

A ECONOMIA DA CORRUPÇÃO NAS SOCIEDADES DESENVOLVIDAS CONTEMPORÂNEAS



**A ECONOMIA DA CORRUPÇÃO NAS SOCIEDADES
DESENVOLVIDAS CONTEMPORÂNEAS**

THE ECONOMICS OF CORRUPTION IN CONTEMPORARY
DEVELOPED SOCIETIES

Título

A Economia da Corrupção nas Sociedades Desenvolvidas Contemporâneas

Coordenação

Cristina de Abreu

Autores

Adam Graycar|Alfredo Cabezas Barrientos|Carlos Alexandre
Conceição Castro| Cornelia Gädigk| Cristina de Abreu
Edite Dias| Euclides Dâmaso Simões| Eugenio Fusco
Fernando de Sousa| Francisco Vitorino Martins| Henrique Jorge Fabião
James Newell| Mariana Raimundo| Paula Rodrigues

Todos os Direitos Reservados

Fronteira do Caos Editores Lda., CEPESE e Autores

Capa

Fronteira do Caos Editores

Impressão e Acabamento

Publidisa – Publicaciones Digitales, S.A.

Depósito Legal

ISBN CEPESE

978-989-8434-06-7

ISBN Fronteira do Caos

978-989-8070-61-6

1.^a Edição

PORTO – 2011

CEPESE

Rua do Campo Alegre, 1021/1055

4169-004 Porto

cepese@cepese.pt

www.cepese.pt

FRONTEIRA DO CAOS EDITORES LDA.

Apartado 52028

4202-801 Porto

fronteirado caos@netcabo.pt

www.fronteirado caoseditores.pt

**A ECONOMIA DA CORRUPÇÃO NAS SOCIEDADES
DESENVOLVIDAS CONTEMPORÂNEAS**

THE ECONOMICS OF CORRUPTION IN CONTEMPORARY
DEVELOPED SOCIETIES



FRONTEIRA DO CAOS
EDITORES



CEPESE

NOTA DE ABERTURA

A corrupção e o terrorismo constituem porventura os dois maiores desafios da sociedade internacional do século XXI, as duas maiores ameaças à sociedade democrática.

Tais fenómenos parecem distintos, mas, na verdade, constituem duas facetas de uma mesma realidade.

Ambos são actos que põem em causa os princípios universais de gente civilizada. Ambos são actos que atentam contra a democracia, o Estado de direito, as instituições e os cidadãos em geral. Ambos visam submeter ou modificar as estruturas políticas, sociais, económicas e ambientais dos Estados. Ambos são preparados ou praticados por indivíduos isolados, assumindo, porém, maior gravidade quando levados a cabo por grupos organizados. Ambos constituem ameaças à escala planetária, diversificando-se contudo, quanto à origem, modos de expressão e consequências.

É certo que o terrorismo tem origem em sub-poderes e que a corrupção, pelo contrário, nasce dos poderes instalados, sobretudo, na sua forma activa. E que o terrorismo exprime-se em actos violentos, de guerra na rua, enquanto corrupção se desenvolve silenciosamente, dentro de portas, através da persuasão e da cumplicidade. Se o terrorismo mata, a corrupção gera a miséria, material e moral.

Tais fenómenos não são novos, mesmo tendo em atenção a sua dimensão internacional. O que é novo é a sua magnitude, são os meios utilizados, a constituição de redes inseridas na sociedade, a utilização de meios altamente sofisticados e a dificuldade da sua detecção e erradicação.

O acto da corrupção, como o acto terrorista, é errático – não é fixo nem regular –, é aleatório, surge inesperadamente, sem se saber onde, nem quando, nem de quem – e é insólito porque contraria a ordem estabelecida.

Ambos são absolutamente inaceitáveis nos planos éticos, jurídico e político.

A corrupção e o terrorismo constituem, pois, a face negra da globalização. Desterritorializados, com uma elevada capacidade de mutação e dissimulação,

protoplásmicos e acéfalos por vezes, constituem uma ameaça e uma realidade perante a qual o Estado, por si só, se revela incapaz de afrontar e debelar.

Se o terrorismo estabeleceu uma rede de núcleos e células à escala mundial, a exigir a concertação dos Estados para o seu controlo, a corrupção também criou uma rede à escala global, tendo como santuários as *off-shores*, como instrumento privilegiado de mediação o sigilo bancário, e como cúmplices mais ou menos assumidos, determinadas instituições financeiras, a exigir também a acção conjugada dos Estados a nível mundial – se bem que, alguns, a contragosto.

É que a corrupção, ao contrário do que alguns pretendem, deixou de ser apanágio dos países em vias de desenvolvimento ou emergentes, e passou a ser, embora de forma mais subtil e muito mais difícil de apreender, uma realidade incontornável dos países desenvolvidos.

Esta problemática leva-nos para a definição do que é a corrupção, conceito aplicado umas vezes em sentido restrito, outras vezes visto numa acepção mais larga. Na verdade, a percepção da corrupção é subjectiva, encontrando-se muitas vezes associada à presença do escândalo.

Samuel Huntington definiu a corrupção como “o comportamento de autoridades públicas que se desviam das normas estabelecidas a fim de servir interesses particulares”, e considera que a corrupção, ligada ao fenómeno da modernização, é tanto mais profunda quanto a modernização não é acompanhada da adequada institucionalização política.

A corrupção política, segundo as Nações Unidas, pode ser definida como o abuso do poder pelos responsáveis políticos para obter benefícios pessoais. E nós sabemos, utilizando a expressão famosa de Lord Acton, que “o poder tende a corromper – e o poder absoluto corrompe absolutamente”.

Num entendimento mais amplo, por corrupção entendemos uma acção praticada por qualquer actor social, visando a obtenção de vantagens que contrarie as normas institucionalizadas do sistema político, legitimamente aceites pela sociedade. Por outras palavras e sinteticamente, há corrupção quando o bem comum é subordinado a interesses privados.

Seja como for, torna-se inquestionável que a corrupção (como o terrorismo) ameaça a estabilidade política e afecta negativamente o desenvolvimento económico. Uma melhoria significativa do nível de corrupção pode fazer crescer o PIB de um país até 15 a 20% e aumentar os fluxos de capitais vindo do exterior até 3% do PIB.

Conscientes desta realidade transnacional, à qual se encontram ligados a criminalidade organizada, a criminalidade económica e o branqueamento de capitais, 140 Estados assinaram a Convenção das Nações Unidas contra a corrupção que entrou em vigor em Dezembro de 2005, tendo Portugal assinado em Dezembro de 2003 e ratificado em Setembro de 2007.

Neste último ano, no índice de percepção da corrupção, de 0-10, sendo 10 o índice do Estado considerado como não corrupto, Portugal atingiu o índice de 6,5, ao nível da Estónia, Eslovénia e Espanha (para só falar de Estados da UE), mas bem abaixo dos países nórdicos, da França, Alemanha e Reino Unido. Mas, em 2008, descemos para 6,1 e para 5,8 em 2009, ao nível de países como o Porto Rico e apenas a duas décimas do Botswana, evolução que se revela deveras preocupante.

Não estamos, pois, nem podíamos estar imunes à corrupção, bem mais forte, e tudo leva a crer – se tivermos em consideração a tese de Huntington do binómio corrupção/modernização – bem mais elevada presentemente que no passado.

Não é que nos faltem exemplos na História de Portugal. Só que estão por investigar.

Mas lembro Costa Cabral, 1.º ministro entre 1849-1851, acusado na imprensa inglesa de ter amealhado, desde que subira ao poder em 1842, uma fortuna de mais de 700 contos. E, por outro lado, de receber uma caleche no valor de 480 000 réis, como presente de um capitalista em troca da concessão de uma comenda da Ordem de Cristo!

Ficou célebre, aliás, em 1856, no Parlamento, o debate entre Costa Cabral, já conde de Tomar e o duque de Saldanha – a primeira vez que se encontraram após a saída de Costa Cabral do Governo, em 1851 –, em que Costa Cabral investiu energeticamente o duque de Saldanha para que provasse as acusações que lhe fizera de corrupção, o que levou o marechal Saldanha a tentar justificar-se com a “opinião pública”, a qual o teria levado a fazer uso daquela acusação!...

O meu querido amigo e colega Raul Rego, no Parlamento, durante vários anos, escreveu um livro, ainda durante o Estado Novo, opondo a ética republicana ao nepotismo da Ditadura e à promiscuidade que então existia entre a política e a economia. Mas, por várias vezes, conversando comigo, confessava, desiludido, que, depois do 25 de Abril de 1974, ainda era pior.

De qualquer forma, e voltando de novo ao tema que constitui o objecto desta publicação, a corrupção (como o terrorismo), exige uma abordagem global e multi-disciplinar, responsabilizando os Estados mas também a sociedade civil, as organizações não governamentais e as organizações locais, o apoio e o envolvimento de grupos e das pessoas.

O CEPESE – Centro de Estudos da População, Economia e Sociedade, fundado pela Universidade do Porto e pela Fundação Eng. António de Almeida, tendo como um dos seus principais objectivos a investigação em História Contemporânea, na sequência da celebração de um protocolo de colaboração com a Polícia Judiciária, a quem agradecemos publicamente, encontra-se a desenvolver um projecto de investigação coordenado pela professora Cristina de Abreu, nossa investigadora, a quem

felicitemos pelo empenho e dedicação que tem dado à investigação deste tema, que está e estará por muitos anos na ordem do dia.

É no âmbito deste Projecto que se situa a obra que agora se edita e que, esperamos, venha a dar um contributo válido para a problemática da corrupção.

Fernando de Sousa
Presidente do CEPES

INTRODUCTORY NOTE

Corruption and terrorism are perhaps the two biggest challenges of the 21st century international society, the two major threats to the democratic society.

Such phenomena seem different, but are, in fact, two sides of a same reality.

Both are acts that question the universal principles of civilized people. Both are acts that attempt against democracy, the rule of law, institutions and citizens in general. Both aim at submitting or changing political, social, economic and environmental structures, and are even more serious when carried out by organized groups. They are both threats on a world scale, although having different origins, modes of expression and consequences.

It is certain that terrorism originates from sub-powers and that corruption, on the contrary, originates from existing powers, mainly in its active form. And terrorism is expressed in violent acts, of street war, whereas corruption is developed silently, behind closed doors, through persuasion and complicity. If terrorism kills, corruption generates misery, both material and moral.

Such phenomena are not new, even taking into consideration their international dimension. What is new is their magnitude, the means used, the establishment of networks within the society, the usage of highly sophisticated resources and the difficulty in detecting and eradicating them.

The act of corruption, like the terrorist act, is erratic – it is neither stationary nor regular –, it is random, appears unexpectedly, without one knowing where, when, or who – and it is unusual because it contradicts the established order.

They are not at all acceptable in the ethical, legal and political scopes.

Corruption and terrorism are, thus, the black side of globalization. Deterritorialized, with a high mutation and dissimulation capacity, sometimes protoplasmic and acephalous, they are a threat and a reality in face of which the State, by itself, is unable to deal with and quell.

If terrorism has established a network of nucleus and cells at the world scale, demanding the conciliation of States for its control, corruption has also created a

network at the global scale, having as shrines the off-shores, as a privileged instrument of mediation of banking secrecy, and as more or less accepted accomplice, certain financial institutions, demanding also the combined action of States at the world level – albeit, for some, against their will.

The fact is that corruption, contrary to what some think, is no longer apapanage of developing or emerging countries, and it is now, though in a more subtle and much harder way to understand, an unavoidable reality for developed countries.

This problem leads us to the definition of what is corruption, a concept that is sometimes used in its strict meaning, and other times in a wider meaning. Actually, the perception of corruption is subjective, and it is many times connected to scandals.

Samuel Huntington defined corruption as “the behaviour of public authorities that deviate from established norms in order to serve their own particular interests,” and considers that corruption, connected to the modernization phenomenon, grows deeper when modernization is not accompanied by the adequate political institutionalization.

According to the United Nations, political corruption can be defined as the abuse of power by political representatives in order to obtain personal benefits. And we know, using the famous quote by Lord Acton, that “power tends to corrupt – and absolute power corrupts absolutely.”

In a wider meaning, corruption is an action carried out by any social actor, aiming at obtaining advantages that goes against institutionalized norms of the political system, rightfully accepted by society. In other words and briefly, there is corruption when the common good is subjected to private interests.

It becomes unquestionable that corruption (like terrorism) threatens the political stability and affects negatively the economic development. A significant improvement of the corruption level may increase a country’s GDP up to 15 to 20% and increase foreign capital flows up to 3% of the GDP.

Aware of this transnational reality, to which are connected the organized criminality, the economic criminality and money laundering, 140 States have signed the United Nations Convention against corruption that came into force in December 2005 and was signed by Portugal in December 2003 and ratified in September 2007.

During the last year, the corruption perception index, on a 0-10 scale, 10 standing for a non-corrupt State, Portugal scored 6.5 in the perception index, at the same level as Estonia, Slovenia and Spain (mentioning only EU States), but quite lower than Nordic countries, France, Germany and the United Kingdom. But, in 2008, we decreased to 6.1 and to 5.8 in 2009, at the same level as countries such as Puerto Rico and just two tenths of Botswana, an evolution that is quite worrying.

Therefore, we are not nor could be immune to corruption, which became stronger, and it seems – if we take into consideration the Huntington thesis of the corruption/modernization binomial – quite higher currently than in the past.

There are plenty of examples in the History of Portugal. They just were not researched yet.

For instance, Costa Cabral, Prime Minister between 1849 and 1851, accused in the English press of having saved, since his rise to power in 1842, a fortune of more than 700 *contos*. And, on the other hand, receiving a barouche worth 480 000 *réis*, as a present from a capitalist in return for the concession of a commendation of the Order of Christ!

Moreover, it became famous in 1856 the debate in the Parliament between Costa Cabral, at the time already Count of Tomar, and the Duke of Saldanha – the first time they met after Costa Cabral had left the Government in 1851 – when Costa Cabral objurgated energetically the Duke of Saldanha to prove the corruption accusations he had made against him, what led Marshal Saldanha to try to justify himself with the “public opinion”, which had led him to make that accusation!...

My dear friend Raul Rego, my colleague in the Parliament for several years, wrote a book, still during the Estado Novo period, opposing the Republican ethics to the nepotism of Dictatorship and the promiscuity that, at the time, existed in politics and economy. But, several times, when talking to me, he confessed, disappointed, that after the 25th April 1974, it became even worse.

Anyway, and returning to the theme of this publication, corruption (like terrorism) demands a global and multidisciplinary approach, making the States liable, but also the civil society, non-governmental organizations and local organizations, the support and participation of groups and people.

CEPESE – Research Center for the Study of Population, Economy and Society, established by the University of Porto and the Eng. António de Almeida Foundation, having as main goals the research on Contemporary History, following the signing of a cooperation agreement with the Judiciary Police, which we publicly thank, is developing a research project coordinated by professor Cristina de Abreu, a CEPESE researcher, to whom we congratulate for the commitment and devotion given to the research on this theme that is and will be for many years in the agenda.

The work that is now published is part of this project and we hope that it will give a valid contribution to the problem of corruption.

Fernando de Sousa
President of CEPESE

INTRODUÇÃO

No início do século XXI, a luta anti-corrupção foi considerada prioridade nacional e da União Europeia, tornando-se parte substantiva das suas agendas políticas, tendo em vista reagir contra um fenómeno crescente em intensidade e em complexidade, contendo em si um potencial destrutivo das economias e sociedades democráticas e seus valores fundamentais.

Numa era em que a globalização, a impressionante velocidade de circulação da informação, a turbulência, volatilidade e incerteza caracterizam o ambiente político, económico e social, e onde, simultaneamente, nos deparamos com uma actuação heterogénea dos Estados Europeus, a análise científica de algumas das mudanças e disparidades em Portugal na contemporaneidade e a necessidade de reformas, cujos nossos resultados poderão delinear e avaliar, consubstanciam o alvo da nossa trajectória de investigação.

Estas mudanças, próximas das vidas dos cidadãos, exigem uma abordagem científica no sentido da construção de uma sociedade desenvolvida, ética e democrática, através de um novo paradigma de desenvolvimento sustentável, aprendizagem organizacional, sinergias sociais e auto-regulação.

Este livro emerge do trabalho de investigação que tem vindo a desenvolver-se desde finais de 2007, no âmbito do projecto *A Economia da Corrupção na Sociedade Portuguesa Contemporânea*, do CEPESE – Centro de Estudos da População, Economia e Sociedade, em parceria com a Polícia Judiciária. Trata-se de um projecto interdisciplinar e transdisciplinar cujos membros da equipa de investigação provêm de diferentes áreas da Ciência – Economia, Direito, Administração Pública, Psicologia Social, História, Investigação Criminal, Sociologia – confluindo para uma matriz científica integradora: a Economia Institucional.

O projecto visa, como objectivo último, a criação de um modelo ecléctico, incorporando variáveis económicas, jurídico-legais, sociológicas e políticas, explicativo da nossa tese: a corrupção como fenómeno endémico à sociedade portuguesa, o qual tenderá a auto perpetuar-se no presente contexto institucional, *ceteribus paribus*,

emergindo simultaneamente como variável endógena e variável exógena num contexto sistémico de análise. A arquitectura do modelo é condicionada pela teoria e metodologia da *New Institutional Economics*. A compreensão do fenómeno a este nível permitir-nos-á consequentemente apontar eventuais estratégias de reforma.

O alcance deste objectivo implica, como metodologia de trabalho, a investigação parcelar, no sentido da identificação das variáveis, no âmbito, primeiro, de cada uma das diferentes áreas científicas. Assim, a título exemplificativo, encontram-se em desenvolvimento as seguintes linhas de investigação, as quais constituem objectivos intermédios: (i) a ineficiência processual normativa como factor de incentivo, facilitador institucional da corrupção; (ii) a abordagem da sociologia dos acontecimentos ao fenómeno da corrupção – visa a identificação dos comportamentos e atitudes dos cidadãos portugueses *a posteriori* quando confrontados com a ocorrência de corrupção, revelando o maior ou menor grau de aceitação de comportamentos conducentes à sua emergência; (iii) análise da trajectória de mobilidade dos políticos portugueses, após exercício de elevados cargos na administração pública, visando captar conexões entre o poder político e o poder executivo em empresas privadas e públicas, traduzindo-se potencialmente em protecção de situações de monopólio, regulamentações favoráveis, *public-procurement*, etc.; (iv) o estudo da legislação comparada dentro dos países da União Europeia nesta matéria, constituindo questão de investigação: porquê diferenças de enquadramento legal à luz do critério de eficiência?

Nesta sequência, em 26 e 27 de Março de 2009, realizámos na Fundação Eng. António de Almeida no Porto o primeiro *Symposium* Internacional subordinado à temática *A Economia da Corrupção nas Sociedades Desenvolvidas Contemporâneas*. O seu objectivo centrou-se na criação de um *forum* de discussão entre académicos, juízes, procuradores, polícias de investigação criminal, provindos de vários países desenvolvidos, nomeadamente, Alemanha, Espanha, Itália, Estados Unidos e Inglaterra, permitindo assim uma análise comparativa e inter-activa das causas, dinâmicas intrínsecas, consequências das actuais políticas anti-corrupção e o seu impacto, bem como o apontar de futuras reformas.

Este livro contém assim, fundamentalmente, os trabalhos apresentados pelos conferencistas, mas subordinados a revisão, extensão e aprofundamento posterior das temáticas então apresentadas, seguindo o critério científico de *double-refereeing*.

Cristina de Abreu

Coordenadora do projecto do CEPESE *A Economia da Corrupção na Sociedade Portuguesa Contemporânea*

INTRODUCTION

At the beginning of the 21st century the anti-corruption fight has been elected as a national and European Union priority, becoming a genuine part of political agendas reacting to a phenomenon whose growing intensity and complexity is potentially destructive of our democratic societies and their fundamental values and foundations.

In a time where globalization, the impressive speed of information flows, turbulence, volatility and uncertainty characterize the mega-environment at the political, economic and social levels, and where, simultaneously, we face an heterogeneous performance of European States, the scientific analysis of some of these changes and disparities in Portugal under an integrative and multidisciplinary perspective, and the need for reforms which our results could assess, consubstantiate the target of our research.

These changes, close to citizen lives, require a serious attempt of science into the building of an ethical, democratic and developed society through a new global paradigm of sustainable growth, organizational learning, social synergies and self-mastery.

This book emerges from the scientific research developed, since the end of 2007, under the project *The Economics of Corruption in Portuguese Contemporary Society* at CEPESE – Research Centre for Population, Economics and Society in partnership with *Policia Judiciária*, the Portuguese criminal investigation police.

Its an interdisciplinary and trans-disciplinary project, whose team members come from different fields of Science – Economics, Law, Public Administration, Social Psychology, History, Criminal Investigation, Sociology – flowing into a scientific integrative matrix: the Institutional Economics.

The project aims at building an eclectic model, incorporating economic, legal, sociological and political variables sustaining our thesis: corruption as an endemic phenomenon of the Portuguese society, which will tend to self sustain in the present institutional context, *ceteris paribus*, emerging simultaneously as an endogenous variable and as an exogenous variable in a systemic frame of analysis. The architecture of the model is conditioned by the theory and methodology of the New Institutional

Economics School. The understanding of the phenomenon at this level will allow us to point out eventual future reform proposals.

The attainment of this goal implies a parcelled research methodology identifying the variables in the context first of each of the scientific areas. Therefore, as examples, the following lines of research are being pursued as intermediate goals: (i) the procedural rules inefficiency as an incentive factor, an institutional facilitator of corruption; (ii) the approach of the sociology of events to the corruption phenomenon – it aims to identify the attitudes and behaviours of Portuguese citizens *a posteriori* when faced with the occurrence of corruption, revealing the greater or lesser degree of behaviours acceptance conducive to its emergence; (iii) the trajectory analysis of Portuguese politicians mobility after assuming in high positions in public administration, seeking to capture connections between political power and the executive power in private and public companies translating into potentially protection and reinforcement of monopolies, favourable regulations, public-procurement distortions,...; (iv) the study of comparative law in the European Union Countries on this subject, constituting the research question: why the differences in the legal framework in light of the criterion of efficiency?

In this line of thought on 26 and 27 March 2009 we carried out, at Foundation Eng. António de Almeida, Porto, the first international Symposium under the theme *The Economics of Corruption in Contemporary Developed Societies*.

Its objective focused on creating a discussion *forum* between scholars, judges, prosecutors and criminal investigation polices, from several developed countries, allowing comparative and inter-active analyses concerning causes, intrinsic dynamics, consequences, present anti-corruption policies and their impact, and point out on future reforms.

This book thus contains, fundamentally, the papers presented by the lecturers but subordinated to further revision, extension and development by the authors concerning the issues presented.

Cristina de Abreu

Coordinator of the CEPSE project *The Economics of Corruption in Contemporary Portuguese Society*

A ECONOMIA DA CORRUPÇÃO – A ANÁLISE ECONÓMICA DA CORRUPÇÃO NAS SOCIEDADES DESENVOLVIDAS CONTEMPORÂNEAS

Cristina de Abreu

Institutions affect the performance of the economy by their effect on the costs of exchange and production¹.

INTRODUÇÃO

Os governos das sociedades desenvolvidas contemporâneas colocaram, a partir de finais dos anos 90, nas suas agendas políticas, o combate à corrupção, evidenciando a preocupação crescente com um fenómeno, que julgado residual nestas sociedades, tem todavia vindo a aumentar drasticamente nestas duas últimas décadas, em particular, a corrupção de alto nível político. Duas décadas de liberalização de políticas e mercados, de um rápido aumento dos movimentos de pessoas, capitais e informação à escala global, remodelando para melhor as economias em muitas partes do mundo. Mas estes desenvolvimentos foram acompanhados por um *crescendum* de transacções corruptas. Na busca de riqueza e poder, oportunidades crescentes surgiram num mundo globalizado, fazendo-se acompanhar das novas tecnologias da informação, da utilização dos aparelhos legislativos sofisticados dos países desenvolvidos, da criatividade do sistema financeiro, uma realidade que parece, todavia, ter transformado para muitos a democracia em mais insegurança e o mercado livre em desigualdades de rendimento, típicas de países da América Latina.

