0$, e esperando $D_{XP} > 0$, a condição de segunda ordem caracteriza o valor crítico de X^i como um mínimo.

Numa perspectiva prática, se a penalidade cresce a taxas decrescentes, o burocrata aceitará o maior suborno que lhe for oferecido e, desta forma, o nível de suborno não será influenciado pelas sanções importadas pelo sistema legal. Em outras palavras, qualquer sistema de punição de suborno condizente com a condição F1 será absolutamente ineficaz para prevenir corrupção.

No caso F2, em que a penalidade cresce a taxas crescentes, $D_P \geq 0$ e $D_{PP} > 0$, o impacto da penalidade no suborno dado pelas mesmas condições em (9), indicam que o valor crítico de X^i é um máximo. Em termos práticos, sob a condição F2, o sistema legal de punição da corrupção possui efetividade em termos de prevenção, limitando o tamanho do suborno. O nível de efetividade depende da taxa de crescimento da punição. Numa perspectiva teórica, portanto, seria possível desenhar um sistema de punição da firma capaz de eliminar a corrupção.

3.2.2 Especificando duas funções de penalização para o burocrata

Com respeito à penalização do burocrata consideram-se, também dois casos distintos: (B1) a penalidade marginal menor que um, representando uma situação em que a penalidade imposta à burocratas corruptos é independente do tamanho do suborno, e (B2) a penalidade marginal maior que um, representando situação em que a penalidade é pelo menos igual ao tamanho do suborno.

No caso B1, com penalidade marginal inferior à um, $J_x < 1$, em que a penalidade é independente do tamanho do suborno, o burocrata se preocupa com a probabilidade de captura. Sendo a probabilidade de captura uma função do preço negociado, nível de suborno escolhido pelo burocrata deve satisfazer as seguintes condições de primeira e segunda ordem:

$$\frac{dG}{dP} = \frac{dX}{dP}(1 - J_x) - J_p \quad (10)$$

$$\frac{d^2 G}{dP^2} = \frac{d^2 X}{dP^2}(1 - J_x) - J_{pp}$$

obtidas supondo-se custo moral constante (\bar{R}) e diferenciando G com respeito a P . Sob a condição B1, e supondo que a punição do burocrata é proporcionalmente menor que o preço, $J_P \geq 0$ e $J_{PP} \leq 0$ para todo $P = \hat{P}$ esperando $D_{XP} > 0$, a condição de segunda ordem caracteriza o valor crítico de P depende da penalidade que a firma está sujeita.

Se penalidade da firma cresce a taxas decrescentes, caso F1, acima, o valor crítico de P será um mínimo. Este resultado é ilustrado pela figura 2, demonstrando que o ganho marginal do burocrata decorrente de uma elevação no preço (dx/dp) será maior que o custo marginal de aceitar o suborno ($J_x[Dx/Dp] + J_p$) para preços suficientemente elevados. Assim, tanto o burocrata como a firma preferirão subornos maiores, sendo a única restrição a falta de recursos. Cabe destaque, neste caso, o fato de que como penalidade da firma cresce a taxas decrescentes, a firma terá capacidade para compensar o burocrata por um risco maior de ser detecção, gerando o equilíbrio com subornos maiores.

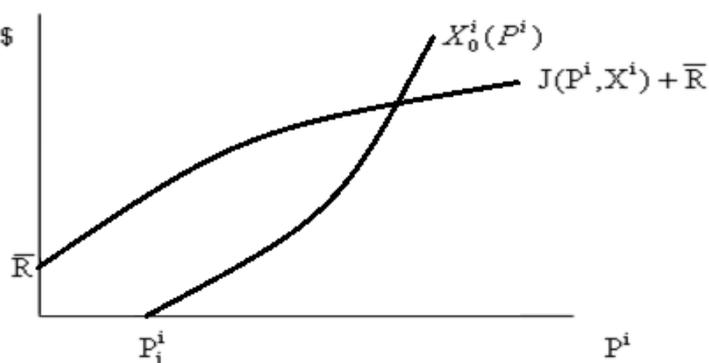


Figura 2: Ganhos e custos marginais do burocrata, caso F1.

