

**III CONGRESSO DE DIREITO DO
VETOR NORTE**

**DIREITO TRIBUTÁRIO, DIREITO ECONÔMICO E
DO CONSUMIDOR**

A532

Anais do III Congresso de Direito do Vetor Norte [Recurso eletrônico on-line] organização Faculdade de Minas – Belo Horizonte;

Coordenadores: Fabrício Veiga da Costa, Rayssa Rodrigues Meneghetti e Raphael Moreira Maia – Belo Horizonte: FAMINAS, 2019.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-000-8

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Tensões contemporâneas e consolidação da Democracia Brasileira.

1. Estado Democrático de Direito. 2. Direitos Fundamentais. 3. Direitos Humanos. I. III Congresso de Direito do Vetor Norte (1:2010 : Belo Horizonte, MG).

CDU: 34



III CONGRESSO DE DIREITO DO VETOR NORTE

DIREITO TRIBUTÁRIO, DIREITO ECONÔMICO E DO CONSUMIDOR

Apresentação

O GT de DIREITO TRIBUTÁRIO, ECONÔMICO E DO CONSUMIDOR, realizado no II Congresso do Vetor Norte – FAMINAS-BH, especificamente no dia 22 de outubro de 2019, trouxe relevantes e profícuos debates de temáticas que envolvem interesse direto da sociedade civil brasileira.

Inicialmente foram discutidos temas envolvendo relações de consumo, direitos dos consumidores perante fornecedores; possibilidade de inversão do ônus da prova; direito a indenização decorrente de condutas ilícitas praticadas pelos fornecedores; propaganda abusiva e enganosa, além de temas que envolvem tanto do direito individual quanto o direito coletivo do consumidor.

No âmbito do direito tributário, foram problematizadas questões atinentes ao ISSQN, ICMS, competência tributária, princípios que regem o direito tributário e, especialmente, o papel do Estado em vincular receitas para a implementação de políticas públicas essenciais à dignidade da coletividade, como é o caso da saúde e da educação.

Ao final, nos estudos propostos no contexto do direito econômico, foi debatido o papel do Estado na intervenção do domínio econômico, com o condão de atuar na erradicação de pobreza, combate à desigualdade regional, repressão à formação de carteis e estímulo da livre concorrência.

Hudson de Oliveira Cambraia

Nina Gabriela Borges Costa

João Salvador dos Reis Neto

ESTRATÉGIAS ECONÔMICAS DE COMBATE À CORRUPÇÃO PÚBLICA

ECONOMIC STRATEGIES TO FIGHT PUBLIC CORRUPTION

Carolina de Menezes Cardoso ¹

Ana Paula Motta Costa ²

Resumo

O presente estudo visa analisar estratégias econômicas de combate à corrupção pública nos países em desenvolvimento. A fim de contextualizar a problemática, são apresentados os diferentes conceitos de corrupção, a fim de delimitar o espaço teórico. Após, são trazidas as estratégias de combate à corrupção propriamente ditas. É possível conceber que, em pese tratar-se de problema de alta complexidade, as diversas propostas de enfrentamento da corrupção demonstram que sociedade civil organizada pode intervir no modo com o governo interage na economia, embora seja processo de longo prazo que exige investimentos, envolvimento dos atores sociais e, acima, de tudo, resiliência.

Palavras-chave: Economia da corrupção, Corrupção pública, Medidas de combate à corrupção pública, Sociedade civil organizada, Transparência

Abstract/Resumen/Résumé

This study aims to analyze economic strategies to combat public corruption in developing countries. In order to contextualize the problem, the different concepts of corruption are presented in order to delimit the theoretical space. Then the anti-corruption strategies themselves are brought up. It is conceivable that, despite being a highly complex problem, the various proposals to tackle corruption demonstrate that organized civil society can intervene in the way government interacts with the economy, although it is a long-term process that requires investment, involvement of social actors and, above all, resilience.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Economics of corruption, Public corruption, Measures to combat public corruption, Organized civil society, Transparency

¹ Advogada (formada pela PUCRS) e Economista (formada pela UFRGS); mestranda em Direito pela UFRGS. E-mail: menezescarolina@gmail.com

² Doutora; professora da graduação e pós-graduação na UFRGS e UNIRITTER; atualmente professora visitante na Universidade de Berkeley, Califórnia (EUA). E-mail: anapaulamottacosta@gmail.com.