Os países desenvolvidos apresentam na terminologia de Johnston (2005) *síndromes de corrupção* os quais envolvem, por um lado esforços por parte de interesses privados, utilizando o seu acesso e influência em processos políticos maturados e solidamente institucionalizados, frequentemente utilizando figuras políticas como intermediários; por outro lado, revelam-se em algumas sociedades, na existência e desenvolvimento de *networks* de elites políticas, económicas, militares, burocráticas, dependendo da sociedade em análise. Este tipo de corrupção visa defender a hegemonia dessas elites num clima de competição política crescente e em alguns casos, com instituições ainda não suficientemente maturadas.

¹ NORTH, 1990.

Centrando-nos nós nos países desenvolvidos, estas síndromes de corrupção requerem todavia, em comum, a existência de mercados eficientes de transações corruptas. A Ciência Económica surge então como necessária à tentativa de compreensão das dinâmicas intrínsecas a esses processos de troca. Apenas conhecendo estes mercados, poderemos estar em condições de definir políticas anti-corrupção eficazes e eficientes. É este o nosso propósito.

1. A ECONOMIA DA CORRUPÇÃO

A análise económica da corrupção permite-nos definir a corrupção *lacto sensu*, como uma transacção, um processo de troca, uma relação contratual. Logo, configura a existência de um mercado informal, ilegal, onde interagem agentes económicos pelo lado da oferta e pelo lado da procura.

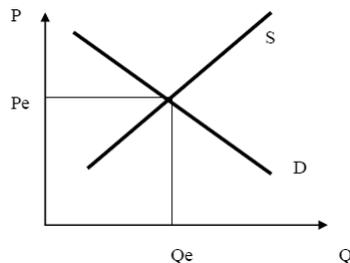
Os pressupostos da teoria neo-clássica, consubstanciados na racionalidade-egoísta dos agentes económicos², maximizando funções de utilidade individuais sujeitas a restrições, prevalecem ao longo desta abordagem.

Quais são então os bens transaccionados neste mercado? Quem oferece esses bens? Quem procura esses bens?

Identificamos então a existência de um *mercado de decisões*, as quais se materializam, por exemplo, na atribuição de licenças, decisões em matéria de compras governamentais (*procurement*), autorizações (Figura n.º 1).

O equilíbrio neste mercado verifica a condição de eficiência em que o custo marginal iguala a receita marginal $Cmg = Rmg$, permitindo-nos determinar o preço de equilíbrio e a quantidade de equilíbrio das transacções corruptas, P_e e Q_e , respectivamente.

Figura n.º 1
Mercado de Decisões (Transacções Corruptas)



² Sobre as funções de utilidade dos políticos no contexto de democracias representativas, ver ABREU, 1992; ABREU, 2002.

A Oferta (S) neste mercado é constituída pelos *produtores de decisões*, aqueles que detêm o poder político, poder social, poder institucional – um poder limitado, legitimamente outorgado, delegado, atribuído – condição necessária para a tomada dessas decisões.

A Procura (D) configura quem detém poder de compra sustentado pelo seu património *lacto sensu*, visando a maximização de funções de utilidade individuais, sujeitas a restrições, actuando pois racionalmente.

É a utilização do poder limitado pelos produtores de decisões que constitui o instrumento da criminalidade, *it is not merely the misbehaviour of those with power that generates special condemnation; it is when power becomes the instrument of criminality that deeds are deemed most blameworthy*³.

Tratando-se de transacções voluntárias entre produtores e consumidores, visando maximizar funções de utilidade individuais, confrontamo-nos com a não existência de vítimas directas, dificultando a investigação criminal de um crime económico com enormes custos sociais.

Tal especificidade remete-nos para a Teoria das Divergências Domésticas⁴, no âmbito mais alargado da Economia Pública. Sempre que o custo marginal privado diverge do custo marginal social, ou o benefício marginal privado difere do benefício marginal social, uma intervenção é necessária para minimizar essa externalidade.

Neste mercado de decisões, de transacções corruptas, identificamos externalidades negativas com génese na oferta. Uma oferta que radica, como referimos, na utilização criminal do poder, um poder limitado, legitimamente outorgado.

Estas externalidades negativas sobre a sociedade, incidindo sobre os cidadãos-consumidores passivos, consubstanciam-se nos seguintes elementos:

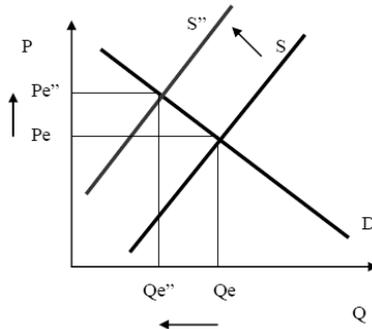
- Destruição da Igualdade de Oportunidades;
- Destruição da Concorrência;
- Destruição da Confiança nas Instituições;
- Destruição da Distribuição Equitativa dos Rendimentos;
- Destruição dos Critérios de Eficiência, Suporte do Bem-Estar Social;
- Destruição dos Valores Estruturantes da Democracia;
- Destruição dos Valores Estruturantes da Sociedade Meritocrática.

³ ZIMRING, JOHNSON, 2005.

⁴ CORDEN, 1974. Corden desenvolve a Teoria das Divergências Domésticas no domínio do Comércio Internacional, dando origem a uma Teoria da Política no palco das relações económicas internacionais. A Teoria das Divergências Domésticas radica na obra de Meade, *Trade and Welfare*. Oxford: University Press London, 1955.

Consequentemente, a grande questão de investigação que nos suscita a análise económica da corrupção centra-se na identificação dos custos marginais de produção, subjacentes à oferta destes bens/serviços. Se os identificarmos, poderemos deslocar a oferta no sentido socialmente desejável, gerando um novo equilíbrio: preços elevados e consequente redução do número de transacções corruptas numa sociedade (Figura n.º 2).

Figura n.º 2
Mercado de Decisões (Transacções Corruptas) e Oferta Socialmente Desejável



Tal processo identificativo requer todavia uma abordagem multidisciplinar e interdisciplinar. O *apport* de diferentes áreas da Ciência como a Economia, o Direito, a Psicologia Social, a Gestão, a Sociologia, a Investigação Criminal, a História, ao permitirem, acreditamos nós, contribuir para a identificação destes factores determinantes da oferta, permitem-nos uma abordagem integrada inserida numa matriz económica, especificamente, a Economia Institucional (Figura n.º 3).

Assim, vejamos qual a lógica subjacente à abordagem que nos propomos.

No domínio da Economia Pública, uma população qualificada e altamente qualificada, revelando uma sociedade com elevada dotação em capital humano, constituindo uma sociedade menos permissiva, mais exigente, mais crítica, mais atenta, expressa custos marginais de produção de decisões mais elevados *versus* sociedades com políticas limitativas de uma maior qualificação da população, como a política de *numerus clausus* no ensino superior, desde há três décadas em Portugal, reduzindo os custos marginais da oferta destes bens/serviços; ou ainda, o reduzido investimento público em educação relativamente a outras rubricas orçamentais, tais como as obras públicas ou a defesa.

No domínio da Gestão, uma política de gestão de recursos humanos assente em competências sociais a acrescer às competências técnicas em matéria de recrutamento no seio das organizações, aumenta os custos marginais da oferta destes bens/serviços, via emergência de comportamentos éticos, socialmente responsáveis,

potencialmente sancionatórios e logo potencialmente denunciadores *versus* uma política de gestão de recursos humanos assente estritamente em competências técnicas.

No domínio da Psicologia, a educação, em particular ao nível básico, assente em processos de aprendizagem de comportamentos anti-corrupção, à semelhança dos programas educativos pro-ambientais, permitindo condicionar comportamentos futuros, à luz do conceito de programação mental colectiva de Geert Hofstede⁵ traduzir-se-á em custos marginais de produção de decisões elevados *versus* ausência de *curricula* escolares com estes conteúdos nos níveis básico e secundário. Essas novas gerações informadas, consciencializadas, serão potencialmente punitivas e intransigentes em matéria de má utilização dos dinheiros públicos, de ausência de transparência, gerando então um clima social, o qual se traduzirá em custos marginais de produção acrescidos conduzindo à própria alteração das instituições ao longo do tempo.

No domínio da Investigação Criminal os dois a três meses que leva actualmente em Portugal a obtenção do sigilo bancário para levantamento de informação financeira imprescindível ao decorrer da investigação *versus* o rápido acesso aos dados bancários de suspeitos, através nomeadamente, da constituição junto do Banco de Portugal de um sistema centralizado com a identificação de titulares de contas em instituições financeiras⁶ traduzir-se-á, neste último caso, num aumento do preço das decisões sobre este mercado.

No domínio do Direito, a suspensão de funções de cargos políticos com suspeita de crime económico aumenta os custos marginais da oferta destes bens/serviços *versus* a continuação em exercício de funções em cargos políticos de responsáveis sob investigação criminal, criando uma percepção de *quasi* impunidade, resultando na redução desses custos marginais de produção e conseqüente descida do preço sobre este mercado de decisões. Os potenciais consumidores reagirão racionalmente, tornando-se este mercado mais atractivo. Em Portugal, assistimos, nomeadamente, à continuação em funções de elevada responsabilidade ao nível da Administração Local, de pessoas investigadas sob fortes indícios de corrupção e mesmo já condenadas em julgamento em 1.^a instância.

Ainda no domínio do Direito, assistimos em Portugal à transposição de directivas comunitárias para a lei aprovada em 2008 na Assembleia da República, a qual impôs ao sistema financeiro deveres especiais de comunicação de transacções suspeitas à Justiça, relacionadas com pessoas politicamente expostas e titulares de altos cargos políticos ou públicos, no alinhamento aliás das recomendações da Convenção de Mérida (ONU) e do Grupo de Acção Financeira Internacional (GAFI) da OCDE, do

⁵ HOFSTEDE, 1991.

⁶ Objectivo do Projecto Português Fénix – grupo de trabalho liderado pela Procuradoria Geral da República e integrado pela Polícia Judiciária e o Gabinete de Recuperação de Activos da Holanda.

Parlamento e Conselho Europeu 2005/60/CE. Mas essa transposição é limitativa e mesmo contraditória com a motivação, intenção e orientação dos organismos referidos.

A lei 25/2008 de 5 de Junho, apenas abrange operações efectuadas por residentes fora do território nacional. Na realidade, ficam excluídos da sua abrangência os altos cargos nacionais, os membros próximos das respectivas famílias e as pessoas com estreitas relações societárias ou comerciais. Com o objectivo de não subsistirem dúvidas, os órgãos da União Europeia definem explicitamente os conceitos de “pessoas politicamente expostas” e de “altos cargos de natureza política e pública”: chefes de Estado, chefes de Governo, ministros e secretários de Estado, deputados, magistrados do Supremo Tribunal de Justiça e de outros tribunais superiores, administradores de bancos centrais, oficiais de alta patente das Forças Armadas, administradores de empresas públicas, entre outros. Com esta nova lei podemos afirmar que os custos marginais de produção de decisões sobre o mercado de transacções corruptas diminuirão, tornando este mercado mais atractivo, mercado este que opera com base na racionalidade dos agentes económicos, reagindo os potenciais consumidores com comportamentos racionais esperados.

Figura n.º 3
O apport de diferentes áreas da Ciência para uma análise da
Economia Institucional da Corrupção



Com o trabalho desenvolvido por Douglass C. North⁷ a Ciência Económica passa a incorporar uma Teoria das Instituições, dando origem à Economia Institucional.

⁷ Douglass C. North foi Prémio Nobel da Economia em 1993, constituindo um dos seus trabalhos de referência *Institutions, Institutional Change and Performance*. Cambridge University Press, 1990. Ver NORTH, 1990.

Douglass North distingue entre Instituições e Organizações. As Instituições (formais e informais) definem e limitam o conjunto de escolhas de indivíduos e organizações moldando a sua interacção, passando a constituir fonte de vantagem competitiva das organizações e fonte de vantagem comparativa das Nações, ou pelo contrário, fonte de penalização ao nível da *performance* das organizações e fonte de subdesenvolvimento das Nações.

As organizações são grupos de indivíduos ligados por objectivos comuns. Os partidos políticos, sindicatos, empresas, cooperativas, igrejas, associações, escolas, universidades, são disso alguns exemplos. Estas organizações surgem e evoluem fundamentalmente influenciadas pelo enquadramento institucional, são criadas intencionalmente face ao conjunto de oportunidades resultante das restrições, das regras do jogo definidas numa economia, numa sociedade. Na sua dinâmica, visando atingir os objectivos a que se propõem, as organizações são também o principal agente de mudança institucional.

Conceptually what must be clearly differentiated are the rules from the players. The purpose of the rules is to define the way the game is played. But the objective of the team within that set of rules is to win the game – by a combination of skills, strategy and coordination; by fair means and sometimes by foul means. Modelling the strategies and the skills of the team as it develops is a separate process from modelling the creation, evolution and consequences of the rules... The major role of institutions in a society is to reduce uncertainty by establishing a stable (but not necessarily efficient) structure to human interaction⁸.

Na sequência da conceptualização de North, direccionando-a nós ao fenómeno da corrupção, o seu estudo requer então, por um lado, o conhecimento e identificação do enquadramento institucional e por outro, a racionalidade subjacente à actuação das organizações e indivíduos, posicionados nesses contextos de oportunidades. A Economia Institucional surge assim como a matriz integradora, capaz, no nosso entender, de nos permitir definir uma estratégia integrada de políticas reformadoras anti-corrupção ao nível de diferentes dimensões de actuação (educativa, penalista,...) gerando sinergias mútuas, potenciando a probabilidade de sucesso do *output* esperado. Seguindo esta lógica de abordagem, qualquer política isolada no tempo e no espaço, versando sobre apenas uma dimensão do fenómeno, está condenada ao insucesso.

⁸ NORTH, 1990: 4-5.

2. A TEORIA DOS *LOBBIES* E A ANÁLISE ECONÓMICA DA CORRUPÇÃO

Importa aqui de sobremaneira distinguir *lobbying* de corrupção porquanto encontramos junto da opinião pública e dos *media* recorrentemente, uma identificação destes conceitos estruturalmente distintos.

A Teoria dos *Lobbies* radica na Teoria da Democracia Representativa de Downs (1957) o qual transporta para o domínio da política os pressupostos da teoria neoclássica, caros à Ciência económica.

A racionalidade subjacente aos modelos dos grupos de interesse reside na maximização do apoio político num mundo de incerteza, constituindo este o axioma crucial da abordagem pioneira de Downs. A sua análise tem o mérito de ser dedutiva e positiva por contraposição às análises normativas sobre o comportamento do governo, este último conduzindo as suas actividades em função de princípios éticos sobre as suas próprias funções – é a concepção do Estado orgânico, com padrões de valores autónomos e uma motivação independente dos indivíduos, inspirado pelo pensamento de Rousseau.

A teoria de Downs vem revelar um incrível grau de aderência à realidade: *the organic view of government is untrue because it is based upon a mythical entity: a state which is a thing apart from individual men. On the other hand, the individualistic view is incomplete because it does not take coalitions into consideration. When a small group of men acting in coalition runs the apparatus of the state, we can reasonably speak of the government as a decision-maker separate from individual citizens at large, thus we avoid false personification of a mental construct and an over individualistic view of society*⁹.

Abreu sublinha: *A realidade é a de que o Estado detém um recurso fundamental, o qual não é detido ou partilhado por nenhum outro cidadão – o poder de coerção – tal expressando-se na capacidade de deslocação de recursos entre agentes económicos, e é a detenção deste poder que induz a utilização do Estado por parte de agentes económicos em seu próprio benefício. Agentes económicos estes, os quais, num contexto de incerteza detêm coeficientes de influência superiores à unidade¹⁰, isto é, detêm uma influência sobre a formação do processo de decisão política superior à sua proporção numérica na população, modificando a igualdade de influências que o sistema de sufrágio universal deveria teoricamente assegurar¹¹.*

⁹ DOWNS, 1957: 17.

¹⁰ DOWNS, 1957: 93.

¹¹ ABREU, 2002: 124.

Os *lobbies* emergem assim como actores legítimos no palco da democracia representativa, visando maximizar as suas funções de bem-estar agregadas em volta de objectivos comuns. Estes actores são intrínsecos ao próprio sistema político, inevitáveis e seguramente factores vitais no processo de crescimento e desenvolvimento das Nações ocidentais. Mas têm de operar num universo de transparência, de informação, de concorrência sob a supervisão atenta dos cidadãos, condição necessária ao seu bem-estar.

Frequentemente, assistimos a uma identificação do *lobbying* com corrupção. Em Portugal, esta identificação existe ao nível da opinião pública e recorrentemente nos *media*. Importa de sobremaneira analisar estes dois conceitos. São fundamentalmente distintos.

Os *lobbies*, sendo grupos de interesse organizados em função de objectivos comuns são inteiramente legais, reconhecidos pela sociedade e fundamentais para o funcionamento saudável de uma economia e sociedade democrática. A sua actividade deverá ser sustentada por um enquadramento regulamentar de transparência e de informação para com o público e os eventuais concorrentes. A interacção dos *lobbies* com o poder político traduz-se na obtenção de políticas, regulamentações que lhes sejam favoráveis, mas sempre inseridas num contexto aberto de debate, livre escolha e de processos de representação. As políticas são assim função das actividades de *lobbying* num contexto competitivo de interesses ganhadores e perdedores¹², surgindo como o resultado líquido desse processo.

A corrupção, essa, elimina a transparência, a informação, o debate, a livre escolha, a concorrência. Elimina todos os mecanismos e valores que devem prevalecer numa sociedade democrática porquanto constituem os seus alicerces, conduzindo à desintegração das economias de mercado, da livre concorrência, da igualdade de oportunidades.

Se as políticas, as regulamentações são função do *lobbying* em sociedades democráticas no contexto da Teoria *Rent-Seeking*, a corrupção pode todavia inverter essa relação de causalidade sempre que as instituições não estejam maturadas na sua função de fiscalização e supervisão. O sistema pode tornar-se perverso e essas políticas/regulamentações constituírem a variável explicativa de rendas artificialmente criadas em proveito daqueles que detêm o poder de decisão. Tullock identificou esta relação de causalidade nos países subdesenvolvidos e em vias de desenvolvimento *...once corruption becomes established in a government, laws may be enacted for the*

¹² Sobre a Teoria *Rent-Seeking* (Teoria dos *Lobbies*), ver os seus fundadores BUCHANAN, TOLLISON e TULLOCK, 1980; TULLOCK, 1989. Cristina de Abreu percorre a literatura sobre estes modelos teóricos no âmbito da sua investigação sobre políticas comerciais e políticas de investimento directo estrangeiro (ABREU, 1992; ABREU, 2002). Sobre uma análise formalizada comparativa da teoria *rent-seeking* e da corrupção, ver LAMBS-DORFF, 2002.

*specific purpose of maximizing the bribes available for permitting people to avoid them*¹³.

O excesso de regulamentações burocráticas é investigado por De Soto, concluindo de igual forma¹⁴. Coolidge e Rose-Ackerman vêm reforçá-la *the search for personal gain can itself importantly influence the level and type of government intervention in the economy*¹⁵.

As imperfeições no governo sendo então resultado de um comportamento de otimização e não de incompetências:

$$\mathit{Cor} = f(\mathit{PL}) \quad \text{em que} \quad \mathit{Cor} = \text{Corrupção (transacções corruptas)}$$

$$\mathit{PL} = \text{Produção Legislativa, Políticas Governamentais, Regulamentações}$$

versus sistema activo de *lobbying* em contexto de democracia representativa:

$$\mathit{PL} = f(\mathit{Lob}) \quad \text{em que} \quad \mathit{PL} = \text{Produção Legislativa, Políticas Governamentais, Regulamentações}$$

$$\mathit{Lob} = \text{actividades de } \mathit{lobbying} \text{ de } \mathit{lobbies} \text{ ganhadores e perdedores identificados}$$

Mas se os estudos anteriores se focalizaram ao nível dos países subdesenvolvidos e em vias de desenvolvimento, entendemos que também nos países desenvolvidos os sistemas legislativos e a inerente produção legal com elevada sofisticação e complexidade se têm tornado cada vez mais permeáveis à existência de transacções corruptas. Em Portugal, em particular, identificamos ao longo destas duas décadas um padrão: uma tendência crescente de casos de corrupção indiciados e investigados, alvos simultâneos da atenção e investigação jornalística dos *media*, mas que uma vez transitando para o domínio dos Tribunais, isto é do ministério público e da magistratura judicial, não se concretiza em termos de resultados finais aquilo que *ab initio* era expectável, redundando em sistemáticas e massivos arquivamentos e absolvições.

Interrogamo-nos sobre esta dimensão emergente no domínio das leis que se traduz em reduzidos custos marginais de produção de decisões sobre o mercado de transacções corruptas. Se os preços das decisões sobre este mercado aumentarem substancialmente, o que passa, reafirmamos, pelo aumento dos custos marginais de produção de decisões, o *lobbying* tornar-se-á mais atractivo para os potenciais consumidores e menos penalizador para a sociedade se inserido num enquadramento

¹³ TULLOCK, 1989.

¹⁴ DE SOTO, 1989.

¹⁵ COOLIDGE; ROSE-ACKERMAN, 1997.

institucional de transparência e de informação, permitindo a minimização de efeitos distorsores.

CONCLUSÃO

Constituiu nosso propósito apresentar a estrutura de análise da ciência económica direccionada ao fenómeno da corrupção de alto nível político, central e local, nos países desenvolvidos. A Economia, e especificamente a Economia Institucional, permitem-nos abordar o fenómeno de um ponto de vista interdisciplinar e multidisciplinar, inserindo resultados de investigação parcelares numa matriz integradora dessa vasta informação, conduzindo potencialmente à definição de uma estratégia integrada de actuação em várias dimensões de intervenção política.

Neste contexto a clarificação conceptual do *lobbying versus* corrupção emerge aqui como crucial ao nível dos países desenvolvidos com sistemas de democracia representativa.

BIBLIOGRAFIA

- ABREU, Cristina de, 1992 – *Factores Político-Económicos Determinantes do Protecçãoismo à Indústria Automóvel Europeia: uma análise empírica sobre o período 1977-1987*. Dissertação de Mestrado em Economia Europeia. Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra.
- ABREU, Cristina de, 2002 – *As Formas Reveladas do Investimento Directo Japonês na Indústria Automóvel – uma abordagem Rent-Seeking inserida em matrizes sócio-culturais*. Tese de Doutoramento. Universidade Portucalense Infante D. Henrique.
- BUCHANAN, J. M.; TOLLISON, R.D.; TULLOCK, G. (eds.), 1980 – *Toward a Theory of Rent-Seeking Society*. Texas: College Station, Texas A&M University Press.
- COOLIDGE, L.; ROSE-ACKERMAN, S., 1997 – “High Level Rent-Seeking and Corruption in African Regimes: theory and cases”, in *Policy Research Working Paper n.º 1780*. Washington D.C.: World Bank.
- CORDEN, W.M., 1974 – *Trade Policy and Economic Welfare*. Oxford: Clarendon Press.

- DE SOTO, H., 1989 – *The Other Path*. New York: Harper and Row.
- NORTH, Douglass C., 1990 – *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: University Press.
- DOWNS, Anthony, 1957 – *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper and Row.
- HOFSTEDE, Geert, 1991 – *Cultures and Organizations: Software of the Mind*. London: McGraw-Hill.
- JOHNSTON, Michael, 2005 – *Syndromes of Corruption – Wealth, Power and Democracy*. Cambridge: University Press.
- LAMBSDORFF, Johann Graf, 2002 – “Corruption and Rent-Seeking”, in *Public-Choice*, n.º 11. Kluwer Academic Publishers, p. 97-125.
- TULLOCK, G., 1989 – *Economics of Special Privilege and Rent Seeking*. Kluwer Academic Publisher.
- ZIMRING, Franklin E., JOHNSON, David, 2005 – “On the Comparative Study of Corruption”, in *The British Journal of Criminology*, vol. 45, n.º 6.

CORRUPÇÃO NA UNIÃO EUROPEIA DOS 15. QUAIS OS DETERMINANTES?¹

Conceição Castro

INTRODUÇÃO

A corrupção é, hoje, um fenómeno que afecta não só economias desenvolvidas e em desenvolvimento, mas também as economias mais desenvolvidas, o que constitui um desafio importante, mesmo para estas economias. Com as alianças estratégicas, fusões e aquisições a nível internacional que a globalização tem originado, os diferentes padrões de ética nas administrações públicas e nos negócios alteram as regras de jogo, criando obstáculos àquele processo, pelo que o controlo da corrupção se torna cada vez mais importante.