Se penalidade da firma cresce a taxas crescentes, caso F2, acima, o valor crítico de P será um máximo. Este resultado é ilustrado pela figura 3, demonstrando que o ganho máximo do burocrata para dado X . Isto ocorre porque como a punição da firma cresce proporcionalmente mais que seu ganho, a partir de dado ponto a firma não terá incentivo em elevar o suborno e, conseqüentemente, não estará mais em condições de compensar o burocrata por um risco maior de detecção.

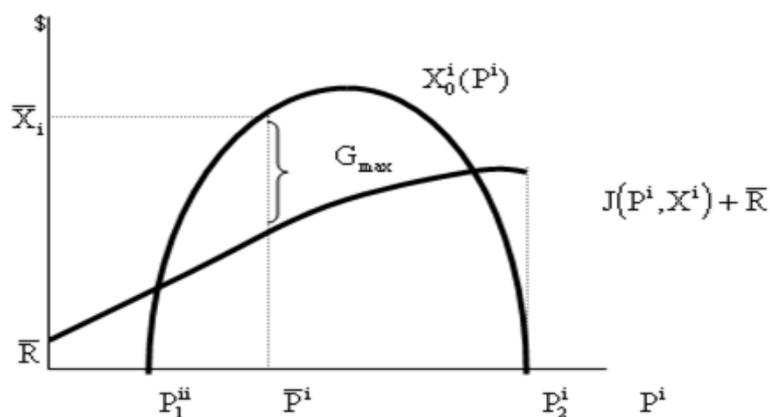


Figura 3: Ganhos e custos marginais do burocrata, caso F2.

No caso B2, que a penalidade é pelo menos igual ao tamanho do suborno ($J_x \geq 1$), a análise das condições (10), indicam nível máximo de suborno. O nível máximo de suborno aceito pelo burocrata será determinado pela punição que, sendo proporcionalmente maior que o suborno propriamente dito para subornos suficientemente elevados, desencorajará subornos elevados. Neste caso, a penalidade da firma não influencia diretamente o suborno, mas somente afeta a probabilidade de detecção e, portanto, ainda que a probabilidade de detecção se reduza, o ganho esperado do burocrata ainda será negativo. A figura 4 ilustra esta situação, para F1, evidenciando o par preço-suborno que maximiza o ganho do burocrata em G_{max} .

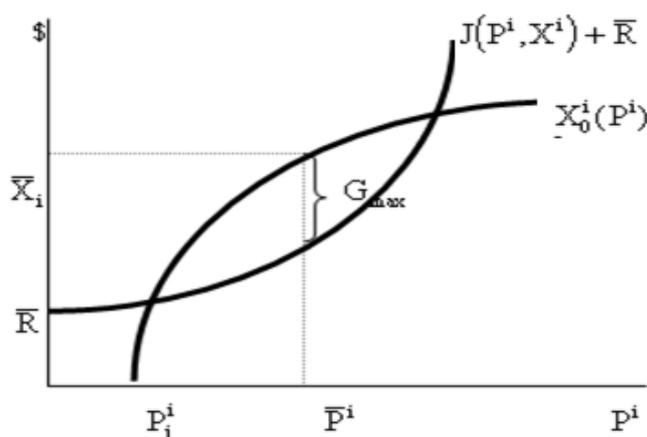


Figura 4: Suborno máximo finito.

4. Um modelo de mercado

4.1 O Modelo Básico

O modelo básico de oferta e demanda por corrupção foi detalhado pioneiramente por Vishny e Shleifer (1993). Seja um bem homogêneo produzido pelo governo (tal como passaporte, o direito de usar uma estrada do governo ou uma licença de importação) com demanda $D(p)$ decrescente. Suponha ser este bem vendido por um burocrata do governo, em posição de poder, com capacidade para limitar a qualidade do bem ou restringir seu fornecimento sem ser punido. O burocrata tem como objetivo maximizar o valor do suborno que coleta na provisão do bem do governo aos usuários.