A corrupção é um problema antigo e complexo que envolve todo o tipo de agente e esfera, acompanhando-os nos mais diversos e nefastos problemas socioeconômicas. Partindo do pressuposto de que existem formas concretas de combater a corrupção pública, seja no campo da prevenção ou repressão, o objetivo deste estudo é apresentar quais seriam essas medidas sob o enfoque da economia. Como objetivo secundário, busca-se demonstrar que muito pode ser feito em termos de combate à corrupção. A ênfase, aqui, é pela análise das estratégias econômicas de combate à corrupção, pela inevitável (e, talvez, inafastável) convergência entre Direito e Economia. Considerando que a corrupção é um fenômeno extremamente complexo e envolve uma estrutura muito bem elaborada de poder e influências, combatê-la envolve muito mais do que a simples proposição de uma ou outra medida; é preciso que sejam economicamente eficientes, que levem em conta as condições dos indivíduos envolvidos e, acima de tudo, o poder do Estado em se impor¹. Nesse sentido, é importante rememorar o conceito de “direito à boa administração pública”, cunhado pelo Professor Juarez Freitas e estritamente ligado ao princípio da eficiência, pelo qual a Administração Pública deve buscar o constante aprimoramento dos serviços que presta à sociedade, mantendo ou melhorando a qualidade dos serviços, visando o menor custo social e financeiro possível (FREITAS, 2010). Assim, toda e qualquer reforma que se proponha a solucionar ou reduzir o problema da corrupção em um país, necessariamente deve ter o princípio da eficiência e, por conseguinte, da boa administração pública como seu objetivo final. O desafio começa já na definição do que, efetivamente, pode ser entendido como tal. De maneira geral, um ato corrupto é facilmente percebido, porém, como bem coloca Elliot (2002), pessoas diferentes percebem a corrupção de maneiras diferentes. O conceito mais usual de corrupção é o utilizado pelo Banco Mundial: o abuso do cargo público para ganhos privados. Elliott (2002) esclarece que a definição de corrupção consiste em um processo social e político, embora os comportamentos condenados universalmente possibilitem que sejam traçadas certas linhas divisórias². De fato, inexistindo uma definição clara acerca do campo do interesse público e os interesses privados divergentes, o patrimônio público torna-se vulnerável a ser apropriado por grupos econômicos voltados às suas próprias conveniências. (JÚNIOR, 2018). Isso se relaciona diretamente com a ideia de *rent seeking*, termo cunhado pelos economistas Gordon Tullock (1967) e Anne Kruger (1974). Na

¹ Observação similar é feita por KLITGAARD (2002), que entende que o fracasso da maioria das políticas anticorrupção existentes está justamente na abordagem demasiadamente legalista, não levando em consideração uma abordagem mais interdisciplinar do problema.

² Pertinente observar que, muitas vezes, a linha que divide a licitude de uma interação entre agentes públicos e privados é bastante tênue – nesse sentido, Noonan (1984)