Pese, embora, o facto de a corrupção ser um fenómeno multifacetado deve, também, ser analisada como um problema económico, uma vez que a longo prazo tem custos elevados quer para o sector privado quer público. A corrupção afecta o nível de eficiência, concorrência, investimento, custo dos negócios, dimensão do sector informal, mercado de trabalho, e inovação, entre outros, e o crescimento económico.

O objectivo neste artigo é estudar as correlações entre a corrupção e vários indicadores, nomeadamente, o nível de rendimento *per capita* do país, o grau de prosperidade, a disparidade na distribuição de rendimento, e o capital humano. Mas também diferenças na dimensão do sector público e, principalmente, nas acções governamentais – grau de intervenção na actividade económica através da regulação, a eficácia governamental em termos de qualidade dos serviços públicos, a observância dos compromissos assumidos nas decisões políticas, a representatividade dos interesses dos diferentes grupos sociais, e a estabilidade política – podem explicar os diferentes

¹ Comunicação apresentada no Simpósio “A Economia da Corrupção nas Sociedades Desenvolvidas Contemporâneas” em 27 de Março de 2009, Fundação Eng. António de Almeida, Porto, no âmbito do Projecto “Economics of Corruption in Contemporary Portugal” do Centro de Estudos da População, Economia e Sociedade (CEPESE). Uma versão mais completa desta apresentação foi publicada, no âmbito deste projecto, com o título “Determinantes económicas da corrupção na União Europeia dos 15”. Revista *Economia Global e Gestão*, n.º 3, vol. XIII, Dezembro de 2008, p. 71-98.

níveis de corrupção. De igual forma, nos países onde existe maior liberdade económica – e que se associa a estruturas legais sólidas, regulações mais flexíveis – há uma maior probabilidade do comportamento ser menos corrupto. Introduce-se, neste estudo, indicadores das componentes legal e ilegal da corrupção empresarial, e a ética nos negócios, assunto pouco explorado nos estudos sobre corrupção.

Contrariamente à maioria dos estudos sobre corrupção, que integram, na amostra, países desenvolvidos, em desenvolvimento e subdesenvolvidos, a análise centra-se em países industrializados: os Estados Membros² (EM) da União Europeia dos 15 (UE15).

A organização deste artigo é a seguinte: no *ponto 2* faz-se uma descrição dos níveis de corrupção na UE. No *ponto 3* descreve-se a metodologia e as variáveis integradas e, no *ponto 4* apresentam-se as estimativas das correlações entre os diversos indicadores seleccionados e a corrupção. Por último, no *ponto 5*, apresentam-se as conclusões.

1. INDICADORES DE CORRUPÇÃO E NÍVEIS DE CORRUPÇÃO NOS ESTADOS MEMBROS DA UNIÃO EUROPEIA

A preocupação com o combate à corrupção tem originado o desenvolvimento de alguns indicadores. Entre estes, destaca-se o Controlo da Corrupção – uma das seis dimensões dos indicadores globais de *Governance* definidos pelo Banco Mundial – e que avalia o abuso do poder público para benefícios privados, incluindo a corrupção de grande e pequena dimensão (detenção do poder pelas elites). Este indicador varia entre -2,5 e 2,5 e quanto mais elevado for o valor do indicador maior é o controlo da corrupção obtido. De igual forma, o Índice de Percepção da Corrupção (CPI), da *Transparency International*, indica o grau em que a corrupção do sector público é percebida por pessoas de negócios e analistas de todo o mundo. Este índice é obtido a partir de diversas fontes de dados distintas e de instituições independentes em que todas as fontes avaliam a dimensão global da corrupção (frequência e/ou dimensão dos subornos) nos sectores público e político e todas as fontes fornecem uma seriação dos países quanto à percepção da corrupção. O CPI varia entre 0 (mais corrupto) e 10 (menos corrupto).

Observando os valores do Controlo da Corrupção ou CPI para 2007 (Quadro n.º 1) constata-se que são dois EM da União Europeia dos 27 (UE27) – Dinamarca e Finlândia – onde há menor corrupção a nível mundial³. É, no entanto, de salientar

² Exclui-se o Luxemburgo, por falta de informação estatística.

³ O ranking do *Corruption Perception Index* é estabelecido para 181 países, em 2007.

a disparidade de níveis de corrupção entre os EM da UE27: os países nórdicos lideram na transparência da administração pública, e algumas economias em transição (Bulgária e Roménia) apresentam níveis de corrupção muito elevados (os maiores dos 27 EM), que os colocam na 64.^a e 69.^a posições a nível mundial, respectivamente, de acordo com a *Transparency International*. Entre os EM da União Europeia dos 27 há economias em transição, como a Eslovénia e a Estónia que apresentam níveis de corrupção relativamente mais baixos do que em alguns países do sul da UE15 (Portugal, Itália e Grécia). Acresce o facto de que EM da UE que pertencem ao grupo dos países mais industrializados e desenvolvidos do mundo (G8) apresentam níveis de corrupção elevados, o que denota que se trata de um fenómeno que não é particular dos países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento: o Reino Unido encontra-se na 12.^a posição a nível mundial, a Alemanha em 16.^a, França em 19.^a e Itália em 41.^a, de acordo com o CPI.

Quadro n.º 1 – Corrupção nos EM da UE27 (2007)

Pais	Índice de Perceção de Corrupção (Transparency International Agency)	Ranking mundial	Pais	Controlo da Corrupção (Banco Mundial)
Dinamarca	9,4	1	Finlândia	2,58
Finlândia	9,4	1	Dinamarca	2,39
Suécia	9,3	4	Suécia	2,36
Holanda	9	7	Holanda	2,28
Luxemburgo	8,4	12	Luxemburgo	2,24
Reino Unido	8,4	12	Áustria	1,97
Áustria	8,1	15	Reino Unido	1,85
Alemanha	7,8	16	Alemanha	1,78
Irlanda	7,5	17	Irlanda	1,68
França	7,3	19	Bélgica	1,39
Bélgica	7,1	21	França	1,31
Espanha	6,7	25	Malta	1,19
Eslovénia	6,6	27	Espanha	1,13
Estónia	6,5	28	Portugal	1,10
Portugal	6,5	28	Estónia	0,98
Malta	5,8	33	Eslovénia	0,95
Chipre	5,3	39	Chipre	0,89
Hungria	5,3	39	Hungria	0,49
República Checa	5,2	41	Letónia	0,34
Itália	5,2	41	Itália	0,32
Eslováquia	4,9	49	Eslováquia	0,31
Letónia	4,8	51	República Checa	0,28
Lituânia	4,8	51	Grécia	0,21
Grécia	4,6	56	Polónia	0,18
Polónia	4,2	61	Lituânia	0,18
Bulgária	4,1	64	Roménia	-0,17
Roménia	3,7	69	Bulgária	-0,19
Valor médio na UE27	6,5			
Valor médio na UE15	7,6			

Fonte: Transparency International, Banco Mundial

2. METODOLOGIA E DESCRIÇÃO DAS VARIÁVEIS

Seldadyo e Haan identificam como principais determinantes da corrupção factores económicos e demográficos, características das instituições políticas, sistema judicial e ambiente burocrático e, igualmente, a localização geográfica e cultura dos países⁴. No presente trabalho, a análise centra-se em factores económicos como o rendimento, a distribuição do rendimento, capital humano e incluem-se, igualmente, indicadores de governação e de corrupção e ética nos negócios. A corrupção é avaliada pelo Índice de Percepção da Corrupção (CPI) da *Transparency International Agency*, descrito anteriormente. Para o efeito, efectuam-se regressões entre os indicadores de corrupção (CPI) e cada uma das variáveis, e se $\frac{\partial \text{Corrupção}}{\partial X} > 0$, sendo X o indicador em análise, a variável tem um impacto negativo na corrupção (maior é o valor do Índice de Percepção da Corrupção). Os gráficos obtidos traduzem as relações entre a corrupção e cada uma das potenciais determinantes em estudo, e a linha de tendência obtida identifica o nível de corrupção esperado para cada um dos níveis da variável em causa. Um país que se posiciona abaixo desta linha significa que, para o valor da variável X, seria de esperar um nível de corrupção inferior. Adicionalmente, calcula-se o grau de correlação entre as variáveis e, pese embora o facto de a correlação não implicar causalidade, quanto maior é a correlação entre os indicadores, maior a probabilidade de eles partilharem causas. No apêndice 1 faz-se a descrição das variáveis e as fontes.

3. ANÁLISE DOS RESULTADOS

3.1. CORRUPÇÃO E RENDIMENTO, NÍVEL DE PROSPERIDADE E DESIGUALDADE NA DISTRIBUIÇÃO DO RENDIMENTO

Na literatura económica defende-se que a qualidade institucional e, em consequência, a corrupção depende de factores económicos. O desenvolvimento da administração pública é o reflexo do nível de rendimento, do grau de prosperidade, mas também do capital humano: a escassez pode estar na origem da corrupção⁵.

⁴ SELDADYO; HAAN, 2006.

⁵ LESNIK; BLANC, 1990.

Começando por utilizar o PIB real *per capita* (Paridades de Poder de Compra) como *proxy* do rendimento, os resultados obtidos (Gráfico n.º 1) sugerem que quanto maior é o nível de rendimento, menor é a corrupção, com um grau de correlação moderado, de cerca de 50%. Portugal, Grécia e Espanha são os EM que apresentam níveis de rendimento *per capita* relativamente mais baixos e têm níveis de corrupção mais elevados. Acresce a Grécia e Espanha encontrarem-se abaixo da linha de tendência pelo que, mesmo com aqueles níveis de rendimento *per capita*, seria de esperar que a corrupção não fosse tão elevada. Argumenta-se que o efeito negativo entre rendimento e corrupção pode decorrer do facto das economias mais ricas disporem de mais recursos para combater a corrupção, e esta se comportar como um bem inferior: quanto maior é o rendimento menor é a procura⁶. Aquele resultado não é, no entanto, consensual: Braun e Di Tella⁷ e Frechette⁸ sugerem uma relação positiva entre rendimento e corrupção, Brown⁹, Kunicova e Rose-Ackerman¹⁰, Tavares¹¹, entre outros, encontram relações negativas.

Quando se considera o *Human Development Index* (que se suporta na literacia, níveis de escolaridade, PIB *per capita*, e esperança de vida) como *proxy* do nível de prosperidade, constata-se que apresenta uma correlação negativa com a corrupção (Gráfico n.º 2), o que pode decorrer do aumento do custo de oportunidade de ser detectado quando o nível de prosperidade é maior¹². O grau de correlação obtido foi de 59%. Portugal é o país da UE15 que, em termos médios, no período considerado, apresenta um menor grau de prosperidade, pelo que o nível de corrupção não é excessivamente elevado em relação à tendência verificada na UE15.

Para além do nível de rendimento, as desigualdades existentes na sua distribuição podem ser relevantes na determinação do grau de corrupção. As diferentes classes de rendimento não sofrem a mesma evolução o que pode gerar instabilidade política, aumentar a tentação para obter ganhos ilícitos e corrupção¹³. Utilizando o coeficiente de Gini como *proxy* da desigualdade na distribuição de rendimento, os resultados para a UE15 sugerem que nos EM onde se verifica uma maior desigualdade na distribuição do rendimento (Portugal, Grécia e Espanha) os níveis de corrupção são mais elevados¹⁴. Para Portugal, que é o país da UE15 com maior desigualdade na

⁶ SELDADYO; HAAN, 2006.

⁷ BRAUN; DI TELLA, 2004.

⁸ FRECHETTE, 2006.

⁹ BRAUN *et al*, 2006.

¹⁰ KUNICOVA; ROSE-ACKERMAN, 2005.

¹¹ TAVARES; 2003.

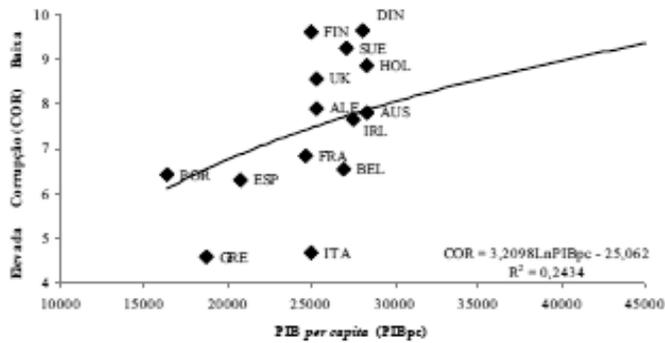
¹² GOEL; BUDAK, 2006.

¹³ OISON, 1963.

¹⁴ Este resultado não é consensual na literatura empírica, pois em determinadas análises *cross-country*, como por exemplo em GUPTA, 1998, sugere-se uma relação positiva entre desigualdade

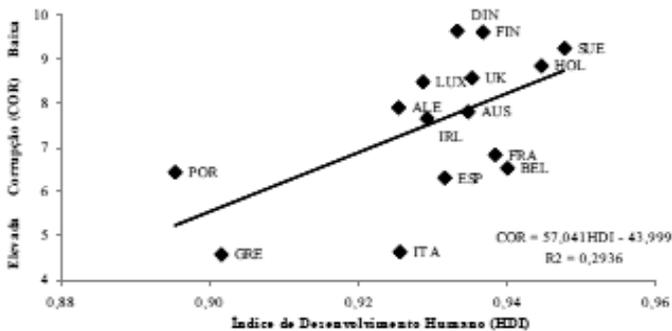
distribuição de rendimento seria de esperar que apresentasse um nível de corrupção mais elevado e a Grécia, que se segue no *ranking*, deveria apresentar menores níveis de corrupção. No entanto, em Itália, com um coeficiente de Gini mais favorável do que o Reino Unido e a Irlanda, deveria ter uma administração pública menos corrupta, de acordo com a tendência. Nos países onde a desigualdade de distribuição de rendimento é muito menor (Dinamarca, Suécia e Finlândia), a corrupção é muito baixa. O grau de correlação entre corrupção e desigualdade na distribuição de rendimento é de 70% (Gráfico n.º 3).

Gráfico n.º 1 – PIB per capita (1995-2005)



Coefficiente de correlação: 0,493

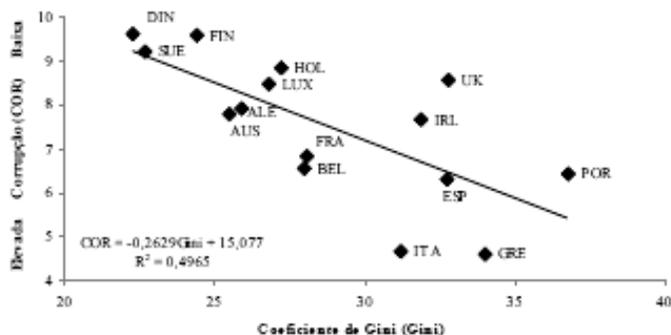
Gráfico n.º 2 – Prosperidade (1995-2005)



Coefficiente de correlação: 0,589

na distribuição de rendimento e corrupção, enquanto PARK, 2003, BROWN, 2006 e SHAB-BIR; ANWAR, 2007 não encontram relações significativas entre corrupção e desigualdade na distribuição de rendimento.

Gráfico n.º 3 – Desigualdade na distribuição de rendimento (1995-2005)

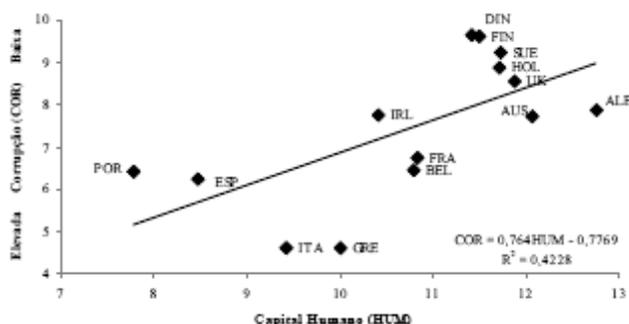


Coeficiente de correlação: -0,704

3.2. CORRUPÇÃO E CAPITAL HUMANO

A administração pública para ser eficiente necessita de estar dotada de pessoas com conhecimentos e competências profissionais. O aumento do capital humano e rendimento geram desenvolvimento institucional¹⁵ e, nesta decorrência, nas sociedades onde o capital humano é mais desenvolvido há uma maior tendência para se criticar e controlar a actuação dos burocratas, tornando mais difícil o abuso de poder¹⁶. Utilizando o capital humano, avaliado pelo número médio de anos de educação da população entre os 25 e os 64 anos, os resultados para a UE15 sugerem que os países onde o capital humano é menos desenvolvido (países do sul) são também aqueles onde a corrupção é mais elevada. No período considerado, Portugal apresentava-se, em termos médios, como o EM onde este indicador do capital humano é menor (Gráfico n.º 4).

Gráfico n.º 4 – Capital humano (1995-2004)



Coeficiente de correlação: 0,65

¹⁵ GLAESER, 2004.

¹⁶ SELDADYO, HAAN, 2006; ALI, ISSE, 2003; BRUNETTI, WEDER, 2003; PERSSON, 2003.

3.3. CORRUPÇÃO E DIMENSÃO DO SECTOR PÚBLICO

A dimensão do sector público tem sido apontada como um determinante da corrupção, embora os seus efeitos nesta variável não sejam claros: se existirem economias de escala no fornecimento dos bens públicos e o sector público for de pequena dimensão, os serviços públicos *per capita* são reduzidos, podendo incentivar a corrupção por parte dos burocratas e por quem procura aqueles serviços; mas também, um sector público de grande dimensão pode criar mais oportunidades para a corrupção¹⁷. Os resultados dos estudos empíricos são, da mesma forma, divergentes: uns estudos encontram um efeito adverso da dimensão do governo na corrupção¹⁸, principalmente os realizados para países específicos; outros sugerem efeitos opostos, na sua maioria estudos *cross-country*¹⁹.

No entanto, níveis de fiscalidade elevados ou de despesas públicas não nos indicia, necessariamente, uma administração com um peso excessivo, uma vez que níveis de fiscalidade elevados podem ser necessários para financiar bens e serviços públicos em quantidades e qualidade elevadas. Por outro lado, se administrações públicas de grande dimensão são normalmente analisadas como sinais de ineficiência e indiciadoras de corrupção²⁰, a corrupção pode ser mais um sinal de ineficiência do que excesso de despesa pública: a despesa pública pode ser elevada porque, devido à maior eficiência da máquina administrativa, pode existir um maior número de organizações no sector formal, aumentando a dimensão deste sector e, devido ao congestionamento, exigir maior despesa pública²¹.

E, administrações públicas de grande dimensão podem ter uma maior qualidade dos seus serviços²² ou, contrariamente, se a corrupção for difícil de combater pode existir um maior número de burocratas e os seus salários serem mais elevados, aumentando, por isso, a dimensão do sector público²³. Por estes motivos, a análise que se efectua no presente estudo, não recorre aos indicadores mais tradicionais de avaliação da dimensão das administrações públicas (peso da despesa pública total no PIB, consumo público em percentagem do PIB ou nível de fiscalidade), mas a indicadores que avaliem o fardo de uma administração pública com um peso excessivo e a qualidade da governação, isto é, eficiência (resultados em relação aos recursos empregados) e

¹⁷ SELDADYO, HAAN, 2006.

¹⁸ GOEL, NELSON, 1998.

¹⁹ BUDAK, GOEL, 2004; GOEL, NELSON, 2005; GOEL, BUDAK, 2006.

²⁰ ACEMOGLU, VERDIER, 2000.

²¹ ANTUNES, 2007.

²² LA PORTA, 1999.

²³ ACEMOGLU, VERDIER, 2000.

eficácia das administrações públicas (os resultados das suas actividades); aspectos que têm sido relativamente menos explorados no estudo da corrupção.

Para o efeito utilizou-se um dos indicadores de Liberdade Económica da *Heritage Foundation* e do *The Wall Street Journal*, “*Government Size*”, e que avalia o fardo de uma administração pública com um peso excessivo; e o indicador de “Eficácia Governamental”, desenvolvido por Kaufmann, Kraay e Mastruzzi, e que constitui uma dimensão do *Worldwide Governance Indicators (WGI)*²⁴. A eficácia governamental capta a qualidade dos serviços públicos prestados, a qualidade da burocracia, a competência dos funcionários públicos e a sua independência a pressões políticas, e a credibilidade dos compromissos governamentais às políticas e decisões. A eficácia governamental potencialmente reduz a corrupção pelo facto de, quando existe um fornecimento mais eficiente de bens públicos o retorno do investimento é maior e, conseqüentemente, os incentivos para os burocratas corruptos desviarem recursos do sector privado é menor²⁵.

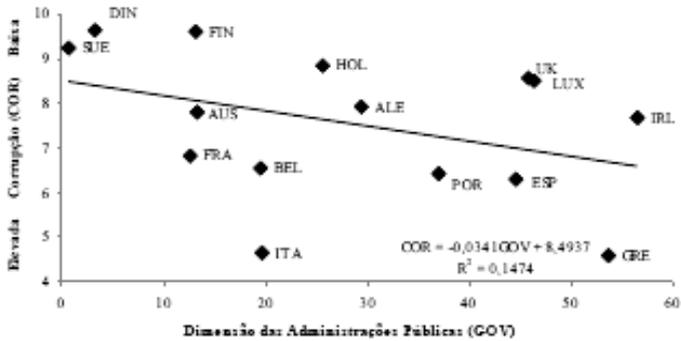
Os resultados denotam uma tendência positiva entre administrações públicas com uma dimensão excessiva e corrupção; no entanto, aquela variável é pouco significativa na explicação das diferenças nos níveis de corrupção entre os 15 EM da UE e o coeficiente de correlação é fraco, de apenas 38% (Gráfico n.º 5). De realçar que países que apresentam níveis de fiscalidade e despesas públicas muito elevados, como a Suécia e a Dinamarca, o fardo da dimensão do sector público é baixo, bem como a corrupção. No entanto, encontram-se países como a Irlanda com uma dimensão do sector público excessiva, superior à grega, e onde a corrupção é muito menor do que a desta economia.

Pelo contrário, o coeficiente de correlação entre a eficácia governamental e a corrupção é muito significativa, com uma qualidade de ajustamento de 81% e um coeficiente de correlação de 93%. De acordo com este indicador, os governos de Luxemburgo, Holanda, Finlândia, Dinamarca e Suécia são percebidos como os mais eficazes onde, simultaneamente, a corrupção é menor. Esta eficácia é relativamente baixa em Itália e Grécia que atingem os maiores níveis de corrupção. A eficácia governamental em Portugal é, também, percebida como relativamente baixa e Portugal posiciona-se acima da linha de tendência, evidenciando que o nível de corrupção esperado deveria ser superior, dada a percepção da eficácia governamental (Gráfico n.º 6).

²⁴ KAUFMANN, KRAAY, MASTRUZZI, 2006.

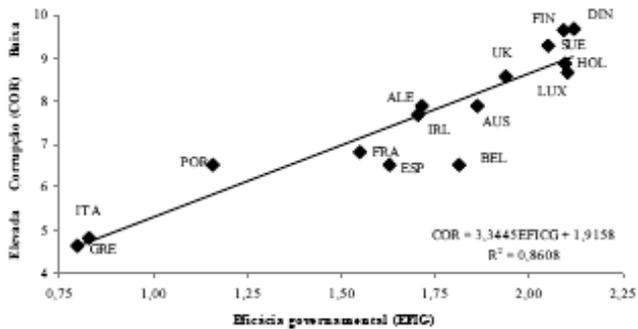
²⁵ ANTUNES, 2007.

Gráfico n.º 5 – Fardo da dimensão das administrações públicas (1995-2005)



Coefficiente de correlação: -0,384

Gráfico n.º 6 – Eficácia governamental (1996-2005)



Coefficiente de correlação: 0,928

3.4. CORRUPÇÃO E INDICADORES DE GOVERNAÇÃO

Governança consiste nas “tradições e instituições através das quais se exerce a autoridade num país”²⁶, envolvendo dimensões políticas, institucionais e económicas que podem ser avaliadas pelos indicadores do *Worldwide Governance* do Banco de Mundial (Voz e Responsabilização, Estabilidade Política e Ausência de Violência, Eficácia Governamental, Qualidade do Clima Regulador, Estado de Direito e Controlo

²⁶ World Bank, 2007: 2.

da Corrupção²⁷. A boa governação permite uma gestão responsável dos recursos com o objectivo de crescimento económico, desenvolvimento social, redução das desigualdades e a percepção da boa governação torna uma sociedade menos corrupta. Kaufmann²⁸ comprova empiricamente que a melhoria da governação aumenta o rendimento *per capita*, reduz a mortalidade infantil, a iliteracia e a corrupção. Boa governação, traduzida pela percepção de representatividade das “vozes” dos diferentes estratos sociais, da capacidade do governo fornecer justificações aceitáveis das suas decisões e acções tomadas em nome do bem público (voz e responsabilização), estabilidade política que contribui para minimizar os conflitos, aumentar a confiança dos agentes económicos na governação e deixar menos espaço para comportamentos corruptos (estabilidade política e ausência de violência). De igual forma, a qualidade da regulação é uma dimensão cada vez mais relevante para promover a competitividade, o crescimento do sector formal e o crescimento económico.