Tanto o preço p do bem, como seu custo marginal de produção c , são imateriais para o burocrata, haja visto que o governo é quem recebe p e paga c . Suponha que, ao fornecer o bem, o burocrata cobre uma propina. Neste caso, o burocrata reporta ao governo a venda e repassa o preço cobrado. Por outro lado, o burocrata pode roubar o governo não informando a venda e cobrando do usuário apenas a propina.

Embora estes dois casos sejam conceitualmente similares, eles divergem quanto ao custo marginal para o burocrata e quanto ao preço cobrado do demandante. No caso sem roubo, o custo marginal para o burocrata é o próprio preço repassado ao governo e o valor pago pelo usuário é o preço fixado pelo governo mais a propina (o caso de cobrança de propina sem roubo é similar, para o demandante, à cobrança de uma taxa sobre consumo). No caso com roubo, o custo marginal é zero e o valor pago pelo usuário é somente o da propina.

Assim, pode-se concluir que a corrupção com roubo é mais atrativa para os usuários, pois pagam menos pela provisão do item que desejam. A figura 1 apresenta as soluções para os casos sem (painel a) e com roubo (painel b).

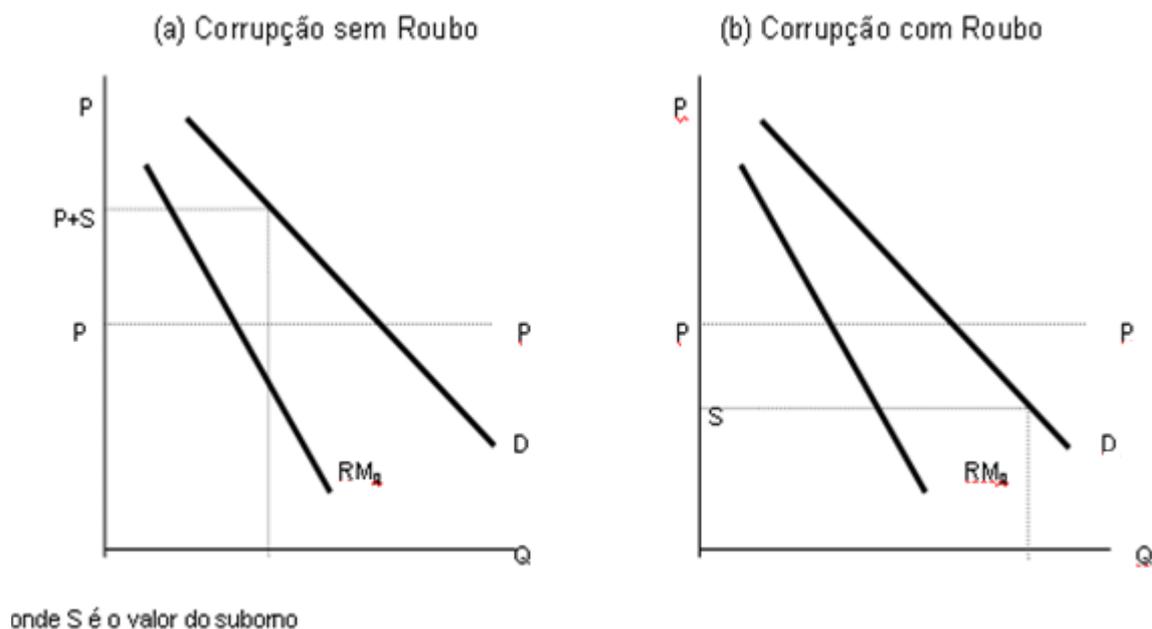


Figura 5: Alocações de corrupção sem e com roubo

Segundo Vishny e Shleifer, a expansão da corrupção se deve à competição entre burocratas e entre usuários. No caso dos burocratas, se algum cargo, ou posição de poder, é distribuído entre os burocratas por meio de um mecanismo similar a um leilão, aquele que o valoriza o (ou paga mais pelo) cargo o recebe, um comportamento *rent-seeker*. Neste contexto, é fácil prever que um burocrata que espera cobrar propinas a partir de sua posição de poder terá expectativa de retorno maior, oferecerá mais e ganhará o cargo. Assim, competição entre os burocratas tenderá a produzir corrupção.