presença de um forte controle estatal, os *rent seekers* alocarão seus investimentos à contínua caça a rendas extraordinárias, deixando de investir em atividades produtivas que gerem excedentes de valor³. A corrupção, assim, pode ser definida como uma apropriação privada indevida da *res publica*, afrontando, dentre outros, os princípios da imparcialidade administrativa, impessoalidade, integridade, confiabilidade, prestação de contas, responsabilidade e transparência (JÚNIOR, 2018). Assim como os próprios sistemas sociais, a corrupção é apenas parte de uma distinção que, do lado oposto, encontra a inexistência de corrupção, de modo que ambos os conceitos ocorrem, coabitam e se desenvolvem simultaneamente (PRESTES, 2018). Por outro lado, o grande desafio quando se trata de corrupção é, de fato, ilustrá-la, embora não sejam poucos os esforços. O último relatório do Índice de Percepção da Corrupção publicado pela Transparência Internacional, por exemplo, relevou que um fracasso sistemático dos países em exercer controle significativo sobre a corrupção, o que acaba por contribuir para uma crise democrática global. Considerando que o índice varia de zero (altamente corrupto) a 100 (altamente íntegro) e a média global é 43 pontos, o mundo é proporcionalmente mais corrupto do que íntegro, dado extremamente preocupante (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL, 2019). Desde 2012, apenas 20 países melhoraram suas posições no *ranking*, incluindo Estônia e Costa do Marfim, ao passo que países como Chile, Malta, Austrália e Brasil diminuíram significativamente seus *scores*. O mesmo pode ser percebido pelos dados colhidos pelo Índice Mundial de Controle da Corrupção do Banco Mundial, em sua última publicação dos indicadores de governança. Nele, toda a América Latina, à exceção de Uruguai e Chile, conta com péssimos indicadores de controle da corrupção, enquanto países como Austrália e Nova Zelândia praticamente atingem o máximo do percentual (WORLD BANK, 2019). É evidente, portanto, que em pese os bravos esforços realizados por determinadas instituições e parte da sociedade civil organizada para controlar a corrupção, ainda há um longo e tortuoso caminho a ser percorrido, o que por si só justifica o estudo de estratégias que visam auxiliar no combate ao fenômeno. **REFORMAS NO FUNCIONARISMO PÚBLICO:** países com menores índices de corrupção tendem a ser aqueles em que os servidores públicos têm *status* social elevado e empregos relativamente bem pagos. Por conta disso, há menos pressão nos agentes para aceitar subornos a fim de complementar a renda, ao mesmo tempo em que o custo de oportunidade associado a possível perda do trabalho por conta de escândalos é maior (TANZI, 1998). Paralelamente, países onde os servidores são muito mal remunerados, os agentes são “empurrados” a buscar incrementos

³ Para mais sobre o tema, sugere-se BALBINOTTO NETO, 2000.

na renda, seja por ter outros empregos ou por comprometer integridade e ética. Nessas regiões, os baixos salários são frequentemente acompanhados por pouca diferenciação nos pagamentos entre os cargos, o que cria pressões adicionais para os funcionários, em especial para os que detêm maior poder de decisão (TANZI, 1998). Em razão dessas preocupações, a maioria dos países desenvolvidos proíbe os servidores públicos de envolverem-se em decisões nas quais tenham interesses pessoais. Por décadas, reformas nas carreiras dos servidores públicos e gestão de pessoal têm sido discutidas na América Latina. Atualmente, é um esforço contínuo que se origina na introdução de recursos humanos tecnológicos, financiados por bancos multilaterais e adotados por governos em um processo de modernização e mudanças. A reforma da carreira do serviço público, por sua vez, enfatizando um sistema de ingresso e promoção baseado no mérito e estabilidade, vem sendo considerada como elemento central para conter a corrupção, podendo ajudar a separar a política da prestação de serviços públicos regulares e igualitários à comunidade (PEÑAILILLO, 2011). Portanto, um sistema de incentivos que seja eficiente deve ser desenhado com cautela, a fim de evitar que se dê poder de monopólio a burocratas que o utilizariam para extrair rendas mais elevadas (os *rent seekers* anteriormente citados). Por exemplo, os agentes devem ser incapazes de criar novas e onerosas condições que possam exigir em troca de pagamentos (MARTINEZ-VAZQUEZ, 2007). **MAIOR EFICIÊNCIA NOS PODERES:** muitos países em desenvolvimento, incluindo aqueles onde há separação formal de poderes, dispõem de poucos meios efetivos de fiscalizar e equilibrar as ações dos líderes políticos, a fiscalização legislativa é fraca por conta de baixa capacidade e informações inadequadas ou o Poder Executivo domina um Legislativo complacente. Na América Latina e no Caribe, uma das principais fontes de ações anticorrupção são as iniciativas intergovernamentais acordadas no âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA), a partir da Convenção Interamericana contra a Corrupção e o Mecanismo de Acompanhamento de sua Implementação (MESICIC). A prevenção é incentivada através da promoção do estabelecimento, desenvolvimento e implementação de estruturas políticas nacionais (PEÑAILILLO, 2011); ao afetar-se os incentivos de envolvimento com a corrupção, o regime de aplicação da lei determina quais são candidatos são honestos ou corruptos, o que tem um impacto indireto na escolha da política adotada em equilíbrio. Nesse sentido, são diversos os procedimentos adotados na esfera privada que podem ser replicados pelo Poder Público, de modo a promover a prevenção contra a corrupção dentro dos próprios entes públicos⁴. Se no