Um clima de regulação eficiente – sem excessos e com transparência e simplicidade – aumenta a competitividade, reduzindo a corrupção. Mas, também, uma administração eficiente da justiça de forma a garantir a aplicação correcta da lei, aperfeiçoa o Estado de Direito, e deixa um menor campo de manobra para existir corrupção, uma vez que a probabilidade de ser detectado e punido é muito maior. Esta dimensão, “Estado de Direito”, avalia as percepções do «sucesso de uma sociedade em desenvolver um ambiente no qual regras justas e previsíveis formam a base para a interacção económica e social e, mais importante, a extensão em que os direitos de propriedade são protegidos», fundamentais para o fomento da actividade económica²⁹.

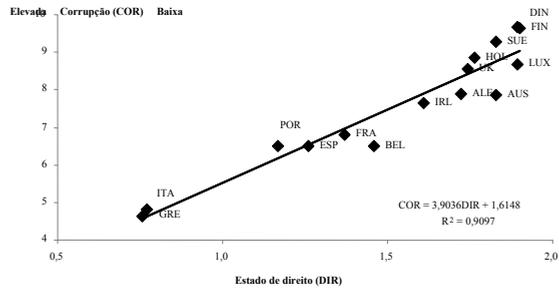
Para qualquer um destes indicadores – qualidade do clima regulador, voz e responsabilização, Estado de Direito e estabilidade política – a qualidade da regressão é elevada bem como o grau de correlação (em particular nos três primeiros) e estão associados a menores níveis de corrupção (Gráfico n.º 7, Gráfico n.º 8, Gráfico n.º 9 e Gráfico n.º 10). Os países nórdicos lideram a boa governação, enquanto a Grécia e Itália, com níveis elevados de corrupção, apresentam os indicadores mais baixos de governação. Se bem que Portugal, em 1998, se tenha situado entre os 10% melhores na governação a nível mundial, a média para o período considerado, situa-o, ao nível da qualidade da regulação e do Estado de Direito, mais próximo de Itália e Grécia do que dos países nórdicos. Para os indicadores de Voz e Responsabilização e Estabilidade Política, Portugal deveria ter níveis de corrupção bastante mais baixos.

²⁷ Os indicadores Controlo de Corrupção e Eficácia Governamental foram analisados, respectivamente, nos pontos 1 e 3.3. deste estudo.

²⁸ KAUFMANN, 2005.

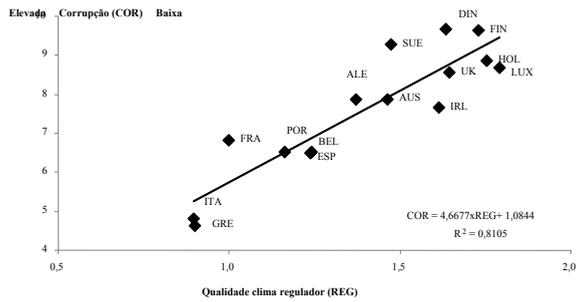
²⁹ KAUFMANN, KRAAY, 2002: 177-178.

Gráfico n.º 7 – Estado de direito (1996-2005)



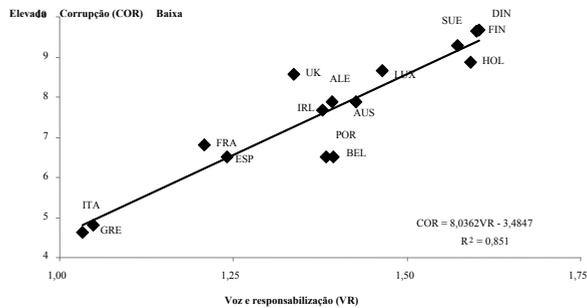
Coefficiente de correlação: 0,954

Gráfico n.º 8 – Qualidade do clima regulador (1996-2005)



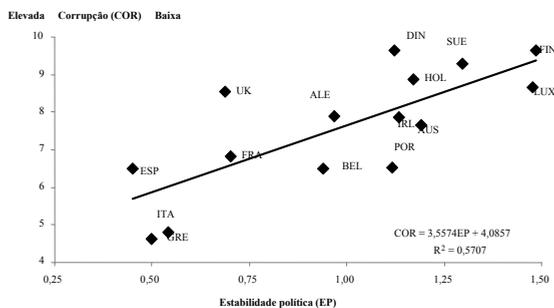
Coefficiente de correlação: 0,90

Gráfico n.º 9 – Voz e responsabilização (1996-2005)



Coefficiente de correlação: 0,922

Gráfico n.º 10 – Estabilidade política e ausência de violência (1996-2005)



Coefficiente de correlação: 0,755

3.5. CORRUPÇÃO E LIBERDADE ECONÓMICA, LIBERDADE DE INVESTIR, DIMENSÃO DO SECTOR INFORMAL E INSTABILIDADE ECONÓMICA

Uma liberdade económica forte está associada a administrações públicas de menor dimensão, estruturas legais mais sólidas, regulações mais flexíveis do crédito, do trabalho, dos negócios, entre outros, e, menos propiciadores de corrupção. Segundo Holmes, a liberdade económica refere-se à “autonomia material de um indivíduo em relação ao Estado e outros grupos organizados” e, nesta decorrência, pode controlar os factores de que é detentor: tomar decisões livres sobre trabalhar, produzir, consumir e investir³⁰. Em qualquer sociedade, a procura de privilégios especiais cria pressões sociais para expandir a dimensão e peso da intervenção do Estado na economia.

Quando existe demasiada regulação que restringe a liberdade económica, há maiores probabilidades dos burocratas terem um comportamento *rent seeking* e os indivíduos procurarem contornar as barreiras existentes. O *Economic Freedom* da *Heritage Foundation* e do *Wall Street Journal* é um bom indicador para avaliar o grau de intervenção pública na economia, dando uma especial atenção à regulação arbitrária e é utilizado para medir a actividade de *rent seeking*. Este indicador contém informação sobre o grau de intervenção pública sobre negócios, comércio internacional, fluxos de capital, impostos, direitos de propriedade, trabalho, e corrupção, entre outros, e complementa a análise anterior.

Em 2008, dos EM da UE15, a Irlanda e o Reino Unido encontram-se entre os 10 países dos 161 (para os quais aquele índice é construído) com maior liberdade económica, respectivamente na 3.^a e 10.^a posição. Dos países que, em termos médios, apresentam índices de liberdade económica mais baixos são também aqueles onde a corrupção é a mais elevada, o que é o caso da Grécia e Itália. Em França, onde o grau

³⁰ HOLMES, 2008: 39.

de liberdade económica se assemelha à Grécia, em termos médios no período considerado, seria de esperar um nível de corrupção mais elevado (Gráfico n.º 11). Henderson, Paldam e Shabbir e Anwar encontram, igualmente, relações inversas entre liberdade económica e corrupção³¹. Mas também a liberdade de investir deixa menos espaço para actividades de corrupção (Gráfico n.º 12).

Nos países onde existe muita regulação que cria barreiras à entrada de empresas no sector formal, e onde a corrupção é maior, as empresas desenvolvem mais a sua actividade no sector informal³². Johnson e outros autores encontram uma relação positiva entre corrupção e a dimensão da economia informal³³. Recorrendo a um indicador da dimensão da economia paralela desenvolvido por Schneider, no período 1999-2003, conclui-se que os países com maior índice de corrupção no período considerado (Grécia e Itália) apresentam uma dimensão da economia informal de maior dimensão, seguidos de Espanha e Portugal em termos de corrupção e dimensão da economia informal (Gráfico n.º 13)³⁴.

No entanto, nos países onde praticamente não existe corrupção, como a Dinamarca e a Suécia, a dimensão da economia paralela é de cerca de 20%. Para esta dimensão e, comparando com a tendência, seria de esperar um nível de corrupção muito maior para estes países. Talvez se possa induzir que nos países do sul estes dois indicadores apresentam-se como complementares, enquanto nos países nórdicos se comportam mais como substitutos³⁵.

Mas também a instabilidade económica (*proxied* pela taxa de inflação) pode ser um factor que contribui para o aumento da corrupção, pelo facto de causar arbitrariedade na distribuição da riqueza e diminuir os parâmetros de moralidade pública³⁶. A regressão apresentada no Gráfico n.º 14 sugere uma relação positiva entre inflação e corrupção³⁷.

³¹ HENDERSON, 1999; PALDAM, 2002; SHABBIR, ANWAR, 2007.

³² DREHER, SCHNEIDER, 2006.

³³ JOHNSON, 1997; JOHNSON, 1999.

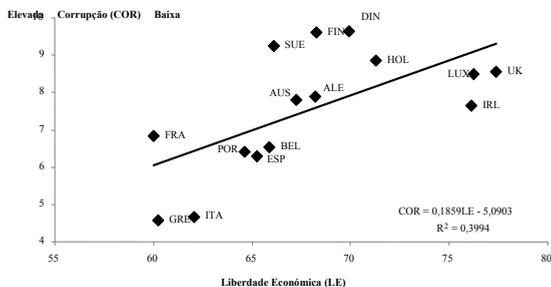
³⁴ SCHNEIDER, 2005.

³⁵ Dreher e Schneider estudam a hipótese da corrupção e a economia paralela serem substitutos nos países ricos e complementares em países com baixo rendimento e conclui que a economia paralela reduz a corrupção em países ricos mas aumenta a corrupção em países pobres. Ver DREHER, SCHNEIDER, 2006.

³⁶ PALDAM, 2002.

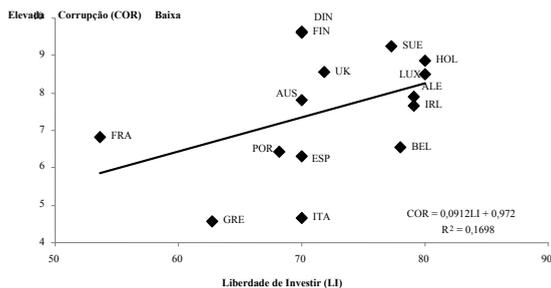
³⁷ BRAUN, DI TELLA, 2004; PALDAM, 2002; AL-MARHUBI, 2000.

Gráfico n.º 11 – Liberdade económica (1995-2005)



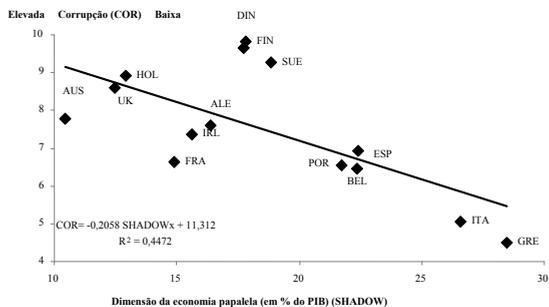
Coefficiente de correlação: 0,632

Gráfico n.º 12 – Liberdade de investir (1995-2005)



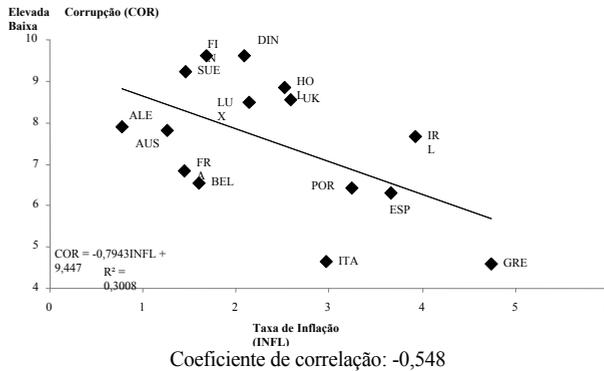
Coefficiente de correlação: 0,412

Gráfico n.º 13 – Dimensão da economia paralela (1999-2003)



Coefficiente de correlação: -0,669

Gráfico n.º 14 – Inflação (1995-2005)



3.6. CORRUPÇÃO E ÉTICA EMPRESARIAL

Na corrupção há um agente subornado e outro que suborna e que provém, quase sempre, do sector privado³⁸. Tradicionalmente a corrupção é analisada do ponto de vista da percepção deste fenómeno na administração pública e, embora constitua um desafio importante para o sector público, não deixa de ser menos desafiante para o sector privado, uma vez que a corrupção não está dissociada da ética nos negócios do sector privado³⁹. Kaufmann considera que na corrupção, para além das formas tradicionais, como o suborno, uma parte resulta da influência exercida na política pública por grupos económicos poderosos, nomeadamente, financiamentos políticos e que, não sendo ilegais em muitos países, não deixam de ser uma forma da corrupção; ou, ainda, o favoritismo na política e nos contratos públicos. Neste contexto, Kaufmann define corrupção como a “tentativa para exercer influência imprópria de forma a “privatizar” a política pública, e/ou apropriação de fornecimentos de bens públicos para fins privados”. A componente legal da corrupção pode ser mais relevante do que a ilegal, a que normalmente os estudos se referem.

Baseado nas respostas do inquérito *World Economic Forum's do Executive Opinion Survey*, Kaufmann constrói um índice de ética empresarial, como uma média

³⁸ KAUFMANN, 2008.

³⁹ De salientar que os padrões de corrupção interna e externa não têm, necessariamente, que andar a par: a propensão para o suborno no estrangeiro por parte de empresas nacionais pode seguir padrões diferentes dos que a percepção da corrupção interna iria sugerir. Este aspecto é particularmente importante numa era de mundialização dos negócios. As empresas exportadoras e multinacionais podem desempenhar um papel relevante no combate à corrupção internacional, se bem que países desenvolvidos possam, por vezes, facilitar a corrupção em países em desenvolvimento por razões políticas e para efectuarem operações mais simples das suas multinacionais nessas economias. Ver CASTRO, 2008.

simples da componente legal da corrupção empresarial e a sua componente ilegal (Gráfico n.º 15). A componente ilegal da corrupção empresarial corresponde à percentagem de empresas que, num país, dão respostas satisfatórias às questões de ética empresarial; financiamento político ilegal; custo do “*state capture*”, isto é, o custo associado ao pagamento a funcionários público e políticos para delinearem e afectarem a formulação de regras de jogo básicas (leis, regulamentos e decretos); média e frequência de subornos nos concursos públicos; corrupção bancária (média de branqueamento de dinheiro formal e subornos para empréstimos); e a percentagem de empresas que respondem 0% ao pagamento de subornos administrativos e relativos a concursos⁴⁰. A componente legal da corrupção corresponde à percentagem de empresas que dão uma resposta satisfatória às questões sobre financiamentos legais de influência e de influência política abusiva.

Para a UE15 a componente ilegal da corrupção por parte das empresas é muito reduzida nos países nórdicos, onde a maioria dos inquiridos vê a sua realidade como muito satisfatório (98,4% dos inquiridos), muito diferente da realidade vivida nos países da Europa do sul; de facto, nestes países apenas 56,6% dos inquiridos consideraram satisfatórios os níveis de corrupção ilegal.

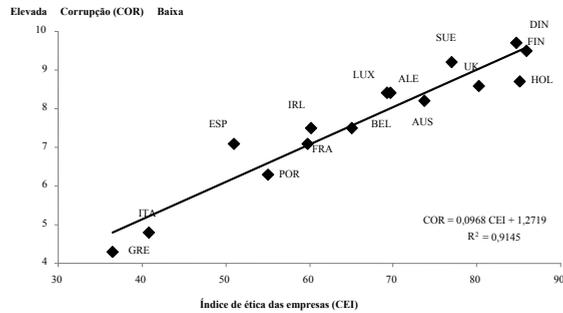
Um aspecto particularmente interessante é que, quando se analisa esta componente da corrupção empresarial nos EM da UE15 que pertencem ao G8, verifica-se também que os países mais ricos têm sérios problemas com a corrupção e ética: Em Itália apenas 47,3% dos inquiridos consideram os níveis de corrupção ilegal aceitáveis (Gráfico n.º 16). No que respeita à componente legal da corrupção empresarial, os padrões de ética são muito inferiores, sem excepção, nos EM da UE15. Apesar dos nórdicos continuarem a ser mais exemplares nesta matéria, o valor daquele indicador reduz-se. Para os países do sul da Europa, a situação é mais grave: em Portugal apenas 42% dos inquiridos consideram satisfatórios os níveis de financiamento político legais e a influência política abusiva, 39,7% em Espanha, 34,4% em Itália, e 26,1% na Grécia.

De igual forma, continua a verificar-se a falta de homogeneidade na componente legal da corrupção nos EM mais ricos e, há uma correlação negativa entre esta componente e o nível de corrupção na administração pública (Gráfico n.º 17). Kaufmann e Vicente, num estudo para países ricos (G7 e membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE)), concluem que a corrupção legal é muito relevante⁴¹.

⁴⁰ KAUFMANN, 2004: 90.

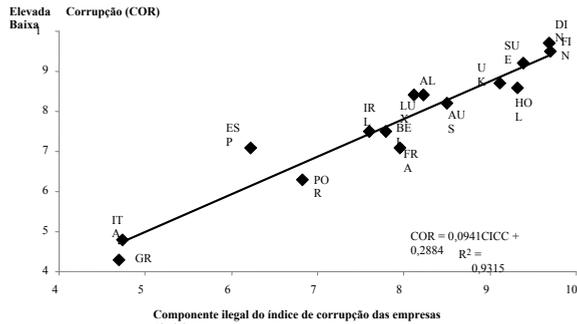
⁴¹ KAUFMANN, VICENTE, 2005.

Gráfico n.º 15 – Ética nas empresas (2004)



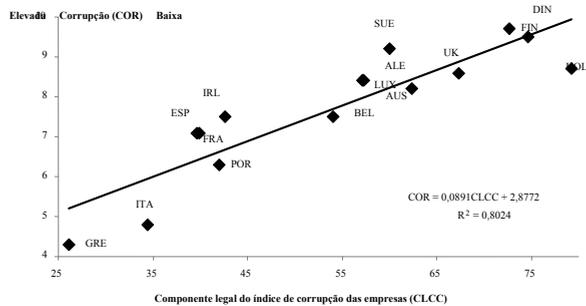
Coefficiente de correlação: 0,956

Gráfico n.º 16 – Componente ilegal da corrupção das empresas (2004)



Coefficiente de correlação: 0,965

Gráfico n.º 17 – Componente legal da corrupção das empresas (2004)



Coefficiente de correlação: 0,896

CONCLUSÕES

Entre os EM da UE27 os níveis de corrupção são muito divergentes. As administrações públicas da Dinamarca e Finlândia lideram o *ranking* mundial no Índice de Percepção da Corrupção. Os maiores níveis de corrupção verificam-se na Roménia, Bulgária e Polónia, embora não se trate de um fenómeno característico das economias em transição, uma vez que na Eslovénia e Estónia a corrupção é inferior à que se verifica nos países do sul da Europa: Portugal, Itália e Grécia. Mas também nos EM da UE15 que integram o grupo internacional dos países mais industrializados e desenvolvidos economicamente do mundo (G8) – França, Alemanha, Itália e Reino Unido – o controlo da corrupção afigura-se como muito relevante.

Entre os EM da UE15, a amostra deste estudo, as diferenças nos níveis de corrupção não são tanto explicados pelas diferenças de rendimento ou prosperidade, mas mais pelas desigualdades na distribuição de rendimento, na qualidade de governação, liberdade económica e na ética nos negócios.

A dimensão do sector público tem sido apontada como uma determinante relevante da corrupção. No entanto, países como a Dinamarca e a Suécia, com sectores públicos de grande dimensão, apresentam níveis de corrupção muito baixos. Os resultados do presente estudo sugerem que são mais importantes as acções que os governos promovem (e não a sua dimensão), como a eficiência na prestação de serviços, a prática de políticas favoráveis ao mercado, a estabilidade política, a eficácia do sistema judicial e policial, e a extensão dos direitos políticos, civis e humanos.

Conclui-se, ainda, que quando os governos são corruptos há poucos incentivos para se manterem padrões elevados de ética empresarial do sector privado. E, na ética empresarial, quando se distingue a componente legal da corrupção da ilegal, constata-se que a influência, como por exemplo, a influência política em troca de votos, *lobbies* na definição da política pública, entre outros (componente legal) assume particular relevância.

Numa era de globalização e, dados os níveis de corrupção existentes também nos países desenvolvidos, que têm um papel fundamental nas relações internacionais, o controlo da corrupção afigura-se como fundamental.

BIBLIOGRAFIA

- ACEMOGLU, Daron; VERDIER, Thierry, 2000 – “The choice between market failures and corruption”. *The American Economic Review*, 90 (1) n.º 1, p. 194-211
- ALI, M. Abdiweli; ISSE, Hodan Said, 2003 – “Determinants of Economic Corruption: A Cross-Country Comparison”, in *Cato Journal*, 22(3), p. 449-466.
- ANTUNES, António, 2007 – “Corruption, government size and growth in economies with an informal sector”. Banco de Portugal.
- BECKER, G.; STIGLER, G., 1974 – “Law Enforcement, Malfeasance and the Compensation of Enforcers”, in *Journal of Legal Studies*, 3 (1), p. 1-19.
- BRAUN, Miguel; DI TELLA, Rafael, 2004 – “Inflation, Inflation Variability, and Corruption”. *Economics & Politics*, vol. 16, p. 77-100.
- BROWN, David S.; TOUCHTON, Michael; WHITFORD, Andrew B., 2006 – “Political Polarization as a Constraint on Government: Evidence from Corruption”, disponível em SSRN: <http://ssrn.com/abstract=782845>.
- BRUNETTI, Aymo; WEDER, Beatrice, 2003 – “A Free Press is Bad News for Corruption”, in *Journal of Public Economics*, 87, p. 1801-1824.
- BUDAK, J., GOEL; R. K., 2004 – “Transition, Governance and Corruption”. *Economia Internazionale/International Economics*, 57, p. 395-406.
- CASTRO, Conceição, 2008 – “Determinantes económicas da corrupção na União Europeia dos 15”, Revista *Economia Global e Gestão*, n.º 3, vol. XIII, p. 71-98.
- DREHER, Axele; SCHNEIDER, Friedrich G., 2006 – “Corruption and the shadow economy: An empirical analysis”, in *CESIFO Working Paper*, n.º 1653.
- FRECHETTE, Guillaume R., 2006 – “A Panel Data Analysis of the Time-Varying Determinants of Corruption”, in *CIRANO Working Papers*, n.º 2006-28.
- GLAESER, Edward L.; LA PORTA, Rafael; SILANES, Florencio Lopez de; SHLEIFER, Andrei, 2004 – “Do Institutions Cause Growth?”, in *Journal of Economic Growth*, 9 (3), p. 271-303.
- GOEL, Rajeev K.; BUDAK, Jelena, 2006 – “Corruption in transition economies: Effects of government size, country size and economic reforms”, in *Journal of Economics and Finance*, 30 (2), pp. 240-250.