Todavia, também a competição entre usuários irá corroborar para uma expansão da corrupção, possivelmente com impactos maiores que a competição entre burocratas, quando há roubo. Isto acontece porque se um usuário do bem do governo puder comprá-lo a um preço mais barato, ou seja, pagando somente a propina, ele poderá eliminar seus competidores no mercado do produto. Assim, seus competidores também irão subornar o burocrata. Este caso é chamado por Vishny e Shleifer de expansão da corrupção "reduzora de custos".

Um corolário importante é, portanto, que a corrupção com roubo é mais persistente que corrupção sem roubo. Isto se deve ao fato da primeira alinhar os interesses de burocratas e de usuários do bem governamental. Já a corrupção sem roubo coloca os interesses do burocrata de encontro com os interesses dos usuários, pois os usuários apenas pagam mais, enquanto que os burocratas capturam excedente que lhe ajuda a conquistar, ou mesmo manter, a posição de poder. Disto, Vishny e Shleifer concluem que seria eficiente para reduzir corrupção deve ser a criação de um sistema de monitoramento que previna roubo por parte dos burocratas e acabe por incentivar os usuários a expor o burocrata corrupto.

4.2. A Organização Industrial da Corrupção

O modelo básico de Vishny e Shleifer (1993) faz dois supostos fortes: (i) um usuário necessita somente de um bem do governo; e (ii) o burocrata é um monopolista.

A evidência empírica mostra que qualquer usuário necessita de muitos bens complementares providos pelo governo. Por exemplo, um importador necessita de muitas licenças e permissões governamentais obtidas em diferentes agências, licenças para importação, para transporte e para comercialização, de atestado de qualidade do bem, e de alvarás diversos. Com muitas licenças e permissões demandadas por um usuário, a estrutura de mercado de bens do governo passa a ser importante, incluindo considerações sobre a possibilidade de conluio entre burocratas para oferta conjunta de licenças complementares.

O modelo básico, portanto, pode ser visto como o caso do monopólio único, permitindo identificar quem deve ser subornado e quanto. O monopólio único emula uma situação e que os burocratas proveem conjuntamente o conjunto de licenças demandadas pelos usuários a um preço único, sendo o suborno dividido entre todos os burocratas. Esta situação é idêntica a de um conluio tácito, bem estudada na literatura de organização industrial. Qualquer desvio do padrão acordado é penalizado pela burocracia, de modo que poucos desvios ocorrem.

Vishny e Shleifer (1993) apresentam três alternativas a este esquema de monopólio único da corrupção.

A primeira alternativa considera a provisão de uma de licenças complementares por uma agência monopolista. Por facilidade de apresentação, seja o caso de duas licenças complementares com preços com suborno p_1 e p_2 e quantidades demandadas x_1 e x_2 . O problema da agência envolve, então, a fixação dos preços que maximize o ganho com suborno considerando que os usuários precisam adquirir ambas as licenças conjuntamente. A agência monopolista fixa p_1 , tal que:

$$RMg_1 + RMg_2 (dx_2/dx_1) = CMg_1 \quad (11)$$

onde RMg_1 e RMg_2 representam as receitas marginais (preço e propina) de cada licença e CMg_1 o custo marginal da licença 1. Da complementaridade dos bens, tem-se que $dx_2/dx_1 > 0$ e, portanto, $RMg_1 < CMg_1$. Isto significa que a agência monopolista não cobra propina no fornecimento da licença 1, elevando sua demanda. Devido a complementaridade, uma vez demandada a licença 1, os usuários deverão buscar a licença 2, esta sim fornecida a um p_2 superfaturado 1. Este raciocínio pode ser estendido para n licenças, podendo até mesmo a primeira ser fornecida sem custo algum ao usuário, mas as demais todas fornecidas somente com a cobrança de propina.