⁴ Daí, Júnior (2018) sugere a importância de programas de *compliance*, que promovam códigos de ética e conduta; procedimentos de recebimento e processamento de denúncias, garantindo a segurança e confidencialidade do agente público denunciante; gestão e mapeamento de riscos na administração, etc.

passado o projeto de políticas anticorrupção não era considerado um elemento necessário, atualmente é virtualmente indispensável; o público cada vez mais demanda do governo propostas de como o ente pretende combater a corrupção e quem serão os responsáveis por essa tarefa. No caso da Administração Pública, a situação é ainda mais latente, dado o grau de responsabilidade dos agentes públicos no manejo de recursos públicos (JÚNIOR, 2018). A Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção incorporou como um imperativo o desenvolvimento e coordenação de políticas preventivas contra a corrupção, ao passo que a sanção à corrupção é reforçada pelo fortalecimento de marcos regulatórios que tipificaram crimes especialmente associados à corrupção (PEÑAILILLO, 2011). Países, como Tanzânia, República Dominicana, Uganda, Moçambique e Estados Unidos, apoiam a investigação dos bens e parentes próximos que sejam suspeitos de receber de maneira indireta bens obtidos ilegalmente e obrigam por lei a declaração de bens (MARTINEZ-VAZQUEZ et al, 2007; PEÑAILILLO, 2011). Por conta disso, a independência do Poder Judiciário é fundamental. Dada a dificuldade que os políticos têm de reformar seus próprios sistemas (o que não é exclusividade dos países menos desenvolvidos), o foco em reformas do Estado de Direito é ainda mais central para combater a corrupção, em especial em uma região como a América Latina, onde a impunidade prevalece em muitos dos países, pois a polícia e o Judiciário são em regra fracos e sujeitos a influências políticas e corporativa, patronagem e corrupção, até mesmo infiltrada pelo crime organizado em alguns casos (KAUFMANN, 2015). **CIDADANIA, TRANSPARÊNCIA E TECNOLOGIA:** o controle social desencoraja as práticas corruptas, ao mesmo tempo que auxilia na construção de redes de apoio e capital social valiosos para o bem-estar das comunidades locais e para os grupos de cidadãos com interesses comuns, como o meio ambiente, obras rodoviárias ou melhor provisão de recursos públicos (PEÑAILILLO, 2011). A receita para uma participação eficiente da sociedade na vigilância das contas públicas tem dois ingredientes principais: informações relevantes disponíveis ao público e uma cidadania ativa e motivada. Informações relevantes consistem em auditorias, avaliações e inquéritos realizados por instituições externas de auditoria, com consultoras independentes e uma vasta gama de outros registros públicos (MARTINEZ-VAZQUEZ et al, 2007). O aumento da transparência está ampliando o escopo por governos mais abertos, incluindo, a nível global, Parceria para Governo Aberto (PGA)⁵. Na América Latina, tem havido progresso nos âmbitos

⁵ A Parceria para Governo Aberto, ou *Open Government Partnership*, em inglês, é uma iniciativa internacional que visa difundir e incentivar a nível global práticas governamentais de transparência, prestação de contas e responsabilização (*accountability*), participação cidadã, tecnologia e inovação, na luta contra a corrupção e pelo fomento de inovações e tecnologias que auxiliem na governança do século XXI (BRASIL, 2018).