- GOEL, Rajeev K.; NELSON, M., 1998 – “Corruption and Government Size: A Disaggregated Analysis”. *Public Choice*, n.º 97, p. 107-20.
- GOEL, Rajeev K.; NELSON, M. A., 2005 – “Economic Freedom versus Political Freedom: Cross-Country Influences on Corruption”. *Australian Economic Papers*, n.º 44, p. 121-133.
- GUPTA, Sanjeev; DAVOODI, Hamid R.; ALONSO-TERME, Rosa, 1998 – “Does Corruption Affect Income Inequality and Poverty?”, in *IMF Working Paper*, n.º 98/76, disponível em SSRN: <http://ssrn.com/abstract=882360>.
- HENDERSON, D.R., 1999 – “Power Corrupts - Editorial Comment”, in *The Wall Street Journal*, Abril.
- HOLMES, Kim R.; FEULNER, Edwin J.; ANASTASIA, Mary O’Grady, 2008 – “2008 Index of Economic Freedom”, in *The Heritage Foundation e Wall Street Journal*.
- JENS, Arnold; BASSANINI, Andea; SCARPETA, Stefano, 2007 – “Solow or Lucas? Testing growth Models using Panel data from OECD Countries”, in *OECD Working Paper*, n.º 592.
- JOHNSON, Simon; KAUFMAN, Daniel; ZOIDO-LOBAT, Pablo, 1999 – “Corruption, Public Finances and the Unofficial Economy”, in *World Bank Policy Research Working Paper*, n.º 2169.
- JOHNSON, Simon; KAUFMANN, Daniel; SHLEIFER, Andrei, 1997 – “The unofficial economy in transition”, in *Brookings Papers on Economic Activity*, n.º 2, p. 159-221.
- KAUFMANN, Daniel, 2004 – “Corruption, Governance and Security: Challenges for the Rich Countries and the World”, in *Global Competitiveness Report 2004/2005*. Geneva: World Economic Forum 2, p. 83-102.
- KAUFMANN, Daniel, 2005 – “10 Myths About Governance and Corruption”, in *Finance and Development*, n.º 42 (3). International Monetary Fund.
- KAUFMANN, Daniel, 2008 – “Myths about Governance”, in *The Kaufmann Governance Post*, 3 de Março.
- KAUFMANN, Daniel; KRAAY, Aart, 2002 – “Growth without Governance”. *Economia*, 3(1), p. 169–229.
- KAUFMANN, Daniel; KRAAY, Aart; MASTRUZZI, Massimo, 2006 – “Governance Matters V: Aggregate and Individual Governance Indicators for 1996-2005”, in *World Bank Policy Research Working Paper*, n.º 4012
- KAUFMANN, Daniel; VICENTE, Pedro, 2005 – “Legar Corruption”. Disponível em: [http:// world-bank.org/wbi/governance/pdf/Legal_Corruption.pdf](http://world-bank.org/wbi/governance/pdf/Legal_Corruption.pdf). Oxford University, Novembro.
- KUNICOVA, Jana; ROSE-ACKERMAN, Susan, 2005 – “Electoral Rules and Constitutional Structures as Constraints on Corruption”, in *British Journal of Political Science*, n.º 35 (4), p. 573-606.

- LA PORTA, R.; SILANES, F. Lopez de; SHLEIFER, A.; VISHNY, R.W., 1998 – “The Quality of Government”, in *Journal of Law, Economics, and Organization*, 15, p. 222-279.
- LESNIK, R.; BLANC, H., 1990 – *L'empire Corrompu*. Paris: Robert Laffont.
- OISON, Mancur, 1963 – “Rapid Growth as a Destabilizing Force”, in *Journal of Economic History*, XXIII, p. 529-52.
- PALDAM, Martin, 2002 – “The cross-country pattern of corruption: economics, cultural and the Seesaw Dynamics”, in *European Journal of Political Economy*, 18, p. 215-240.
- PARK, Hoon, 2003 – “Determinants of Corruption: A Cross-National Analysis”, in *The Multi-national Business Review*, 11(2), p. 29-48.
- PERSSON, Torsten; TABELLINI, Guido; TREBBI, Francesco, 2003 – “Electoral Rules and Corruption”, in *Journal of the European Economic Association*, 1(4), p. 958-989.
- SCHNEIDER, Friedrich, 2005 – “Shadow Economies of 145 countries all over the world: Estimation results of the period 1999-2003”, in *Discussion paper Linz*. Linz: University of Linz, Department of Economics.
- SELDADYO, Harry; HAAN, Jakob, 2006 – “*The determinants of corruption: A literature survey and new evidence*”, in *EPCS Conference*. Turku.
- SHABBIR, Ghulam; ANWAR, Mumtaz, 2007 – “Determinants of Corruption in Developing Countries”, in *Hamburg Institute of International Economics (HWWI) Research Paper 2-11*.
- SVENSSON, Jakob, 2005 – “Eight Questions about Corruption”, in *Journal of Economic Perspectives*, 19 (3), p. 19-42.
- TANZI, V.; DAVOODI, H., 1998 – “Corruption”, in *Quarterly Journal of Economics*, 108, p. 599-617.
- TAVARES, José, 2003 – “Does Foreign Aid Corrupt?”, in *Economic Letters*, 79, p. 99-106.
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL, 2007 – “2007 Corruption Perceptions Index – Regional Highlights: EU e Western Europe”. Disponível em: http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2007/regional_highlights_factsheets.
- VAN RIJCKEGHEM, Caroline; WEDER, Beatrice, 2001 – “Bureaucratic corruption and the rate of temptation: do wages in the civil service affect corruption, and by how much?”, in *Journal of Development Economics*, 5 (2), p. 307-31.
- WORLD BANK, 2007 – “A Decade of Measuring the Quality of Governance – Governance Matters 2007”, in *Worldwide Governance Indicators, 1996-2006*.
- WORLD BANK, 2008 – “*Doing Business Report 2008*”.

WORLD ECONOMIC FORUM, 2008 – “Executive Opinion Survey 2008”, in the *Voice of the Business Community for the Global Competitiveness Report 2008-2009*.

APÊNDICE N.º1 – DESCRIÇÃO DAS VARIÁVEIS E FONTES

Variável	Descrição e Fonte
Índice de Percepção da Corrupção	<i>Corruption Perception Index</i> , Transparency Agency
PIB <i>per capita</i> PPC (Paridade de Poder de Compra), preços constantes	<i>Gross Domestic Product Per head, US \$, constant prices, constant PPPs, OECD base year (HVPVOB)</i> , OECD, Portal estatístico, Contas Nacionais
Human Development Index	United Nations
Desigualdade na distribuição de rendimento	<i>Inequality of income distribution Gini coefficient</i> . Eurostat, Portal estatístico
Capital Humano	Número médio de anos de educação da população entre 25-64 anos. Fonte: Jens, Bassanini e Scarpeta (2007)
Fardo da dimensão das administrações públicas	<i>Government Size, Index of Economic Freedom</i> , The Heritage Foundation e The Wall Street Journal
Indicadores de governação: Eficácia Governamental, Voz e Responsabilização, Qualidade da Regulação, Estabilidade Política, Estado de Direito e Controlo da Corrupção	Kaufmann, Kraay e Mastruzzi (2006) Estes indicadores são definidos numa escala de -2,5 a 2,5, em que valores mais elevados traduzem melhores resultados em termos de governação
Economia paralela	Schneider (2005)
Liberdade Económica, Liberdade de Investir	<i>Index of Economic Freedom</i> (score), The Heritage Foundation e The Wall Street Journal
Taxa de Inflação	Taxa de crescimento do deflador do PIB: <i>Deflator, OECD base year = 100 (DOB)</i> , OCDE, Portal Estatístico
Componente ilegal da corrupção nas empresas	<i>Corporate Illegal Corruption Component (CICC)</i> , Kaufmann (2004)
Componente legal da corrupção nas empresas	<i>Corporate Legal Corruption Component (CLCC)</i> , Kaufmann (2004)
Índice de ética das empresas	<i>Corporate Ethics Index (CEI)</i> , Kaufmann (2004)

SIGLAS

ALE	Alemanha
AUS	Áustria
BEL	Bélgica

CPI	<i>Corruption Perception Index</i>
DIN	Dinamarca
EM	Estado Membro
ESP	Espanha
FIN	Finlândia
FRA	França
G8	Grupo dos 8 países mais industrializados e economicamente desenvolvidos (Estados Unidos da América, Japão, Alemanha, Reino Unido, França, Itália, Canadá e Rússia)
GRE	Grécia
HOL	Holanda
IRL	Irlanda
ITA	Itália
LUX	Luxemburgo
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
PIB	Produto Interno Bruto
POR	Portugal
RU	Reino Unido
SUE	Suécia
UE	União Europeia
UE15	Alemanha, Áustria, Bélgica, Dinamarca, Espanha, Finlândia, França, Grécia, Holanda, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Portugal, Suécia, Reino Unido
UE27	Alemanha, Áustria, Bélgica, Bulgária, Chipre, Dinamarca, Eslovénia, Eslováquia, Espanha, Estónia, Finlândia, França, Grécia, Holanda, Hungria, Irlanda, Itália, Letónia, Lituânia, Luxemburgo, Malta, Polónia, Portugal, Suécia, Reino Unido, República Checa, Roménia.
WGI	<i>Worldwide Governance Indicators</i>

DESIGUALDADE E CORRUPÇÃO EM PAÍSES DESENVOLVIDOS – UM SISTEMA AUTO-SUSTENTADO? ESTUDO EMPÍRICO COMPARATIVO (1995-2007)

*Cristina de Abreu
F. Vitorino Martins
Paula Rodrigues*

INTRODUÇÃO

A literatura científica tem-se debruçado sobre este tipo de relações a partir sobretudo dos finais dos anos 90, centrando-se nos Países em Vias de Desenvolvimento, na sua grande maioria com regimes autocráticos. Referências como Rose-Ackerman, McGuire e Olson debruçam-se, com especial ênfase, neste grupo de países¹.

Gupta e outros autores investigam o impacto da corrupção sobre a desigualdade de rendimentos captada pelo coeficiente GINI. Encontram um significativo impacto positivo da corrupção sobre a desigualdade, num estudo *cross-section* com trinta e sete Países em Vias de Desenvolvimento². Também Gymiah-Brempong para uma amostra de países africanos, utilizando o mesmo indicador, encontra resultados consistentes ao nível desta relação de causalidade³. Já em 2000, Li e outros autores haviam identificado e confirmado esta correlação⁴.

Husted e Swamy apontam, por sua vez, para a provável existência de uma relação inversa de causalidade, isto é, a desigualdade de rendimentos enquanto determinante da corrupção⁵. You e Khagram evidenciam essa relação com particular ênfase nos países democráticos comparativamente com regimes autocráticos, uma vez que os primeiros, não podendo de forma legitimada oprimir os mais desfavorecidos, a corrupção surge então enquanto meio de maximização da riqueza⁶. Os regimes predatórios dependem crucialmente da elasticidade da base fiscal. Marcoullier e Young argumentavam já que esta elasticidade é muito reduzida, desde logo permitindo aos

¹ ROSE-ACKERMAN, 1999; MCGUIRE, OLSON, 1996.

² GUPTA, et al. 2002.

³ GYMIAH-BREMPONG, 2002.

⁴ LI, et al. 2000.

⁵ HUSTED, 1999; SWAMY, et al. 2001.

⁶ YOU, KHAGRAM, 2005.

regimes predatórios extraírem excedentes via aumento das taxas de tributação, o rendimento sendo assim reafectado em favor dos que detêm o poder⁷. McGuire e Olson argumentam todavia que estes regimes autocráticos, com elevado poder coercivo, poderão pretender exercer o seu poder de forma consistente com os interesses da sociedade, o caso de algumas vantagens fiscais dadas a empresas com interesses político-económicos relacionados ou o fornecimento de bens públicos à sociedade, privilegiando interesses político-económicos conexos⁸.

You e Khagram ao testarem ambas as relações de causalidade e concluírem sobre efeitos consistentes em cada uma delas, apontam no sentido de uma elevada probabilidade de as sociedades apresentarem ciclos viciosos de desigualdade e corrupção⁹.

O facto de se registarem em alguns Países Desenvolvidos, na era global, o aumento das desigualdades e o acréscimo percebido da corrupção, dando origem, nomeadamente, à criação por parte da União Europeia do Grupo de Estados de Combate à Corrupção (GRECO) levou-nos a colocar a hipótese de existência de um ciclo vicioso corrupção – desigualdade – corrupção nestes países, sobre os quais a literatura não fez incidir até ao presente, de forma focalizada, o estudo destas relações, elaborando com frequência estudos *cross-section* com países desenvolvidos, países recentemente industrializados e sub-desenvolvidos incluídos na mesma amostra. Entendemos que estes grupos de países devem ser tratados separadamente, atendendo à especificidade das suas estruturas político-económico-sociais e logo aos mecanismos intrínsecos diferenciadores, despoletadores da corrupção e das desigualdades.

Embora tendo em comum um sistema político democrático e economias capitalistas, o grau de desenvolvimento e maturidade de tais estruturas políticas e económicas é muito variável. Assim acontece com os países do Leste Europeu, recentemente integrados na União Europeia ou das Democracias Portuguesa e Espanhola com apenas três décadas de existência, oriundas todavia de processos distintivos, revolucionário e de continuidade, respectivamente.

Schweitzer ao distinguir entre *Universalistic Norms* e *Particularistic Norms* e a sua dinâmica inter-actuante no desenvolvimento de uma sociedade, aponta subseqüentemente possíveis cenários evolutivos do grau e tipo de corrupção¹⁰. Entendemos que tais diferenças, ao nível de cada sociedade, são também vitais na compreensão da evolução e interacção das variáveis desigualdade económica e corrupção, numa perspectiva Institucionalista da Economia. Veja-se o princípio da defesa da concorrência como norma universalista nestas sociedades, a par de autorizações discricionárias crescentes de fusões e aquisições, expressando elevados níveis de concentração e logo de

⁷ MARCOULLIER, YOUNG, 1995.

⁸ MCGUIRE, OLSON, 1996.

⁹ YOU, KHAGRAM, 2005.

¹⁰ SCHWEITZER, 2005.

apropriação de riqueza. Esta coexistência de normas universalistas incompatíveis com normas particularizadas, abre espaço para a ocorrência de corrupção.

Bjornskov e Paldam ao estudarem os *trends* de corrupção numa amostra com cem países, considerando grupos (América Latina, Oriente, Países Pós-comunistas e Ocidente) identifica como principal *drive* da variação da corrupção o capital social, definido enquanto confiança generalizada entre cidadãos, e cidadãos e instituições¹¹. A aquisição desse capital social pressupõe todavia, entendemos nós, uma melhor distribuição de riqueza, e, desde logo, um elevado nível educacional, resultante de um substancial investimento em educação. As grandes disparidades ao nível da qualificação e educação vêm justificar a escassez de talentos e legitimar disparidades de rendimentos e a sua concentração em pequenas elites profissionais, políticas, económicas. Vejam-se as políticas altamente restritivas do acesso ao ensino superior de algumas áreas científicas em Portugal, ou a obstacularização ao desempenho da profissão através de um sistema corporativo, ou ainda, a preservação de monopólios com elevados custos para a sociedade.

1. METODOLOGIA

Para o estudo da problemática atrás apresentada decidiu-se utilizar um sistema de equações simultâneas no sentido de captar e medir a inter-relação entre a desigualdade e a corrupção. Para isso foram levantadas um conjunto de hipóteses de investigação a seguir elencadas.

HIPÓTESES DE INVESTIGAÇÃO

H₁) Pretende-se investigar se a corrupção influencia a desigualdade económica, e se, por sua vez, a desigualdade influencia a corrupção. Para testar esta hipótese usamos um sistema de equações simultâneas interdependente, que deve ser identificado, pelo que se exigem outras variáveis explicativas para cada uma das variáveis endógenas (corrupção e desigualdade económica) de forma a tornar única a relação funcional.

¹¹ BJORNSKOV, PALDAM, 2005.

- H₂) Os indicadores qualitativos – I₁, I₂, I₃, relativos à percepção dos indivíduos sobre a qualidade do funcionamento da sociedade e das instituições (desigualdade na sociedade - I₁, desconfiança nas Instituições - I₂ e injustiça na sociedade - I₃) influenciam:
- a corrupção, aumentando-a (pelo que a variável incorrupção diminui, e portanto o sinal esperado dos coeficientes é negativo)
 - a desigualdade económica, aumentando-a (esperando-se coeficiente positivo, pois o indicador estatístico usado para esta variável – rácio do percentil 80 do rendimento contra o percentil 20 – aumenta com a desigualdade).
- H₃) O IDE – investimento directo estrangeiro pelas novas ideias, oportunidades e aumento das relações económicas; o grau de abertura da economia (peso do comércio externo no PIB) e o nível da despesa em educação e investigação, são esperadas diminuir a corrupção (aumentam a incorrupção, pelo que o coeficiente esperado nas equações é positivo, atendendo a que as variáveis usadas aumentam com a incorrupção).
- H₄) A taxa de inflação usada como indicador da incerteza e das dificuldades económicas aumenta a desigualdade económica, esperando-se um coeficiente de sinal positivo.
- H₅) Os grupos de países pelas suas características estruturais podem ter efeitos específicos que são captados através de variáveis binárias. Consideramos o grupo de países do Leste Europeu (“Novos”), os países Ibéricos (“Ibérico”), a Grécia e a Itália (designadas por “Grita”), o “Japão” e os países do Norte da América (grupo “América” formado pelos EUA e Canadá). Os sinais estimados dos coeficientes revelam se cada grupo de países tem, devido a características estruturais específicas, maior ou menor incorrupção ou desigualdade.
- H₆) Atendendo ao período em estudo, admitimos efeitos específicos anuais, para que os coeficientes estimados das variáveis explicativas não absorvam indevidamente esses factores de natureza temporal, o que permite melhorar a estimação do modelo.

2. MODELO ECONOMÉTRICO: ESTIMAÇÃO E RESULTADOS

Usámos dados de 23 países, incluindo a EU-15 e outros países da OCDE e da EU alargada comparáveis – ou seja, Japão, EUA, Canadá, três novos países da EU – Polónia,

Hungria, República Checa – e ainda Suíça e Noruega. Temporalmente, a análise de início estendeu-se de 1995 a 2007, mas devido a dificuldades na disponibilidade de dados foram analisados apenas os anos de 2000 a 2007 nas duas equações estimadas.

As variáveis consideradas dividem-se em endógenas e exógenas. Algumas das variáveis foram medidas através de escalas e as restantes são variáveis de natureza métrica. Os modelos foram estimados considerando os efeitos dos grupos geográficos e os efeitos temporais anuais.

VARIÁVEIS ENDÓGENAS

- IC – Índice de corrupção (de 1 a 10, em que 10 = sociedade livre de corrupção);
- IID – “*Inequality of Income Distribution*” (percentil 80 do rendimento em relação ao percentil 20).

VARIÁVEIS EXÓGENAS

- I₁ – Atitudes / avaliação em relação à sociedade (1 - maior igualdade; 10 - maior desigualdade);
- I₂ – Grau de confiança nas Instituições (1 - confiança; 4 - desconfiança);
- I₃ – Percepção de sociedade justa (1 - justa; 5 - injusta);
- EX_IMP – Grau de abertura, em % do PIB;
- IDE – Investimento Directo Estrangeiro, em % do PIB;
- D_Ed+ID – Despesa em Educação e I&D, em % do PIB;
- TxI – Taxa de Inflação (em %, IPC);
- PIBpc – PIB *per capita*.

Para a estimação do modelo proposto seguiu-se, primeiro, o método *backward stepwise* com estimação por OLS para cada uma das equações. De seguida, após eliminação das variáveis explicativas que não eram estatisticamente significativas a 10 % de nível de significância, procedeu-se à estimação do sistema de equações por 2SLS. De notar que o sistema é identificado pois há mais do que uma variável exógena excluída em cada equação.

Note-se que as duas equações revelam informação válida de acordo com os pressupostos teóricos e são globalmente significativas, mas nem todas as expectativas, nomeadamente quanto à significância estatística e ao sinal dos coeficientes foram verificados. A equação explicativa da (in)corrupção confirma esta relação ao longo de oito anos e para o conjunto de 23 países, com uma capacidade explicativa de 88%

através das variáveis exógenas propostas. Sendo que a equação explicativa da desigualdade económica capta apenas 59 % da variação total desta variável e não satisfaz alguns dos sinais esperados dos coeficientes. Tecem-se de seguida alguns comentários sobre os resultados obtidos em relação às hipóteses de investigação enunciadas.

Quadro n.º 1
Modelo Econométrico para o Índice de Corrupção

Variável Dependente: IC				
Método: Two-stage least squares				
Amostra: 512				
Observações incluídas: 8 após ajustamento				
Cross-section incluídas: 23				
Total de observações: 142				
Variável	Coefficiente	Desvio-padrão	Estatística - T	Probabilidade
C	13,59191	0,833713	16,50078	0,0000
IID	-0,591486	0,078428	-7,541747	0,0000
I3	-2,112754	0,281872	-7,495429	0,0000
EXP_IMP	0,065569	0,024672	2,657581	0,0089
IDE_PC	0,048062	0,014875	3,231038	0,0016
DI_D_PC_DEDUC_PC	0,122293	0,042783	2,858423	0,0050
INGRP(NOVOS)	-2,837748	0,216964	-13,07934	0,0000
INGRP(JAPÃO)	-1,459411	0,319410	-4,569084	0,0000
INGRP(AMERICA)	0,633102	0,215001	2,944650	0,0039
INGRP(GRITA)	-0,784045	0,295477	-2,653487	0,0090
Fixação de efeitos do Período				
5-C	-0,246119			
6-C	-0,267411			
7-C	-0,106360			
8-C	0,113829			
9-C	0,162572			
10-C	0,097766			
11-C	0,176755			
12-C	0,197123			
R ²	0,882322	Média Variável Dependente		7,530282
R ² Ajustado	0,867259	Desvio-padrão Variável Depend.		1,599290
S.E. Regressão	0,582680	Soma Quadrados dos Resíduos		42,43950
DW	0,626032			

Quadro n.º 2
Modelo Econométrico para a Desigualdade

Variável Dependente: IID				
Método: Two-stage least squares				
Amostra: 512				
Observações incluídas: 8 após ajustamento				
Cross-section incluídas: 23				
Total de observações: 142				
Variável	Coefficiente	Desvio-padrão	Estatística - T	Probabilidade
C	16,22712	1,756342	9,239158	0,0000
IC	-0,916639	0,103243	-8,878420	0,0000
I ₂	-0,343391	0,199154	-1,724248	0,0871
I ₃	-2,027287	0,410662	-4,936636	0,0000
IDE_PC	0,046784	0,017828	2,624219	0,0098
TXI	0,107299	0,056002	1,915986	0,0577
INGRP(NOVOS)	-2,671979	0,349710	-7,640554	0,0000
INGRP(JAPÃO)	0,522236	0,252368	1,990092	0,0488
INGRP(AMERICA)	-2,185536	0,341228	-6,404911	0,0000
INGRP(GRITA)	0,393496	0,196423	2,003311	0,0473
Fixação de efeitos do Período				
5-C	-0,276260			
6-C	-0,349114			
7-C	-0,196406			
8-C	0,127918			
9-C	0,180793			
10-C	0,157396			
11-C	0,246524			
12-C	0,275947			
R ²	0,590902	Média Variável Dependente		4,300704
R ² Ajustado	0,538538	Desvio-padrão Variável Depend.		0,978238
S.E. Regressão	0,664527	Soma Quadrados dos Resíduos		55,19953
DW	0,704964			

- H₁) Pode constatar-se em ambas as equações que a corrupção e a desigualdade se influenciam mutuamente (variáveis estatisticamente significativas a 1% inclusive) conforme era esperado. Este resultado significa que numa sociedade a corrupção e a desigualdade se determinam em conjunto, criando o que se poderia chamar de círculo devirtuoso – mais desigualdade implica mais corrupção e mais corrupção traz mais desigualdade.
- H₂) O indicador I₃ (injustiça na sociedade) revela-se significativo e com o sinal correcto na determinação da variável incorrupção – menor injustiça corresponde a sociedade mais incorrupta. Contudo, na explicação da desigualdade económica, os indicadores qualitativos – I₂, I₃, que medem a desconfiança nas Instituições e a injustiça da sociedade são estatisticamente significativos

na determinação da desigualdade mas com sinais incorrectos, pelo que as hipóteses correspondentes do modelo não são verificadas, sendo assim necessária uma reformulação da equação neste aspecto.

Na realidade, a percepção dos cidadãos sobre o grau de justiça/injustiça presente na Sociedade e o grau de confiança/desconfiança nas Instituições tem seguramente impacto no comportamento dos cidadãos e nas suas tomadas de decisão, mas não será essa percepção que será explicativa dessa desigualdade económica, será antes a desigualdade que gerará essa percepção. Serão portanto precisos, numa segunda fase deste estudo, outros indicadores que captem efectivamente distorções no funcionamento das Instituições que se repercutam sobre a desigualdade económica, nomeadamente a qualidade do sistema judicial, a qualidade da regulamentação, políticas de saúde e de educação.