A segunda alternativa consiste de agências independentes. Novamente, considere duas agências, cada uma fornecendo licenças complementares. Neste caso, agência toma o produto da outra como dado, de modo que $dx_2/dx_1 = 0$ na equação (11). No ótimo com agências independentes, $RMg_l = CMg_l$, para $l=1,2$. Neste caso, o suborno unitário será maior e o nível de produto será menor que no caso do monopolista conjunto. Isto se deve ao fato de ambas as agências ignorarem o efeito de um aumento no suborno sobre a demanda da licença complementar e, portanto, sobre o suborno da outra agência. As agências fixam um suborno maior, o que implica em um menor produto e, conseqüentemente, em um menor nível agregado de

suborno. Por atuarem independentemente, as agências provocam dano uma à outra, e sobre o consumo privado.

Na terceira alternativa os autores analisam um mercado competitivo, em que cada licença do governo pode ser ofertada por mais de uma agência. Neste caso, um usuário pode obter a licença sem pagar suborno, pois cada agência terá incentivo em fixar preço com suborno inferior a suas concorrentes. A competição levará a uma situação em que todas as agências oferecerão licenças com preço igual ao custo marginal, portanto sem suborno. Este resultado é idêntico ao do conhecido modelo de competição por preço de Bertrand. Claro que este resultado sem suborno decorre de uma estrutura de mercado perfeitamente competitiva. Na prática, esta estrutura é de difícil constatação. Mas o *insight* do resultado é direto: quanto mais agências houverem, quanto mais parecidas forem as agências em termos de custo e quanto menores forem os ganhos de escala e de escopo na provisão de licenças, menor será o nível de suborno.

Vishny e Shleifer (1993) apresentam uma conclusão importante: a de que o suborno nas relações entre governo e sociedade – e, portanto, a corrupção – tem relação com o poder de monopólio do governo no fornecimento de certos bens. A forma proposta para lidar com a corrupção, então, está em reduzir a capacidade de exercício do poder de mercado por burocratas constituídos para atuar em nome do governo. Mais ainda, que esta redução do poder de mercado de um burocrata pode ser obtida permitindo que mais de um burocrata forneça o bem. Esta solução, contudo, depende da análise de questões omitidas no artigo, tais como, eventuais economias de escala e/ou de escopo na produção do bem, garantia de qualidade do bem provido e acreditação do provedor, entre outros.

5. Considerações Finais

A análise econômica da corrupção tem como marco inicial o seminal estudo de Becker, de 1968. Naquele estudo, Becker lançou as bases da relação entre a punição como fator dissuasório do crime a partir de uma abordagem utilitarista do comportamento humano. Antes de Becker, contudo, a análise econômica do crime pode ser resgatada nos estudos de Adam Smith e de Cesare Beccaria, no século XVIII.

A consolidação de regimes democráticos e o desenvolvimento da administração pública, em detrimento de práticas patrimonialistas, contribuiu para a definição de condutas corruptas associadas ao setor público como desvios de comportamento em que um agente abusa de sua posição de poder com o objetivo de obter vantagens pessoais. No setor público, portanto, a corrupção está relacionada ao pagamento de propinas a agentes públicos para que um bem o serviço provido pelo estado seja entregue a um usuário.

O estudo da corrupção na literatura aborda o tema tanto sob o ponto de vista positivo, na busca de um melhor entendimento de suas causas, como do normativo, com destaque às propostas de ações cujas metas são a redução da corrupção. Este artigo se enquadra no segundo caso, tendo por objetivo apresentar dois ensaios selecionados relevantes na literatura econômica que tratam de medidas capazes de desencorajar a prática corrupta.

Com respeito ao enfoque, as análises econômicas discutidas neste artigo tomam como dados os aspectos morais, de forma que o combate à corrupção se dá

por meio da análise de incentivos associados ao suborno e à punição. É, assim, uma análise econômica típica em que os agentes são capazes de avaliar como o ambiente e as instituições influenciam sua tomada de decisão e de pesar benefícios e custos consistentes com seu bem-estar. Notadamente, cada agente considera como argumentos o ganho proveniente de uma conduta criminal e sua restrição consiste nos custos do crime, ponderados pelas probabilidades de captura e de punição.