financeiro e econômico, mas a transparência política ainda tem um longo caminho a percorrer. No Brasil, Bolívia, Chile e Peru, iniciativas foram implementadas para promover informações aos usuários sobre as funções, pessoal e serviços prestados pelas entidades públicas, aumentando a informação e fiscalização do público sobre o Estado⁶. Ao disponibilizar diversas informações orçamentárias, a intenção é que os cidadãos vigiem a apropriação de recursos públicos em questões que afetam suas comunidades (PEÑAILILLO, 2011). Combinada com inovações trazidas pela movimentação livre de dados e com novas e poderosas ferramentas de governança, a transparência pode auxiliar profundamente na análise das vulnerabilidades do governo e expor casos de corrupção. A fim de transformar essas informações em prestação de contas e reforma, a sociedade civil (incluindo os pensadores acadêmicos) deve engajar-se e empoderar-se. Para uma maior e mais longa reforma, contudo, a transparência enquanto resposta à corrupção deve ser institucionalizada e procedimentalizada, a fim de desenvolverem-se mecanismos aplicáveis a um número mais abrangente de países (Spector et al, 2000). Portanto, o empenho social de garantir uma boa administração pública é fundamental para que o problema da corrupção seja atacado desde sua origem, que é justamente nos atores sociais – a corrupção não surge apenas nos altos escalões do governo; ela é proveniente de uma cultura de validação de pequenas corrupções que culminam em grandes atos de desvios públicos. A título de conclusão, pode-se pensar que, para mudar essa realidade, é preciso mudar, também, o modo como a sociedade percebe suas próprias ações, o que passa diretamente pela participação de uma sociedade civil organizada. Em que pese a palavra de ordem no que toca a combater a corrupção seja “reforma”, o segredo está na prevenção. Uma estratégia anticorrupção bem sucedida não passa necessariamente por uma discussão civil sobre a ética ou mudança de atitudes, em que pese reformas de longo prazo devam ter em mente essas questões. Ao invés disso, é preciso analisar friamente os meios de reduzir poder de monopólio, limitar e transparecer a discricionariedade enquanto há intensa fiscalização, direta e indireta, contando com a cooperação da sociedade civil organizada e comunidade internacional.

⁶ Um dos melhores exemplos é o Portal da Transparência, brasileiro, que permite o acesso de qualquer pessoa à informações sobre programas e ações dos governos federal, estadual e municipal. Além disso, no Brasil, o Tribunal de Contas da União (TCU) mantém disponível para consulta ao cidadão em seu Portal (TCU) a lista de responsáveis declarados inidôneos para participar de licitação na administração pública federal. Aqueles inscritos na lista não podem emitir a certidão negativa de inabilitados e, assim, não podem negociar com a administração por até cinco anos (BRASIL, 2018). Por outro lado, a Organização dos Estados Americanos (OEA), desde 2006, tem como um de seus objetivos via Convenção Interamericana contra a Corrupção e o Mecanismo de Acompanhamento de sua implementação (MESICIC), consolidar, a partir de sua página na Internet, o “Portal Anticorrupção das Américas”, a fim de facilitar o acesso à informação sobre os avanços em matéria de transparência na gestão pública e cooperação contra a corrupção no âmbito da OEA, assim como fornecer endereços de *websites* das instituições dos Estados-membros com responsabilidades sobre o tema (OEA, 2006)