- H₃) O maior peso do IDE (investimento directo estrangeiro) permite aumentar a incorrupção, pelo que se confirma a hipótese avançada. Já a sua influência sobre a desigualdade, sendo estatisticamente significativa, revela que mais IDE se associa a maior desigualdade, o que não sendo desejável pode contudo não ser incorrecto sob o ponto de vista económico, pois não cabe ao investimento reparar distorções de natureza social, orientando-se antes pela rentabilidade e eficiência dos investimentos.
- H₄) A taxa de inflação – reflexo da incerteza e das dificuldades económicas – constata-se que é significativa e que contribui para um maior nível de desigualdade económica, como esperado.
- H₅) Os grupos de países do Leste Europeu e o Japão revelam menor desigualdade económica e maior corrupção estrutural que os restantes grupos de países, ao contrário do grupo de países da América do Norte (EUA e Canadá) que revelam maior desigualdade económica e menor corrupção. Esta maior desigualdade económica em países com o PIB *per capita* mais elevado do mundo coexiste todavia com uma vigorosa defesa da concorrência e elevados níveis de educação da população. O conceito de Justiça Distributiva nos EUA consubstancia-se num critério de criação de igualdade de oportunidades (1.^a fase de distribuição) cabendo ao mercado, a 2.^a fase do processo distributivo. O grupo Ibérico (Portugal e Espanha) revela maior desigualdade estrutural, não se distinguindo contudo quanto à corrupção. O grupo de países formado pela Grécia e Itália detém maior corrupção estrutural não se evidenciando na desigualdade económica. Johnston destaca o caso italiano identificando um síndrome de corrupção que define enquanto Cartel de Elites, caracterizado pela integração do poder político e do poder económico, contrastando com os EUA ou as restantes democracias europeias, com um síndrome de corrupção que se

traduz na vantagem de uma elite económica sobre a elite política no poder (o fenómeno de *state-capture*)¹².

H₆) Para os anos de 2000 a 2002 é possível observar maior corrupção estrutural e menor desigualdade económica em comparação com o período seguinte (de 2003 a 2007) que revela menor corrupção e maior desigualdade, reflectindo o estado da Economia sob o ponto de vista dos ciclos económicos.

CONCLUSÃO

Propusemo-nos ao longo deste estudo investigar as potenciais relações existentes entre a corrupção e a desigualdade de rendimentos ao nível dos Países Desenvolvidos através de um estudo empírico, sobre o período 1995-2007. A nossa hipótese fundamental residuiu na potencial existência de um ciclo vicioso em que a corrupção constitui factor explicativo da desigualdade económica e, simultaneamente, a desigualdade constitui factor determinante da corrupção, criando-se assim um sistema auto-sustentado, via interdependência destas variáveis. Estes efeitos foram captados construindo um sistema de equações e procedendo à sua estimação por 2SLS (*Two Stage Least Square*).

Confirmámos de facto a existência desta interacção, levando-nos, desde logo, a poder apontar no sentido de políticas de combate à corrupção alicerçadas num objectivo claro de uma melhor distribuição de riqueza na Economia, isto é, políticas de carácter estrutural conducentes a um melhor acesso à educação, políticas redistributivas, defesa vigorosa da concorrência, numa frente comum e simultânea de combate ao crime económico-financeiro.

A Globalização da Economia, ao traduzir-se na extensão do mercado concorrencial a um mundo sem fronteiras, tem-se expressado nos países desenvolvidos em comportamentos defensivos crescentes dos agentes económicos, através, nomeadamente, de processos de fusões e aquisições, isto é, processos de concentração e fortalecimento de grupos económicos que passam a deter posições dominantes nos mercados, gerando mais desigualdade. Consideramos portanto a desigualdade económica constituir um factor de risco potencial de um aumento da corrupção em Países Desenvolvidos, a manter-se esta tendência no futuro.

O presente estudo constitui uma primeira fase de investigação, tendo nós concluído sobre a necessidade de melhorarmos a equação determinante da desigualdade

¹² JOHNSTON, 2005.

económica, porquanto alguns dos indicadores utilizados, traduzindo a percepção dos cidadãos sobre o grau de justiça/injustiça presente na Sociedade e o grau de confiança/desconfiança nas Instituições, não se revelaram explicativos. Estes indicadores ao deterem um impacto inequívoco no comportamento dos cidadãos e nas suas tomadas de decisão, nomeadamente potenciando transacções corruptas, não serão todavia essas percepções que parecem ser explicativas da desigualdade económica.

Será provavelmente a desigualdade que influenciará também essas percepções. Serão portanto precisos, numa segunda fase deste estudo, outras variáveis que captem efectivamente distorções no funcionamento das Instituições que se repercutam sobre a desigualdade económica, nomeadamente, a qualidade do sistema judicial, a qualidade da regulamentação, políticas de educação, grau de concorrência presente nas economias.

BIBLIOGRAFIA

- BJORNSKOV, Christian; PALDAM, Martin, 2005 – “Corruption Trends”, in LAMBSDORFF, TAUBE, SCHRAMM (eds) – *The new institutional economics corruption*. Londres: Routledge.
- EUROSTAT – *Statistics Databases*.
- GUPTA, S., DAVOODI, H.; ALONSO-TERME, 2002 – “Does Corruption Affect Income Inequality and Poverty?”. *Economics of Governance*, vol. 3.
- GYMIAH-BREMpong, K., 2002 – “Corruption, Economic Growth and Income Inequality in África”. *Economics of Governance*, vol. 3.
- HUSTED, B., 1999 – “Weath, Culture, and Corruption”, in *Journal of International Business Studies*, vol. 30 (2).
- JOHNSTON, Michael, 2005 – *Syndromes of Corruption. Wealth, Power and Democracy*. Cambridge: University Press.
- LI, Hongyi; XU, Lixin Colin; ZOU, Heng-Fu, 2000 – “Corruption, Income Distribution, and Growth”, in *Economics and Politics*, 12 (2); p. 155-182.
- MCGUIRE, M.C.; OLSON, M., 1996 – “The Economics of Autocracy and Majority Rule: the Invisible Hand and the Use of Force”, in *Journal of Economic Litterature*, vol. 34.
- OECD – *Statistics Databases*.

- ROSE-ACKERMAN, Susan, 1999 – *Corruption and Government. Causes, Consequences and Reform*. Cambridge: University Press.
- SCHWEITZER, Hartmut, 2005 – “Corruption – it’s spread and decline”, in LAMBSDORFF, TAUBE, SCHRAMM (eds) – *The new institutional economics corruption*. Londres: Routledge.
- SWAMY, A.; ST. KNACK, LEE; AZFAR, O., 2001 – “Gender and Corruption”, in *Journal of Development Economics*, vol. 64.
- WORLD Values Survey 1981 a 2004. Disponível em: www.jdsurvey.net.
- TRANSPARENCY International Corruption Perception Index.
- USLANER, Eric, 2005 – “Trust and Corruption”, in LAMBSDORFF, TAUBE, SCHRAMM (eds) – *The new institutional economics corruption*. Londres: Routledge.
- YOU, J.; KHAGRAM, S., 2005 – “Inequality and Corruption”. *American Sociological Review*, vol. 70 (1).

CORRUPÇÃO E CRESCIMENTO ECONÓMICO – UMA RELAÇÃO NÃO LINEAR NA UNIÃO EUROPEIA DOS 15?¹

Conceição Castro

INTRODUÇÃO

De acordo com o Banco Mundial a corrupção consiste no abuso do poder para obter benefícios privados e inclui pagamento ou recebimento de subornos, desvio de fundos, favoritismo, transacções em benefício próprio, uso abusivo de influência, pagamentos irregulares nas contratações públicas, entre outros. Para a Transparency International: “corruption involves behavior on the part of officials in the public sector, whether politicians or civil servants, in which they improperly and unlawfully enrich themselves, or those close to them, by the misuse of the public power entrusted to them”².

A corrupção, que pode resultar de vários factores, nomeadamente, o excesso de burocracia, o elevado poder discricionário na definição e implementação de políticas, a falta de eficiência e lentidão do sistema jurídico, os baixos salários na função pública e o menor grau de liberdade económica, potencialmente influencia o crescimento económico. Esta tem sido preocupação de algumas organizações internacionais, como o Banco Mundial, a *Transparency Internacional*, o Fundo Monetário Internacional e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE). No entanto, os resultados da investigação teórica e empírica não são consensuais se a corrupção favorece o crescimento económico ou o retarda. Uma das correntes teóricas defende

¹ Comunicação apresentada no Simpósio “A Economia da Corrupção nas Sociedades Desenvolvidas Contemporâneas”, 26-27 de Março de 2009, Fundação Eng. António de Almeida, Porto, no âmbito do Projecto “Economics of Corruption in Contemporary Portugal” do Centro de Estudos da População, Economia e Sociedade (CEPESE). Uma versão desta apresentação foi publicada, no âmbito deste projecto, com o título “Corrupção e Crescimento económico na União Europeia dos 15 – Determinação do nível de corrupção crítico”. *Fiscalidade – Revista de Direito e Gestão Fiscal*, 33, Janeiro-Março 2008, p. 111-124.

² TRANSPARENCY INTERNATIONAL, 1996: 1.

que a corrupção “*grease the wheels*”, enquanto para outra, pelo contrário, “*sand the wheels*”.

O objectivo deste artigo é estudar a possibilidade de existir uma relação não linear entre corrupção e crescimento económico nos 15 Estados Membros (EM) da União Europeia (UE15) e, em caso afirmativo, determinar um nível crítico de corrupção, maximizador do crescimento económico, permitindo identificar quais os países que se encontram com níveis de corrupção superiores ao crítico de forma que uma redução na corrupção poderia aumentar o crescimento económico de longo prazo.

O presente artigo organiza-se da seguinte forma: no *ponto 1.* faz-se uma revisão da literatura teórica e empírica e no *ponto 2.* estabelecem-se correlações entre corrupção e crescimento económico para os EM da UE15. No *ponto 3.* descrevem-se os modelos a estimar e as variáveis incluídas e, posteriormente, analisam-se os resultados (*ponto 4.*). Por último, apresentam-se as conclusões.

1. REVISÃO DA LITERATURA

Para os defensores da “corrupção eficiente”³, nas economias mais burocratas e ineficientes, com leis rígidas, a corrupção pode desenvolver os negócios: o pagamento de subornos aos burocratas torna os serviços públicos mais eficazes, permitindo que os empresários ultrapassem regulamentações ineficientes, aumentando a eficiência e o crescimento económico. Neste enquadramento, a corrupção surge como uma solução *second best*, dadas as distorções causadas pelo mau funcionamento das instituições públicas, em que a burocracia ineficiente dificulta o investimento. Argumenta-se que na atribuição de licenças para a actividade económica e em concursos públicos, se os burocratas dão prioridade aos que atribuem maior valor ao tempo, o suborno pode acelerar os procedimentos, privilegiando-se as empresas mais eficientes que podem pagar subornos mais elevados⁴. A corrupção pode melhorar a qualidade dos serviços prestados pelos funcionários públicos, principalmente quando os seus salários são baixos, em que o recebimento de subornos constitui um complemento de vencimento⁵.

Dissentindo, Tanzi e Aidt consideram que se a corrupção pode reduzir os inconvenientes da baixa qualidade de governação, também dela resultam custos adicionais desfavoráveis ao crescimento económico⁶. Na hipótese “*sand the wheel*” a corrupção

³ LEFF, 1964; HUNTINGTON, 1968; ACEMOGLU, VERDIER, 1998.

⁴ LUI, 1985; BECK, MAHER, 1986; LIEN, 1986.

⁵ LEYS, 1965; BAILEY, 1966.

⁶ TANZI, 1998; AIDT, 2003.

desacelera o crescimento económico porque gera distorções e ineficiência. Os pagamentos ilícitos e negociações com os burocratas aumentam os custos dos negócios do sector privado e distorcem as regras de jogo, favorecendo o crescimento de empresas influentes que podem não ser as mais eficientes⁷.

Assim, administrações públicas corruptas conduzem a uma má afectação e desperdício dos recursos, em que a tecnologia e o capital humano são retirados de utilizações mais produtivas⁸. Para Mauro e Keefer e Knack, a corrupção também reduz o investimento e, em particular, o investimento estrangeiro: em ambientes com maior corrupção o grau de incerteza aumenta e, por isso, o custo do negócio, o que é particularmente relevante para as pequenas e médias empresas que têm menores condições para suportarem os custos da corrupção⁹.

De igual forma, a corrupção funciona como um imposto sobre os negócios (pela via do tempo e recursos necessários para lidar com regulamentações complexas e subornos a burocratas), onerando estas actividades e, muitas vezes, o custo é transferido para o consumidor através de preços mais elevados ou qualidade inferior dos produtos, o que afecta negativamente o mercado de trabalho no sector privado, a eficiência, a concorrência, a inovação e, em particular, o crescimento económico. Murphy também argumenta que a corrupção, quando está institucionalizada, uma parte dos recursos da empresa têm que ser aplicados nos subornos para obter licenças, acesso preferencial a mercados, limitando a sua capacidade para investir em aumentos de produtividade e em inovação¹⁰.

Mo considera que a corrupção prejudica os inovadores, que necessitam de recorrer a muitos serviços do Estado (bens com procura rígida), tornando-se os principais alvos da corrupção, que têm que pagar subornos substanciais, uma vez que não têm *loobbies* estabelecidos nem grande poder de influência¹¹. Este aumento dos custos dos negócios pode provocar que parte da actividade económica se desloque cada vez mais para o sector informal, organizando-a de forma a recorrerem o menos possível aos serviços públicos.

A maior dimensão do sector informal aumenta a evasão fiscal com o respectivo impacto negativo nas receitas fiscais. No caso em que a corrupção também se verifica na administração fiscal, muitos contribuintes pagarão subornos em detrimento de impostos; impostos que não se arrecadam e que poderiam ser aplicados no fornecimento de bens e serviços essenciais ou de melhor qualidade. Acresce que quanto maior é a corrupção mais se tendem a promover investimentos públicos onde possam ocorrer

⁷ CENTER FOR DEMOCRACY AND GOVERNANCE, 1999.

⁸ MURPHY, 1991; MURPHY, 1993.

⁹ MAURO, 1995; KEEFER, KNACK, 1996.

¹⁰ MURPHY, 1991.

¹¹ MO, 2001.

maiores possibilidades de receberem subornos (adjudicados a grupos de interesse), como grandes infra-estruturas rodoviárias, aeroportuárias ou outros projectos de grande dimensão, em detrimento de investimento em capital humano e saúde, aumentando a despesa pública¹². A redução das receitas fiscais e o aumento das despesas públicas tem efeitos negativos no saldo orçamental.

Em resumo, podem ser apontados vários canais através dos quais a corrupção afecta o crescimento económico. Em primeiro lugar, o investimento privado interno ou internacional. O investimento depende da qualidade da actividade económica, do Estado de direito, da estabilidade das regras e regulamentações governamentais sobre a actividade económica, da estabilidade política, e da transparência. A corrupção aumenta o custo e a incerteza dos negócios e, nesta decorrência, reduz o investimento privado. Em segundo lugar, através do investimento público, em termos de qualidade e produtividade. Por último, através da redução da inovação. As actividades de *rent-seeking* ao reduzirem os incentivos para investimentos em inovação, reduzem as oportunidades de expansão das actividades económicas. Por estas razões, o investimento reduz-se, bem como a concorrência, diminuindo a produtividade e, por isso, o crescimento económico.

Os resultados da investigação empírica são igualmente controversos. Mauro foi pioneiro no estudo empírico do impacto da corrupção sobre o crescimento económico e mostra que os países com maior nível de corrupção têm menores taxas de investimento e crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) *per capita*, mas quando controla com outras variáveis o efeito não é significativo¹³. Outros estudos corroboram o impacto negativo da corrupção no crescimento económico, pelo menos para algumas das especificações utilizadas¹⁴.

O estudo de Rock e Bonnett vem, pelo contrário, mostrar que para os novos países de grande dimensão da Ásia ocidental há um impacto positivo significativo da corrupção no crescimento económico, mas a análise para outros países em desenvolvimento o impacto é negativo e significativo¹⁵. Reja e Talvitie tinham justificado esta divergência de resultados em amostras distintas pelo facto da corrupção constituir um custo fixo do negócio na Ásia e noutros países ser um custo variável¹⁶. Leite e Weidmann e Poirson,

¹² Atente-se, no entanto, que níveis elevados de despesa pública não significam maior corrupção, uma vez que economias pouco corruptas têm sectores formais de dimensões superiores e, consequentemente, exigem mais serviços públicos.

¹³ MAURO, 1995.

¹⁴ MAURO, 1996; BRUNETTI, 1997; POIRSON, 1998; LI, 2000; MO, 2001; DEL MONTE, PAGAGNI, 2001; LEITE, WEIDMANN, 2002; GYMAH-BEMPONG, 2002; ABED, DAVOODI, 2002; MÉON, SEKKAT, 2005.

¹⁵ ROCK, BONNETT, 2004.

¹⁶ REJA, TALVITIE, 2000.

pelo contrário, encontram relações positivas significativas entre corrupção e crescimento económico¹⁷ e há, igualmente, estudos que não encontram relações significativas¹⁸.

Dada esta diversidade de resultados estatísticos, tem-se argumentado que a corrupção afecta particularmente a acumulação de capital, mas não necessariamente a produtividade do capital; caso contrário, ocorreria uma relação entre corrupção e crescimento económico. Também se tem investigado se a corrupção afecta o nível ou a taxa de crescimento económico de longo prazo. Lambsdorf defende que a falta de corrupção constitui um factor produtivo do PIB e, neste caso, são as variações que ocorrem na corrupção e não o seu nível, que explicam melhor o crescimento do PIB¹⁹. Akai avalia o impacto da corrupção no crescimento económico, considerando diferentes períodos de tempo e concluem que a corrupção afecta negativamente o crescimento do PIB a médio e longo prazo, mas não é significativo a curto prazo²⁰.

Se a corrupção pode ser uma solução *second best* no curto prazo para as distorções existentes no mercado decorrentes da ineficiência burocrática, no longo prazo a corrupção pode gerar distorções acrescidas e diminuir a eficiência no mercado²¹. Igualmente Lui defende que a corrupção pode ter um efeito positivo na afectação mais eficiente dos recursos no curto prazo, mas ter um efeito negativo no crescimento económico de longo prazo²².

Acemoglu e Verdier e Klitgaard demonstram teoricamente que quando o controlo da corrupção tem custos muito elevados, o nível de corrupção maximizador do crescimento económico pode não ser nulo²³. Nesta decorrência, para baixos níveis de corrupção esta pode ser benéfica para o crescimento económico e para elevados níveis ser prejudicial, estabelecendo-se uma relação não-linear, com a existência de um nível de corrupção crítico, maximizador do crescimento económico. Mendéz e Sepúlveda mostram evidência estatística de que esta relação pode não ser linear, onde a distinção entre países livres e não livres surge como fundamental. Segundo os autores, os efeitos da corrupção naqueles dois regimes é diferente: a relação não linear entre corrupção e crescimento económico verifica-se apenas para os países livres²⁴.

¹⁷ LEITE, WEIDMANN, 2002; POIRSON, 1998.

¹⁸ PELLEGRINI, GERLAGH, 2004.

¹⁹ LAMBSDORF, 1999.

²⁰ AKAI, 2005.

²¹ AKAI, 2005.

²² LUI, 1996.

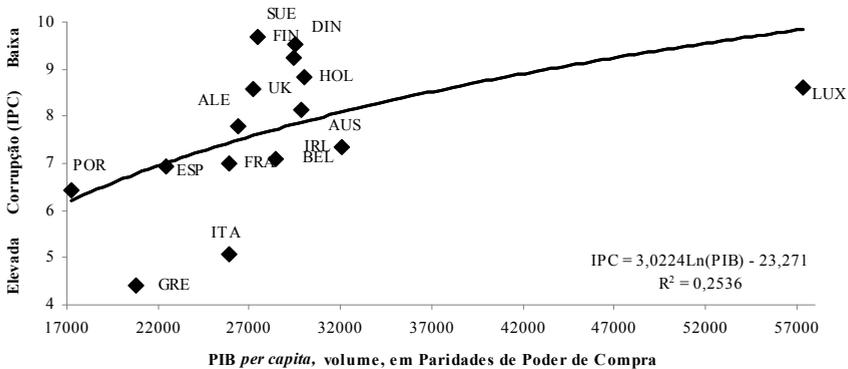
²³ ACEMOGLU, VERDIER, 1998; KLITGAARD, 1988.

²⁴ MENDÉZ, SEPÚLVEDA, 2006.

2. CORRUPÇÃO E CRESCIMENTO ECONÓMICO NA UE15

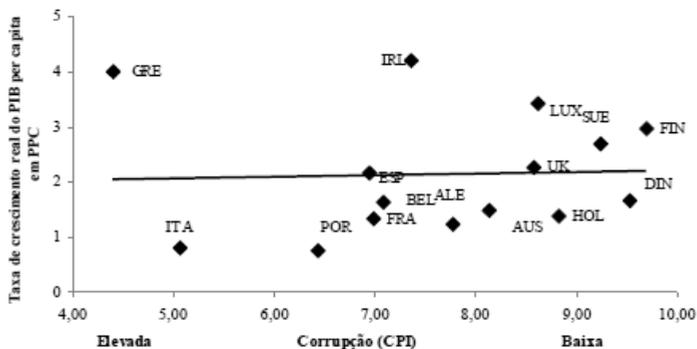
Embora seja genericamente aceite que a corrupção retarda o crescimento económico este aspecto é, ainda, um debate em aberto, como se referiu no ponto anterior. O gráfico n.º 1 estabelece a relação entre o PIB real *per capita* em Paridades de Poder de Compra e o Índice de Percepção de Corrupção para os EM da UE15, no período 2000-2006. O Índice de Percepção da Corrupção (CPI), da *Transparency International*, é um indicador da dimensão da corrupção nos sectores público e político e indica o grau em que a corrupção daqueles sectores é percebida por pessoas de negócios e analistas de todo o mundo e varia entre 0 (mais corrupto) e 10 (menos corrupto). A regressão efectuada sugere o que PIB real *per capita* é mais elevado nos países onde a corrupção é menor.

Gráfico n.º 1 – Índice de Percepção de Corrupção (CPI) e PIB *per capita* na UE15 (2000-2006)



Quando se considera a taxa de crescimento do PIB *per capita* (Gráfico n.º 2), a correlação com a corrupção é muito fraca. Constata-se, no entanto, que um país como a Grécia, com o nível de corrupção mais elevado da UE15, deveria ter uma taxa de crescimento económico real inferior. Relativamente a Portugal, dado o nível de corrupção existente, seria de esperar uma taxa de crescimento económico mais elevada.

Gráfico n.º 2 – Índice de Percepção de Corrupção (CPI) e crescimento económico na UE15 (2000-2006)



3. MODELOS A ESTIMAR E DESCRIÇÃO DAS VARIÁVEIS

Averigua-se, neste ponto, o impacto da corrupção no crescimento económico, utilizando a seguinte especificação:

$$\Delta y_{i,t} = c_t + \beta_1 COR_{i,t} + \sum_{i=1}^K \alpha_i X_{i,t} + \varepsilon_{i,t} \quad [I]$$

onde $\Delta y_{i,t}$ é a taxa de crescimento real do PIB *per capita*, COR o índice de corrupção e $X_{i,t}$ as variáveis que potencialmente afectam o crescimento económico. Uma vez que índices de corrupção mais elevados traduzem menor corrupção, um coeficiente estimado positivo para a corrupção (β_1) traduz um impacto negativo na taxa de crescimento real do PIB *per capita* e *vice versa*.

De forma a detectarem-se os efeitos não lineares da corrupção no crescimento económico inclui-se um termo quadrático para o índice de corrupção (segundo Mendéz e Sepúlveda²⁵) (modelo [II]):

$$\Delta y_{i,t} = c_t + \beta_1 COR_{i,t} + \beta_2 COR_{i,t}^2 + \sum_{i=1}^K \alpha_i X_{i,t} + \varepsilon_{i,t} \quad [II]$$

A partir do modelo II, o nível crítico de corrupção (COR*), maximizador do crescimento económico, pode ser obtido de acordo com a equação:

$$\frac{\partial \Delta y}{\partial COR} = \beta_1 + 2\beta_2 COR = 0 \Leftrightarrow COR^* = -\frac{\beta_1}{2\beta_2}$$

$$\frac{\partial^2 \Delta y}{\partial COR^2} < 0 \Leftrightarrow \beta_2 < 0$$

²⁵ MENDÉZ, SEPÚLVEDA, 2006

Entre as variáveis explicativas do crescimento económico e que servem como variáveis de controlo, inclui-se o rendimento real *per capita* inicial (1970), a taxa de crescimento da população activa, o capital humano avaliado pela taxa de inscrição no ensino secundário, o investimento privado, e a inflação como *proxy* da instabilidade económica. Incluem-se, adicionalmente, alguns indicadores de política fiscal – nível de fiscalidade, despesas públicas totais, consumo público e saldo orçamental – seguindo as modernas teorias do crescimento económico que sugerem que a política fiscal pode afectar o crescimento económico de longo prazo.