O ensaio de Rose-Ackerman (1975), apresentado na seção 3, considera explicitamente as penalidades impostas à agentes públicos corruptos e firmas privadas corruptoras como função do crime. A autora demonstra que (i) punições proporcionalmente mais severas para subornos maiores são mais eficientes para desencorajar corrupção e que (ii) punições severas a agentes públicos são suficientes para dissuadir independentemente da severidade das punições sobre firmas corruptoras. Ademais, a autora argumenta que um aumento de gastos para prevenir comportamento corrupto é pouco efetivo se as penalidades não forem proporcionalmente crescentes no suborno.

O ensaio de Vishny e Shleifer (1993), apresentado na seção 4, analisa a corrupção como do resultado por poder de monopólio que o estado tem, delegado a agentes públicos, na provisão de certos bens e serviços. Para os autores, dados os incentivos à conduta criminosa, incluindo implicitamente um sistema de punição, o nível de corrupção numa sociedade pode ser reduzido quebrando-se o monopólio do agente público que provê um bem ou serviço em nome do estado. Desta forma, criando condições de concorrência entre diversos agentes públicos, o nível de corrupção deve se reduzir.

Em suma, os mecanismos de combate à corrupção podem em muito se beneficiar da análise econômica na medida em que esta permite um melhor entendimento dos incentivos ao comportamento corrupto e dos mecanismos dissuasórios. Em particular, numa perspectiva econômica, a redução da corrupção deve envolver o uso não excludente de incentivos diretos (as punições efetivas sobre corruptos e corruptores) e indiretos (limitação da capacidade de exercício de poder por agentes públicos).

Referências Bibliográficas

- BECKER, G. Crime and punishment: an economic approach. **Journal of Political Economy**, v. 76, n. 2, p. 169-217, 1968.
- CONTI, T. V. e JUSTUS, M. **A história do pensamento econômico sobre crime e punição de Adam Smith a Gary Becker**: Parte I. Texto para Discussão n. 217, Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, São Paulo: UNICAMP, 2016.
- EHRlich, I. Crime, Punishment, and the Market for Offenses. **The Journal of Economic Perspectives**, v. 10, n. 1, p. 43–67, 1996.
- ELSTER, J. Social norms and economic theory. **Journal of Economic Perspectives**, v. 3, n. 4: p. 998-117, 1989.
- HIRSCH, W. **Law and Economics**. An introductory analysis. Academic Press, San Diego, CA, 1988.

- KLITGAARD, R. **Controlling Corruption**. University of California Press, Berkeley, CA, 1985.
- LUI, F. An equilibrium queuing model of bribery. **Journal of Political Economy**, v. 93, n. 4, p. 760-781, 1985.
- LUI, F. A dynamic model of corruption deterrence. **Journal of Public Economics**, v. 31, n. 4, p. 1-22, 1986.
- POSNER, R. A. An Economic Theory of the Criminal Law. **Columbia Law Review**, v. 85, n. 5, p. 1193–1231, 1985.
- POSNER, R. A. Bentham's Influence on the Law and Economics Movement. **Current legal problems**, v. 51, n. 1, p. 425–439, 1998.
- ROSE-ACKERMAN, S. The economics of corruption. **Journal of Public Economics**, v.4, n. 2, p. 187-203, 1975.
- SHLEIFER, A. e VISHNY, R. Corruption. **Quarterly Journal of Economics**, v. 108, n. 3, p. 599-617, 1993.
- SHLEIFER, A. e VISHNY, R. Politicians and firms. **Quarterly Journal of Economics**, v. 109, n. 4, p. 995-1025, 1994.
- SIMON, F. Adam Smith and the Law. In: C. J. Berry, M. P. Paganelli, C. Smith (Eds.), **The Oxford Handbook of Adam Smith** (1 ed.). Oxford University Press, Oxford, UK, 2013.
- STIGLER, G. The optimum enforcement of laws. **Journal of Political Economy**, v. 78, n. 3, p. 526-536, 1970.
- WHITE, M. D. The neglected nuance of Beccaria's theory of punishment. **European Journal of Law and Economics**, v. 46, n. 4, p. 1–15, 2018.