REFERÊNCIAS

- ABRAMO, Claudio Weber. Percepções pantanosas. **Novos estudos**, São Paulo, n. 73, 29-48, nov. 2005. Disponível em: < <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-33002005000300003> >. Acesso em: 15 de setembro de 2018.
- BALBINOTTO NETO, Giacomo. **"Rent-seeking" e crescimento econômico: teoria e evidências**. Porto Alegre, 2000.
- ELLIOTT, Kimberly Ann. A corrupção como um problema de legislação internacional: recapitulação e recomendações. In: ELLIOTT, Kimberly Ann (Org.). **A corrupção e a economia global**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2002.
- FREITAS, Juarez. **A interpretação sistemática do direito**. 5 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.
- JAIN, Arvind K. Corruption: a review. **Journal of Economic Surveys**. Vol. 15, n. 1. Oxford: Blackwell, 2001.
- JÚNIOR, Aloísio Zimmer. **Corrupção e improbidade administrativa: cenários de risco e a responsabilização dos agentes públicos municipais**. São Paulo: Thomson Reuters Revista dos Tribunais, 2018.
- KAUFMANN, Daniel. Corruption matters. **Finance and Development**, set. 2015. p. 20-23. Disponível em: <www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2015/09/pdf/kaufmannref.pdf>. Acesso em: 10 de outubro de 2018.
- KLITGAARD, Robert. **Corrupt cities: a practical guide to cure and prevention**. Washington, DC: World Bank, 2002.
- KRUGER, Anne O. The Political Economy of the Rent Seeking Society. **The American Economic Review**. Vol. 64, n. 3, p 291-303, jun 1974.
- MARTINEZ-VAZQUEZ, Jorge; BOEX, Jameson; GRANADO, Javier Azer del. **Fighting corruption in the public sector**, 2007. (Contributions to economic analysis, 284). (E-book).
- ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). **Mecanismo de Acompanhamento da Implementação da Convenção Interamericana Contra A Corrupção (MESICIC)**: Programa interamericano de cooperação para combater a corrupção. 2006. Disponível em: <http://www.oas.org/juridico/portuguese/programa_interam.pdf>. Acesso em: 14 out. 2018.
- NOONAN, John T. **Bribes**. New York: MacMillan, 1984.
- PANI, Marco. **Hold your nose and vote: Why do some democracies tolerate corruption?**. Washington, DC: International Monetary Fund, apr. 2009. (Working Paper).
- PEÑAILILLO, Miguel. **Anticorruption programmes in Latin America and the Caribbean: Study on Anticorruption trends and UNDP Projects**. New York: UNDP, 2011. (E-book).

PRESTES, Vanêsa Buzelato. **Corrupção urbanística**: da ausência de diferenciação entre direito e política no Brasil. Belo Horizonte: Fórum. 2018.

REYS, Angela; ROSETH, Benjamin; SANTISO, Carlos. **El fin del tramite eterno**: ciudadanos, burocracia y gobierno digital. Washington, DC: BID, 2018. Disponível em: <www.iadb.org>. Acesso em: 15 de outubro de 2018.

ROSE-ACKERMAN, Susan. **Corruption and government**: causes, consequences and reform. Cambridge: Press Syndicate of the University of Cambridge, 1999.

ROHWE, Anja. **Measuring corruption**: a comparison between the Transparency International's Corruption Perceptions Index and the World Bank's Worldwide Governance Indicators. Center for Economic Studies (CES), 3/2009. (DICE Report).

SELIGSON, Mitchell A. The measurement and impact of corruption victimization: survey evidence from Latin America. **World development**. v. 34. Feb. 2006, p 381-204.

TANZI, Vito. Corruption and the budget: problems and solutions. In: JAIN, Arvind K. **Economics of corruption**. New York: Springer, 1998. p 111-129. (E-book)

TANZI, Vito. **Corruption Around the World**: Causes, Consequences, Scope and Cures. vol. 45, n.4. Washington, DC: International Monetary Fund, 1998. (Staff Paper)

THE WORLD BANK. **World Development Report**. Junho de 1997. Oxford: Oxford University Press.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. **Índice de Percepção da Corrupção 2018**. 2019. Disponível em: <<http://www.transparency.org/cpi>>. Acesso em: 12 de agosto de 2019.

TULLOCK, Gordon. **The rent-seeking society**. The selected works of Gordon Tullock; v.5. Indianapolis: Liberty, 2005.

WORLD BANK. **Worldwide Governance Indicators**. Disponível em: <info.worldbank.org/governance/wgi/#doc>. Acesso em: 13 de agosto de 2019.