Todos os dados estatísticos têm como fonte a OCDE, com excepção do capital humano, do Banco Mundial. O indicador de corrupção utilizado é o *Transparency International Corruption Index* (CPI) da *International Transparency*. Este indicador encontra-se disponível, em termos médios para os períodos 1980-85 e 88-92 e, anualmente, a partir de 1995. Para efeitos estatísticos, considerou-se o valor médio no período 1980-2005 o corresponde ao período da amostra definido para o estudo (metodologia igualmente seguida por Mendéz e Sepúlveda²⁶).

A amostra é constituída por 14 países da UE15 (com excepção do Luxemburgo, por falta de elementos estatísticos), no período 1970-2005 (médias quinquenais²⁷), e as estatísticas descritivas encontram-se no Anexo I. As equações foram estimadas pelo Método do Mínimos Quadrados Generalizado (*Cross Section Weights*), com *White Heteroskedasticity-Consistent Standard Errors and Covariance*.

4. ANÁLISE DOS RESULTADOS DAS REGRESSÕES

O Quadro n.º 1 reflecte os resultados obtidos da estimação do modelo I. Os resultados da eq. (1) sugerem que a corrupção afecta positivamente o crescimento económico, e é estatisticamente significativa. Com um nível de confiança de 90% rejeita-se a hipótese da corrupção não influenciar o crescimento económico de longo prazo (teste Wald). Quando se controla pelo rendimento real *per capita* inicial, capital humano, crescimento da população activa e taxa de investimento privado, a corrupção deixa de ser estatisticamente significativa (eq. (2)). Apenas nas regressões em que se inclui, para além do rendimento *per capita* inicial, capital humano, taxa de

²⁶ MENDÉZ, SEPÚLVEDA, 2006.

²⁷ A utilização de médias quinquenais, metodologia seguida na maior parte da literatura empírica sobre crescimento económico, prende-se com o objectivo de captar os efeitos de longo prazo.

fundamentais para explicar as diferenças de crescimento entre países da amostra²⁸. De igual forma, os coeficientes estimados da taxa de investimento são positivos e mostram que um aumento de 1 pp. na taxa de investimento aumenta a taxa de crescimento económico em cerca de 0,19 a 0,25 pp.. O coeficiente negativo estimado para a taxa de crescimento da população activa sugere que o crescimento da população activa tende a ser menor nos países com maiores níveis de *output per capita*²⁹.

Relativamente à taxa de inflação, o seu efeito negativo (e significativo) no crescimento económico potencialmente exerce-se através da redução na acumulação de capital fixo no sector privado, uma vez que níveis de inflação mais elevados desencorajam o investimento e, por via deste, o crescimento económico. De igual forma, o nível de fiscalidade parece afectar negativamente a taxa de crescimento real do PIB *per capita* entre os 14 países da UE15 (o que vai de encontro dos resultados de Engen e Skinner, Folster e Henrekson, OCDE, entre outros³⁰), no entanto, não é estatisticamente significativo (quadro n.º 1, (3)). Se os impostos reduzem os incentivos e desaceleram o crescimento económico, os défices podem exercer, também, efeitos desincentivadores na actividade económica privado, pela pressão sobre as taxas de juro, desincentivando o investimento e, por este canal, o crescimento económico.

Nesta decorrência, integra-se o saldo orçamental como determinante do crescimento económico (eq. 5). Os coeficientes estimados para esta variável indiciam um efeito positivo de uma redução dos défices no crescimento económico: uma redução do défice em 1 pp. aumenta o crescimento económico em cerca de 0,02 pp.. Estes resultados são inconsistentes com a Equivalência Ricardiana, e podem resultar da redução da poupança global, reduzindo, em consequência, a acumulação de factores.

A falta de robustez dos resultados obtidos para a corrupção e, uma vez que o modelo I não permite analisar os potenciais efeitos não lineares da corrupção no crescimento económico, estimou-se o modelo II que inclui um termo ao quadrado para a corrupção (quadro n.º 2).

²⁸ LUCAS, 1990; MENDOZA, 1997; MILESI-FERRETTI, ROUBINI, 1998; PADOVANO, GALI, 2002.

²⁹ BARRO, 1989.

³⁰ ENGEN, SKINNER, 1992; FOLSTER, HENREKSON, 1999; FOLSTER, HENREKSON, 2001; OCDE, 2000; OCDE, 2001.

Quadro n.º 2 – Corrupção e crescimento económico

$$\text{modelo } \Delta y_{i,t} = c_i + \beta_1 COR_{i,t} + \beta_2 COR_{i,t}^2 + \sum_{i=1}^k \alpha_i X_{i,t} + \varepsilon_{i,t}$$

Variável dependente: taxa de crescimento real do PIB *per capita*

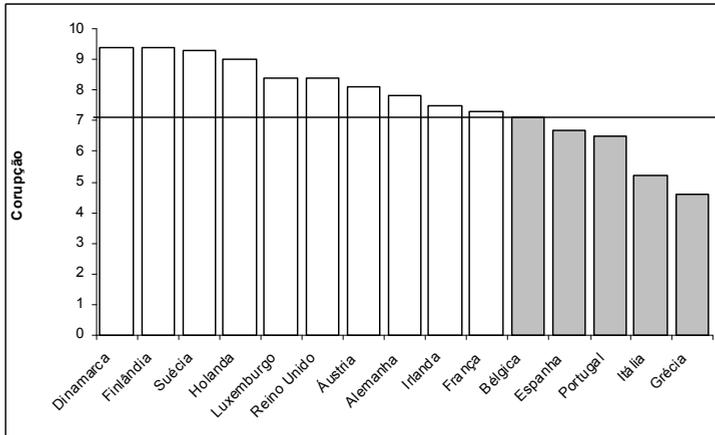
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Constante	-20,03990 ***	-19,98382 ***	-18,87997 ***	-19,56518 ***	-25,55960 ***
Rendimento per capita inicial (1970)	-(14,05811)	-(13,67088)	-(11,88967)	-(13,08151)	-(16,66019)
	-3,29837 ***	-3,29178 ***	-3,40781 ***	-3,83339 ***	-3,73555 ***
Capital humano	-(15,24561)	-(16,18464)	-(16,53081)	-(10,65744)	-(16,70038)
	0,03641 ***	0,03642 ***	0,03618 ***	0,03444 ***	0,04406 ***
Taxa de crescimento da população activa	(9,8577)	(9,61256)	(11,26242)	(9,04214)	(15,49649)
	-0,48668 ***	-0,48677 ***	-0,46145 ***	-0,449479 ***	-0,39101 ***
Investimento privado em % do PIB	-(25,90776)	-(25,79101)	-(21,33729)	-(35,93688)	-(14,27537)
	0,23864 ***	0,23891 ***	0,20876 ***	0,19499 ***	0,22369 ***
Nível de fiscalidade	(14,02934)	(13,59774)	(9,9668)	(7,33023)	(12,51883)
		-0,00074	0,07578 ***	0,02810 ***	
Despesa pública em % do PIB		-0,061486	(3,50999)	(2,63562)	
			-0,06848 ***		
Consumo público em % do PIB			-(3,97832)		
				-0,06870 **	
Saldo orçamental em % do PIB				-(2,25646)	
					0,06613 ***
Corrupção	0,43980 *	0,43785 *	0,29352	0,03528	(5,09488)
	(1,87345)	(1,85876)	0,972117	0,10527	1,44246 ***
Corrupção2	-0,03198 **	-0,03174 **	-0,02311	-0,00034	-0,10077 ***
	-(2,01454)	-(1,99502)	-(1,10597)	-0,01396	-(4,38375)
R ² Ajustado	0,85	0,84	0,84	0,84	0,87
DW	2,194	2,195	2,087	2,179	1,975

Nota: Entre parênteses os testes t associados aos coeficientes estimados, significativos ao nível de 1% (***), 5% (**) ou 10%(*).

Os resultados obtidos, estatisticamente significativos (eqs. (1), (2) e (5)) sugerem existir um nível corrupção maximizador do crescimento económico (COR*), que seria de 6,88 (eq. (1)), 6,9 (eq. (2)) ou 7,16 (eq. (5)). Estes valores sugerem que o crescimento económico de longo prazo é máximo para valores relativamente reduzidos de corrupção, mas positivos. Considerando o valor crítico do índice de corrupção da eq. 5, a Alemanha, Áustria, Dinamarca, França, Finlândia, Holanda, Irlanda, Reino Unido e Suécia apresentam níveis de corrupção inferiores aos que maximizam o crescimento económico (o que vai ao encontro dos resultados obtidos por Méndez e Sepúlveda, para os países comuns, apesar das variáveis de controlo serem distintas³¹). Pelo contrário, a Grécia, Itália, Portugal, Espanha e Bélgica (este país no limiar) apresentam níveis de corrupção superiores ao crítico, o que sugere que o controlo da corrupção poderia aumentar o crescimento económico destes países (quadro n.º 3).

³¹ MENDÉZ, SEPÚLVEDA, 2006.

Quadro n.º 3 – Posicionamento de cada EM da UE15 face ao nível crítico de corrupção



CONCLUSÕES

O controlo da corrupção tem vindo a ser, desde há algum tempo, uma preocupação a nível mundial. Organizações internacionais como o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional, a *Transparency International* ou a OCDE alertam, nomeadamente, para os efeitos negativos que a corrupção exerce no crescimento económico. Se muitos dos estudos na vasta literatura económica sobre esta matéria mostram evidência estatística que suporta aquela relação negativa há, igualmente, outros trabalhos que encontram resultados mistos.

Neste estudo, procurou-se analisar o impacto da corrupção no crescimento económico de longo prazo em 14 países da UE15 (excepto Luxemburgo), seguindo estudos mais recentes de que alguns determinantes do crescimento económico não o influenciam de uma forma linear, e averiguou-se a possibilidade de existir um limite para a corrupção (corrupção crítica, maximizadora do crescimento económico). Nas regressões efectuadas, este limiar da corrupção atinge valores reduzidos, mas positivos que variam entre 6,9 e 7,2. Estes resultados indiciam que países como a Grécia, Itália, Portugal, Espanha que apresentam níveis de corrupção superiores ao valor crítico, poderiam aumentar o crescimento económico através do controlo da corrupção.

BIBLIOGRAFIA

- ABED, George T., DAVOODI, Hamid R., 2002 – “Corruption, Structural Reforms, and Economic Performance in the Transition Economies”, in ABED, George T., GUPTA, Sanjeev (ed.) – *Governance, Corruption, & Economic Performance*. Washington, D.C.: International Monetary Fund, Publication Services, p. 489-537.
- ACEMOGLU, Daron, VERDIER, Thierry, 1998 – “Property Rights, Corruption and the Allocation of Talent: A General Equilibrium Approach”, in *Economic Journal*, Royal Economic Society, 108(450), p. 1381-1403.
- AIDT, Toke Skovsgaard, 2003 – “Economic Analysis of Corruption: A Survey”, in *Economic Journal*, 113, p. F632-F652.
- AKAI, Nobuo, HORIUCHI, Yusaku, SAKATA, Masayo, 2005 – “Short-run and Long-run Effects of Corruption on Economic Growth: Evidence from State-Level Cross-Section Data for the United States”, in *International and Development Economics Working Papers*.
- BAILEY, D.H., 1966 – “The Effects of Corruption in a Developing Nation”, in *Western Political Quarterly* 19, p. 719-732.
- BARDHAN, Pranab, 1997 – “Corruption and Development: A Review of Issues”, in *Journal of Economic Literature*, XXXV, p. 1320-1346.
- BARRO, R. J., 1990 – “Government Spending in a Simple Model of Endogenous Growth”, in *Journal of Political Economy*, 98, p. S103-S125.
- BARRO, R. J., 1989 – “A Cross-Country Study of Growth, Saving, and Government”, in *NBER WP*, n.º 2855.
- BECK, P., MAHER, M., 1986 – “A comparison of bribery and bidding in thin markets”, in *Economics Letters* 20, 1-5.
- BRUNETTI, Aymo, 1997 – “Political Variables in Cross-Country Growth Analysis”, in *Journal of Economic Surveys*, 11 (2); p. 163-190.
- CASTRO, Conceição, 2008 – “Corrupção e Crescimento económico na União Europeia dos 15 – Determinação do nível de corrupção crítico”. *Fiscalidade - Revista de Direito e Gestão Fiscal*, 33, Janeiro-Março 2008, p. 111-124.
- CENTER FOR DEMOCRACY AND GOVERNANCE, 1999 – “A Handbook on Fighting Corruption”, in *Technical Publication Series Bureau for Global Programs*. Field Support and Research.

- DEL MONTE, A., PAGAGNI, Erasmo, 2001 – “Public expenditure, Corruption and Economic Growth: the Case of Italy”, in *European Journal of Political Economy*, 17, p. 1-16.
- ENGEN, E., SKINNER, J., 1992 – "Fiscal Policy and Economic Growth", in *NBER Working Paper*, n.º 4223.
- FOLSTER, S., HENREKSON, M., 1999 – "Growth and the Public Sector: A Critique of the Critics," in *European Journal of Political Economy*, 15, p. 337-358.
- FOLSTER, S., HENREKSON, M., 2001 – "Growth Effects of Government Expenditure and Taxation in Rich Countries" in *European Economic Review*, 45, p. 1501-1520.
- GEMMELL, N., KNELLER, R., 2003 – "Fiscal Policy, Growth and Convergence in Europe", in *Working Paper 03/14*. New Zealand Treasury, p. 1-24.
- GYIMAH-BREMpong, Kwabena, 2002 – “Corruption, Economic Growth, and Income Inequality in Africa”, in *Economics of Governance*, 3 (3); p. 183-209.
- HUNTINGTON, Samuel P., 1968 – *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale Univ. Press.
- KEEFER, P., KNACK, St., 1996 – “Institutions and Economic Performance: Cross-Country Tests Using Alternative Institutional Measures”, in *Economics and Politics*, VII, p. 207-227.
- KLITGAARD, Robert, 1988 – *Controlling Corruption*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press.
- KORMENDI, R., MEGUIRE, P. G., 1985 – "Macroeconomic Determinants of Growth: Cross-Country Evidence", in *Journal of Monetary Economics*, 16, p. 141-163.
- LAMBSDORF, Johann Graf, 1999 – “Corruption in Empirical Research - A review”, in *Transparency International*.
- LEFF, Nathaniel, 1964 – “Economic Development through Bureaucratic Corruption”. *American Behavioral Scientist*, 8 (3), p. 8-14.
- LEITE, Carlos, WEIDMANN, Jens, 2002 – “Does Mother Nature Corrupt? Natural Resources, Corruption, and Economic Growth”, in ABED, George T., GUPTA, Sanjeev (ed.) – *Governance, Corruption, & Economic Performance*. Washington, D.C.: International Monetary Fund, Publication Services, p. 159-196.
- LEYS, C., 1965 – “What Is the Problem about Corruption?”, in *Journal of Modern African Studies*, 3, p. 215-230.
- LI, Hongyi; XU, Lixin Colin; ZOU, Heng-Fu, 2000 – “Corruption, Income Distribution, and Growth”, in *Economics and Politics*, 12 (2); p. 155-182.

- LIEN, D. H. D., 1986 – “A note on competitive bribery games”, in *Economics Letters*, 22, p. 337–341.
- LUCAS, R. E., 1990 – “Why Doesn't Capital Flow from Rich to Poor Countries”. *American Economic Review*, 80, p. 92–96.
- LUI, Francis T., 1985 – “An equilibrium queuing model of bribery”, in *Journal of Political Economy*, 93, p. 760-781.
- LUI, Francis T., 1996 – “Three aspects of corruption”. *Contemporary Economic Policy*, 14 (3), p. 26-29.
- MAURO, Paolo, 1995 – “Corruption and Growth”, in *Quarterly Journal of Economics*, 60 (3), p. 681-712.
- MAURO, Paolo, 1996 – “The Effects of Corruption on Growth, Investment, and Government Expenditure”, in *IMF Working Paper WP/96/98*. Washington, D.C: International Monetary Fund.
- MAURO, Paolo, 2004 – “The Persistence of Corruption and Slow economic growth”, in *IMF STAFF PAPERS*, 51 (1).
- MENDÉZ, Fabio, SEPÚLVEDA, Facundo, 2006 – “Corruption, growth and political regimes: Cross country evidence”, in *European Journal of Political Economy*, Elsevier, 22(1), p. 82-98.
- MENDOZA, E. G., MILESI-FERRETTI, G. M., ASEA, A. P., 1997 – “On the Ineffectiveness of Tax Policy in Altering Long-Run Growth: Harberger's Superneutrality Conjecture,” in *Journal of Public Economics*, 66, p. 99-126.
- MÉON, Pierre-Guillaume, SEKKAT, Khalid, 2005 – “Does Corruption Grease or Sand the Wheels of Growth?”. *Public Choice*, 122 (1/2); p. 69-97.
- MILESI-FERRETTI, G. M., ROUBINI, N., 1998 – “On the Taxation of Human and Physical Capital in Models of Endogenous Growth”, in *Journal of Public Economics*, 70, p. 237-254.
- MO, Pak Hung, 2001 – “Corruption and Economic Growth”, in *Journal of Comparative Economics*, 29, p. 66-79
- MURPHY, Kevin M., SHLEIFER, Andrei, VISHNY, Robert W., 1991 – “The Allocation of Talent: Implications for Growth”, in *The Quarterly Journal of Economics*, 106 (2), p. 503-530.
- MURPHY, Kevin M., SHLEIFER, Andrei, VISHNY, Robert W., 1993 – “Why Is Rent-Seeking So Costly to Growth?”. *The American Economic Review*, 83(2), Papers and

- Proceedings of the Hundred and Fifth Annual Meeting of the American Economic Association, p. 409-414.
- OCDE, 2000 – "Cap. IV - Links between Policy and Growth: Cross Country Evidence," in *OECD Economic Outlook 68*, ed. by OECD: OECD, p. 133-154.
- OCDE, 2001 – "The Driving Forces of Economic Growth: Panel Data Evidence for the OECD Countries", in *OECD Economic Studies*, n.º 33, 2001/II.
- PADOVANO, F., GALLI, E., 2002 – "Comparing the Growth Effects of Marginal Versus Average Tax Rates and Progressivity," in *European Journal of Political Economy*, 18, p. 529-544.
- PELLEGRINI, Lorenzo, GERLAGH, Reyer, 2004 – "Corruption's Effect on Growth and its Transmission Channels". *Kyklos*, 57(3), p. 429-456.
- POIRSON, Hélène, 1998 – "Economic Security, Private Investment, and Growth in Developing Countries", in *IMF Working Paper WP/98/4*. Washington, D.C: International Monetary Fund.
- REJA, Binyam, TALVITIE, Antti, 2000 – "The Industrial Organization of Corruption: What is the Difference in Corruption Between Asia and Africa, International Society for New Institutional Economics". *Tübingen*, p. 22-24.
- ROCK, M. T., BONNETT, H., 2004 – "The comparative politics of corruption: Accounting for the East Asian paradox in empirical studies of corruption, growth and investment", in *World Development* 32 (6): p. 999-1017.
- ROMER, P. M., 1986 – "Increasing Returns and Long-Run Growth", in *Journal of Political Economy*, 94, p. 1002-1037.
- SHLEIFER, Andrei, VISHNY, Robert W., 1993 – "Corruption", in *Quarterly Journal of Economics*, 108(3), p. 599-617.
- TANZI, Vito, ZEE, H. H., 1997 – "Fiscal Policy and Long Run Growth", in *IMF Staff Papers*, n.º 44, p. 2179-2209.
- TANZI, Vito, DAVOODI, H., 1998 – "Corruption", in *Quarterly Journal of Economics*, 108, p. 599-617
- TANZI, Vito, 1998 – "Corruption Around the World - Causes, Consequences, Scope, and Cures", in *IMF Staff Paper*, 45 (4). Washington, D.C: International Monetary Fund
- TRANSPARENCY, International, 1996 – *The TI Sourcebook*, Berlin: Transparency International.

SIGLAS

ALE	Alemanha
AUS	Áustria
BEL	Bélgica
CPI	<i>Corruption Perception Index</i>
DIN	Dinamarca
EM	Estado Membro
ESP	Espanha
FIN	Finlândia
FRA	França
GRE	Grécia
HOL	Holanda
IRL	Irlanda
ITA	Itália
LUX	Luxemburgo
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
PIB	Produto Interno Bruto
POR	Portugal
PPC	Paridades de Poder de Compra
RU	Reino Unido
SUE	Suécia
UE	União Europeia
UE15	Alemanha, Áustria, Bélgica, Dinamarca, Espanha, Finlândia, França, Grécia, Holanda, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Portugal, Suécia, Reino Unido

ANEXO I

Estatísticas descritivas

	Média	Mediana	Máximo	Mínimo	Desvio Padrão
Taxa de crescimento real do PIB <i>per capita</i> (%)	2,23	2,09	8,30	-1,77	1,57
Rendimento real <i>per capita</i> inicial (log)	-4,02	-3,97	-3,53	-4,99	0,32
Capital humano	97,24	96,56	151,93	37,18	20,74
Taxa de crescimento da força de trabalho (%)	0,97	0,76	6,46	-1,14	1,05
Investimento público (% do PIB)	3,08	3,12	6,35	1,22	1,01
Investimento privado (% do PIB)	19,24	19,07	29,79	13,42	3,05
Inflação	6,59	4,72	22,12	0,46	5,27
Nível de fiscalidade (%)	38,15	38,23	51,42	17,16	7,68
Consumo público (% do PIB)	21,22	20,77	30,94	11,25	4,33
Saldo orçamental (% do PIB)	-2,85	-2,79	5,64	-12,84	3,91
Despesa pública (% do PIB)	48,08	48,63	68,05	22,17	8,57
Índice de corrupção	7,60	7,72	9,44	4,59	1,51

DOTAÇÃO EM CAPITAL SOCIAL *VERSUS* CULTURA PRÓ-CORRUPÇÃO NA SOCIEDADE PORTUGUESA CONTEMPORÂNEA – UM ESTUDO EMPÍRICO SOBRE A PERCEPÇÃO DOS JOVENS UNIVERSITÁRIOS PORTUGUESES SOBRE O FENÓMENO DA CORRUPÇÃO

*Cristina de Abreu
Paula Rodrigues*

INTRODUÇÃO

Sendo os jovens universitários de hoje, os futuros decisores quer na administração pública quer no sector privado, importa conhecermos as suas percepções sobre o fenómeno da corrupção em Portugal, para identificarmos se estarão imbuídos de uma cultura pro-corrupção, pressupondo a sua existência, ou pelo contrário, revelar-se-ão profundamente críticos e logo impregnados de uma cultura e ética que radicam nos valores fundamentais da civilização ocidental?

Uma vez inseridos no mercado de trabalho, formatados pelo sistema institucional, serão conduzidos a comportamentos de sobrevivência, adaptando-se então ao meio ambiente?

Apenas conhecendo essas percepções poderemos delinear respostas políticas eficientes e eficazes.

O fatalismo associado à cultura, como argumento decisivo da corrupção e a consequente resignação ao nível dos comportamentos, são por nós fortemente questionados, porquanto perpetuam e sustentam ausência de actuação efectiva.

Uma transacção corrupta pode ser interpretada enquanto o comportamento de um indivíduo investindo os seus recursos numa perspectiva de maximização da sua utilidade. As relações entre os actores que permitirão potencialmente obter ganhos adicionais, poderão ser percebidas como um recurso (sob a perspectiva do indivíduo). Loury introduziu o termo capital social para este tipo de recursos¹. O conceito foi posteriormente especificado por Coleman, Fukuyama e Putnam². Estes autores aplicaram o capital social explicitamente a determinadas relações positivas entre actores e excluí-

¹ LOURY, 1977; LOURY, 1987.

² COLEMAN, 1990; FUKUYAMA, 1995; PUTNAM, 1993.

ram as relações que resultavam num jogo negativo, isto é, os ganhos gerados para uns, obtidos às expensas dos restantes actores. A corrupção serve um objectivo – melhorar a situação dos actores contratuais ilegalmente, às expensas da restante sociedade.

As ligações teóricas entre confiança e capital social são tratadas diferentemente na literatura. Alguns autores consideram a confiança como uma componente dos valores partilhados e normas que constituem o capital social. Outros defendem que a confiança é um resultado do capital social³. Segundo Graeff o problema de causalidade pode ser resolvido na medida em que numa transacção sem reciprocidade (i.e. se um actor não puder ser percebido como confiável) o capital social não pode emergir⁴. Tal reciprocidade, no contexto da teoria dos jogos, visando jogos de soma positiva, apenas poderá ser conseguida através de níveis educacionais elevados e logo de uma substantiva distribuição de riqueza, minimizando a confiança estratégica (confiança determinada pela experiência e não em valores) e a confiança particularizada (a confiança reside apenas na semelhança identificada entre alguns actores conduzindo potencialmente à formação de pequenos grupos e pequenas redes).

A confiança estratégica é assim baseada na experiência e informação do dia-a-dia com pessoas específicas. A diferença entre confiança generalizada e confiança particularizada reside, segundo Graeff, em quão inclusiva a comunidade moral o é⁵. A confiança generalizada é então um activo comum a classes e raças e radica em valores de equidade⁶. A desigualdade económica acentuada, as diferenças substanciais ao nível da educação traduzem-se em cada vez mais transferências de recursos do público para as elites, a corrupção materializa-se em transacções que justamente acentuam exponencialmente essas mesmas desigualdades gerando um processo auto-sustentado.

Não há uma cultura pro-corrupção, há sim comportamentos racionais posicionados num mercado informal, tanto mais lucrativo, quanto maior forem essas desigualdades económicas e sociais e regulamentações discricionárias. Essas desigualdades criam um espaço estratégico de confiança particularizada fazendo emergir pequenos grupos, poderes paralelos conluiados que operam a transferência de riqueza via transacções corruptas.

Este estudo visa identificar a presença de uma confiança generalizada na Sociedade Portuguesa a qual radica em valores éticos fundamentais, caros à civilização ocidental *versus* existência de uma “cultura” pro-corrupção.

³ WOOLCOCK, 1998.

⁴ GRAEFF, 2005.

⁵ GRAEFF, 2005.

⁶ PUTNAM, 1993; SELIGMAN, 1997.

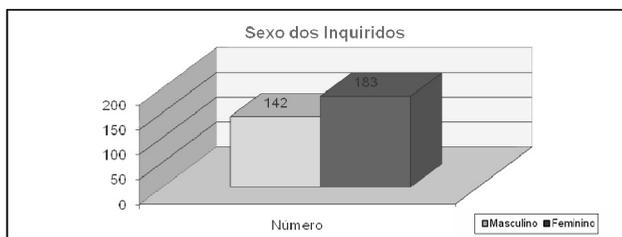
1. MÉTODO

1.1. AMOSTRA

Neste estudo participaram 477 estudantes universitários de várias Universidades Portuguesas, públicas e privadas, de Norte a Sul do país, distribuídos por várias áreas científicas – Arquitectura, Economia e Gestão, Psicologia, Direito, Ciências Políticas, Ciências Humanas, Engenharia. Trata-se de uma amostra de conveniência, em que se pediu aos jovens estudantes, presentes em sala de aula que respondessem ao inquérito previamente elaborado. As respostas foram dadas individualmente, com a participação voluntária dos estudantes, onde se assegurou o anonimato e sigilo. Foram obtidos 416 questionários válidos. Apresenta-se de seguida os resultados demográficos dos inquiridos.

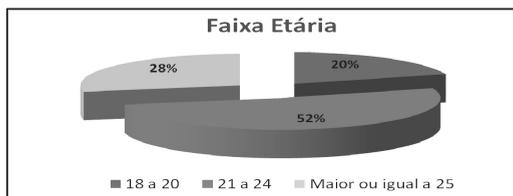
A amostra encontra-se dividida em 43,6% (142) homens e 56,3% (183) mulheres.

Gráfico n.º 1 – Sexo dos Inquiridos



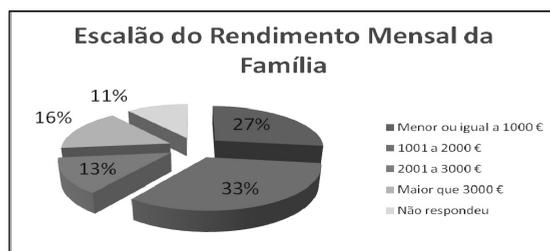
Os jovens universitários foram divididos em três faixas etárias, onde se considerou os indivíduos entre 18 a 20 anos, indivíduos entre 21 a 24 anos e os indivíduos com ou mais de 25 anos de idade. A média de idade ronda os 26 anos. A maioria dos jovens tem entre os 21 a 24 anos de idade (52%).

Gráfico n.º 2 – Faixa Etária



Da análise ao escalão do rendimento mensal da família dos inquiridos obteve-se a seguinte informação. A maioria dos jovens inquiridos está nos dois escalões mais baixos de rendimento, menor ou igual a 1000 € (27%) e entre 1001 a 2000 € (33%).

Gráfico n.º 3 – Escalão do Rendimento Mensal da Família



Após as questões normais que permitem a caracterização demográfica dos jovens aparecem as questões que são objecto do estudo. Os inquiridos responderam a um conjunto de questões sobre a corrupção. As questões são agrupadas em dois conjuntos distintos de informação. O primeiro conjunto que questões prendem-se directamente com o conceito de corrupção. Foi perguntado o que entendem por corrupção, em que áreas a corrupção mais se manifesta em Portugal, como agiriam face a um situação de corrupção e se esses actos deveriam ou não ser penalizados. O segundo conjunto de questões estão mais ligadas à problemática principal do trabalho sobre as percepções dos jovens universitários do fenómeno em causa, tendo-se desenvolvido uma escala exploratória.

1.2. ANÁLISE DOS RESULTADOS

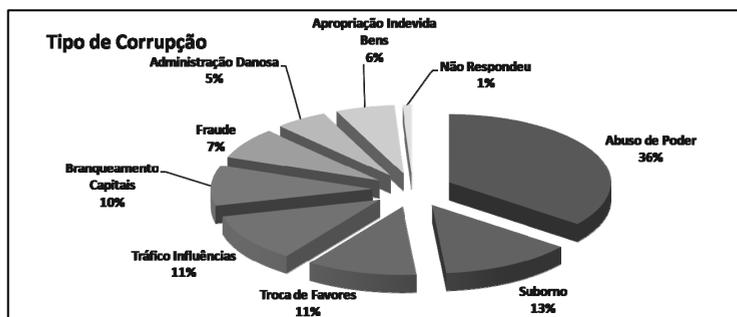
O primeiro conjunto de questões serviu para analisar as percepções sobre o conhecimento dos jovens universitários do fenómeno da corrupção. Dos 416 inquiridos válidos, 325 inquiridos considerou todas as opções propostas pela investigação como corrupção. Foi este o número de inquiridos com os quais se cruzou a restante informação, resultante do primeiro conjunto de questões.

A primeira questão colocada prende-se com o que se entende por corrupção.

O que entende por corrupção? Assinale apenas uma única opção	
Acto em troca de recebimento de uma contrapartida	
Suborno	
Troca de favores	
Tráfico de influências	
Branqueamento de capitais	
Fraude	
Administração danosa	
“Cunha”	
Peculato	
Todas as anteriores	

Os tipos de corrupção considerados foram “Abuso de um poder outorgado para uso ou vantagem privada”, “Suborno”, “Troca de favores”, “Tráfico de influências”, “Branqueamento de capitais”, “Fraude”, “Administração danosa” e “Apropriação indevida de bens”. Dos 325 inquiridos considerados, verificou-se que 36% dos inquiridos consideram o abuso de poder em primeiro lugar na ordenação dos tipos de corrupção.

Gráfico n.º 4 – Tipos de Corrupção



Fez-se o cruzamento dos dados sobre o tipo de corrupção com variáveis como o sexo, a idade e o nível de rendimento mensal da família dos inquiridos com o objectivo de verificar se existe diferenças face a cada uma das situações consideradas. Chegou-se à conclusão que não são variáveis diferenciadoras da percepção sobre o fenómeno. De notar que estes gráficos tem de ser lidos no sentido contrário, dado que os valores mais baixos correspondem às situações consideradas mais graves.

Gráfico n.º 5 – Cruzamento do Tipo de Corrupção com as Idades

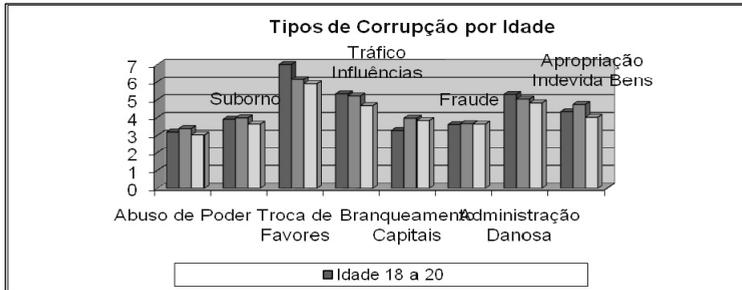


Gráfico n.º 6 – Cruzamento do Tipo de Corrupção com o Sexo

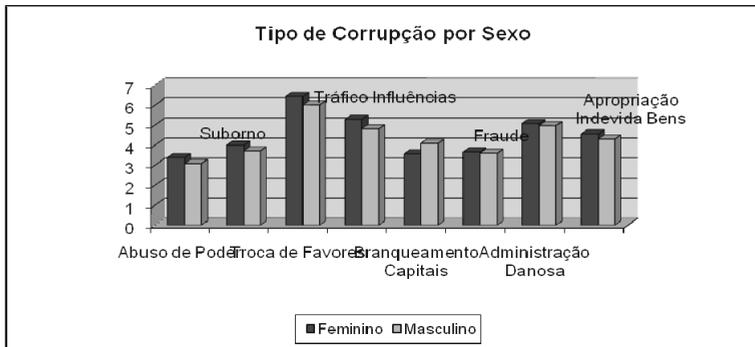
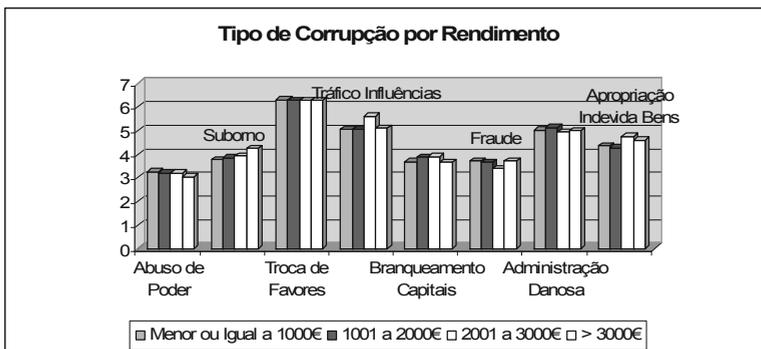


Gráfico n.º 7 – Cruzamento do Tipo de Corrupção com o Rendimento

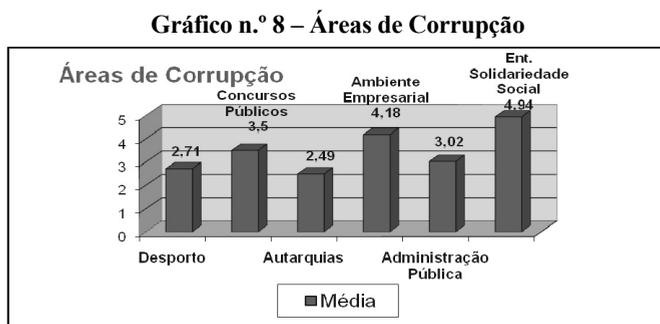


Os resultados obtidos permitem levantar algumas questões. O tipo de corrupção menos grave independentemente da idade, sexo ou rendimento é a troca de favores, logo seguida do tráfico de influências. As mais problemáticas são o abuso de poder, a fraude, o suborno e o branqueamento de capitais.

Outra das questões colocadas no inquérito prende-se com as áreas onde a corrupção mais se manifesta em Portugal. Novamente realiza-se o mesmo tipo de análise com o cruzamento dos dados. O item que apresenta uma média mais baixa é o percebido como o de maior corrupção.

Na sua opinião, em que áreas a corrupção se manifesta mais em Portugal? Ordene por grau de importância (1 para a situação em que mais se manifesta e 6 para a situação em que menos se manifesta)	
Desporto	
Concurso Públicos	
Autarquias	
Ambiente Empresarial	
Administração Pública	
Entidades de Solidariedade Social	

Os resultados foram os seguintes:



As áreas consideradas como áreas mais problemáticas de corrupção foram as que apresentam as médias mais baixas, nomeadamente, as Autarquias, o Desporto e a Administração Pública.

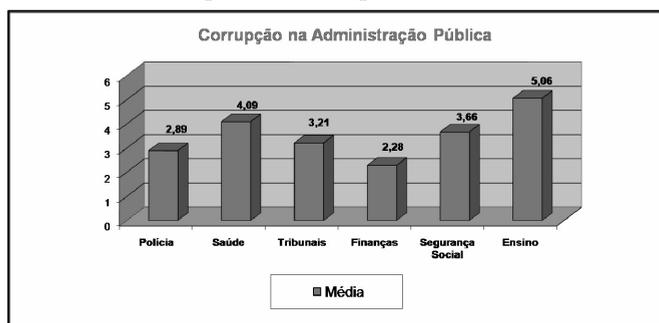
Novamente fez-se o mesmo tipo de cruzamento estatístico das áreas de corrupção com as variáveis sexo, idade e rendimento mensal da família e não se encontraram diferenças (os resultados encontram-se em anexo).

Foi pedido aos jovens que consideraram-se apenas a Administração Pública e que ordenassem por grau de importância o sector onde eles percebem que haja mais corrupção.

Considerando apenas a Administração Pública, ordene por grau de importância o sector, onde na sua opinião, se verifica mais corrupção (1 para a situação em que mais se manifesta e 6 para a situação em que menos se manifesta)	
Polícia	
Saúde	
Tribunais	
Finanças	
Segurança Social	
Ensino	

Os resultados encontrados foram os seguintes:

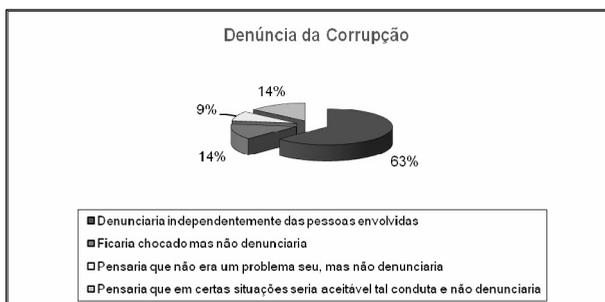
Gráfico n.º 9 – Percepção da Corrupção na Administração Pública



Os jovens percebem uma menor corrupção no Ensino, logo seguida da Saúde. Novamente foram cruzadas estas informações com as variáveis sexo, idade e rendimento mensal da família, para analisar se existiria alguma diferenciação da percepção consoante as variáveis. A conclusão a que se chega é que nenhuma das variáveis permite identificar diferenças significativas (os resultados encontram-se em anexo).

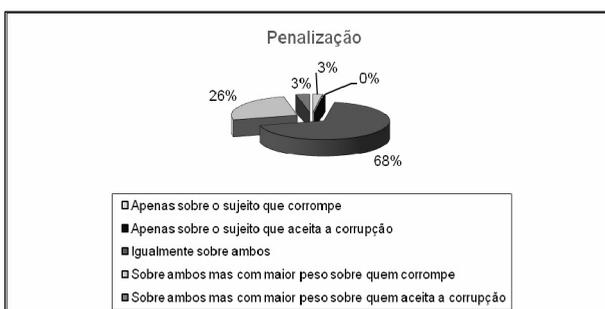
Foi ainda inquirido aos jovens se confrontados com uma situação de corrupção de que forma actuariam. Uma grande maioria (63%) denunciaria a corrupção independentemente das pessoas envolvidas.

Gráfico n.º 10 – Denúncia da Corrupção



Por fim, foi inquirido a percepção sobre qual deveria ser a penalização por actos de corrupção. Novamente, verifica-se uma grande maioria de respostas (68%) considerando que a penalização da corrupção deve incidir sobre ambos os sujeitos envolvidos.

Gráfico n.º 11 – Penalização da Corrupção



A segunda parte do inquérito aos jovens universitários consistiu numa escala sobre várias questões ligadas ao fenómeno da corrupção. Foi pedido para que avaliassem as questões, através de um Escala de Likert, de 5 pontos. Esses dados foram trabalhados através da análise factorial no sentido de reduzir os dados obtidos obtendo factores explicativos da percepção dos jovens universitários sobre a corrupção.

A escala compreende um conjunto de 21 afirmações onde se pediu para os inquiridos expressarem o seu grau de concordância. Na escala utilizada de 5 pontos, o 1 corresponde a “Discordo Fortemente” e o 5 corresponde a “Concordo Fortemente”.

Discordo fortemente	Discordo	Não concordo nem discordo	Concordo	Concordo fortemente
1	2	3	4	5

A análise factorial começou com o conceito de variáveis não observáveis como a parte central do modelo. Depois evoluiu em duas direcções. Os primeiros trabalhos

da análise factorial tinham como objectivo a extracção de um pequeno número de construções teóricas de um largo conjunto de variáveis observáveis. Os investigadores não tinham hipóteses teóricas em mente, apenas pesquisavam uma estrutura subjacente aos dados. Este tipo de análise factorial é denominado na literatura por “análise factorial exploratória”⁷. A análise factorial, onde não existe uma especificação *a priori* do número de factores, é uma análise factorial exclusivamente exploratória.

Assim, os dados permitiram obter sete factores explicativos. Os factores considerados foram os que tiveram valores de *eigenvalues* superior à unidade. Para além disso, os sete factores explicam quase 60% dos dados.

Quadro n.º 1 – Resultados da Extracção dos Factores: Eigenvalues

Eigenvalues Extraction: Principal Components				
Factores	Eigenvalue	% Total	Cumulative	Cumulative
1	3,721434	17,72112	3,72143	17,72112
2	2,053717	9,77961	5,77515	27,50072
3	1,466079	6,98133	7,24123	34,48205
4	1,366904	6,50906	8,60813	40,99111
5	1,138522	5,42153	9,74666	46,41265
6	1,083047	5,15737	10,82970	51,57001
7	1,014358	4,83027	11,84406	56,40029
8	0,899467	4,28318	12,74353	60,68347
9	0,875045	4,16688	13,61857	64,85035
10	0,864069	4,11461	14,48264	68,96496

A análise explicativa dos factores é realizada através da interpretação dos resultados onde aparecem discriminadas todas as 21 variáveis consideradas.

Assim, o Factor 1 que comporta a informação das questões 18, 19, 20 e 21 traduz a percepção dos jovens sobre a Ética/Atitude face a corrupção no serviço público. Os jovens uma vez confrontados com situações concretas de corrupção (em sentido lato) mas passíveis de argumentos “justificativos” face a atitude menos éticas, optam por atitudes éticas.

O Factor 2 que condensa a informação das questões 14 e 15 traduz a percepção dos jovens face aos valores normativos – educacionais e cívicos – que devem prevalecer numa sociedade activa anti-corrupção. O Factor 3 concentra a informação das questões 10, 11 e 13 e traduz a atitude dos jovens face à corrupção percebida no

⁷ HAIR, 2006.

individual, isto é, os jovens contextualizados em situações concretas e de carácter pessoal, que requerem uma tomada de decisão, evidenciam uma adaptação ao sistema – “instinto de sobrevivência”.

Os Factores 4, 5 e 7 consistem apenas numa única questão cada. O Factor 4 prende-se com a percepção de como o fenómeno da corrupção se irá desenvolver no futuro. Os jovens inquiridos revelaram uma percepção fortemente pessimista. O Factor 5, prende-se com o facto dos inquiridos terem a percepção que não é apenas nos países em vias de desenvolvimento que existe corrupção e por fim, o Factor 7, liga-se aos aspectos da percepção de corrupção no financiamento dos partidos políticos. O Factor 6 agrega a informação das questões 1, 2, 3 e 4 que sintetizam a percepção dos jovens face às consequências/impactos da corrupção na Sociedade Portuguesa.

Quadro n.º 2 – Resumo da Interpretação dos Factores

Factor	Variáveis mais associadas	Designação do Factor
Factor 1 Questões 18, 19, 20 e 21	Um examinador de condução deve aceitar dinheiro de um aluno em troca da aprovação no respectivo exame pois ganha pouco O seu vizinho é empresário e através de artimanhas contabilísticas pode conseguir evitar pagar impostos, dando emprego a mais pessoas Um fiscal da Câmara Municipal pode aceitar dinheiro de um proprietário de um terreno situado em zona ecológica, em troca da autorização da construção de um empreendimento turístico, pois vai empregar muita gente Um ex-Ministro de obras públicas deve assumir um elevado cargo de direcção numa empresa privada de construção civil que trabalha com o Estado, pois conhece muito bem o sector.	Ética/Atitude face à Corrupção no Serviço Público
Factor 2 Questões 14 e 15	No ambiente familiar deve ser inculcado o sentido moral, ético e de cidadania A legislação deveria ser mais penalizadora face a actos de corrupção	Valores Normativos
Factor 3 Questões 10, 11 e 13	Como dono de uma loja, se os clientes não pedirem, não entrego recibo da venda efectuada Para realizar uma cirurgia num hospital público com uma longa lista de espera, deve recorrer-se a um conhecimento de pessoas influentes para ser mais rapidamente operado Face a uma situação de ser apanhado pela brigada de trânsito em excesso de velocidade, deve-se tentar convencer o agente da autoridade a modificar o resultado da infracção	Atitude face à Corrupção Percepcionada no Individual

(continuação do Quadro n.º2)

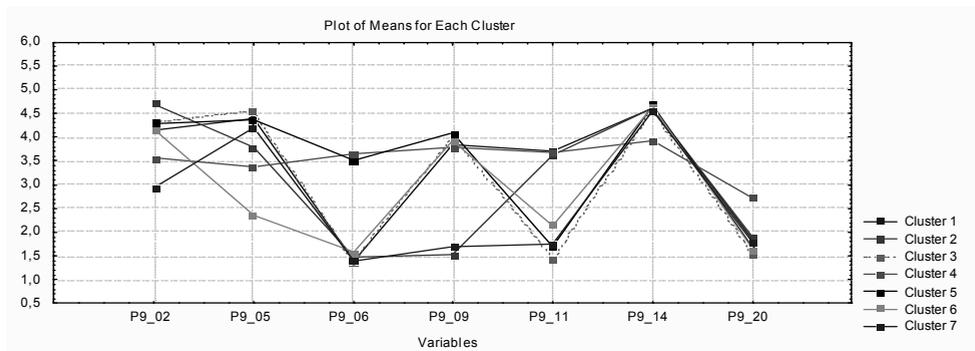
Factor	Variáveis mais associadas	Designação do Factor
Factor 4 Questão 5	O nível de corrupção tenderá a aumentar no futuro	Evolução Futura da Corrupção
Factor 5 Questão 6	Só nos países menos desenvolvidos é que os fenómenos de corrupção se verificam	Países Desenvolvidos versus Países em Vias de Desenvolvimento
Factor 6 Questões 1, 2, 3 e 4	A corrupção é um problema para o bom funcionamento da sociedade A corrupção é perigosa para a democracia A corrupção é penalizadora para a competitividade do país A corrupção é penalizadora para a igualdade de oportunidades entre os indivíduos	Impactos da Corrupção
Factor 7 Questão 9	As empresas, os sindicatos, outros grupos de interesse deveriam poder financiar os partidos políticos de uma forma transparente e legal	Corrupção no Financiamento dos Partidos Políticos

Considerando os factores explicativos da percepção do fenómeno da corrupção pelos jovens universitários obtidos pela análise factorial, foi realizado uma análise de clusters para verificar se em cada um dos factores se poderiam constituir segmentos da população estudantil.

A análise clusters é uma técnica de estatística multivariada que tenta organizar um conjunto de indivíduos, para o qual é conhecida informação detalhada, em grupos relativamente homogéneos. Nesta técnica, os grupos definem-se por si mesmo, sem que haja uma relação causal entre as variáveis utilizadas⁸. Assim, utilizou-se a variável dentro de cada factor que apresentava um maior valor de *loading*, da análise factorial. Numa primeira fase, considerou-se tantos segmentos (*clusters*) quantos os factores. Em fases posteriores diminuíram-se os clusters de forma a acentuar eventuais diferenças, tendo chegado a quatro clusters.

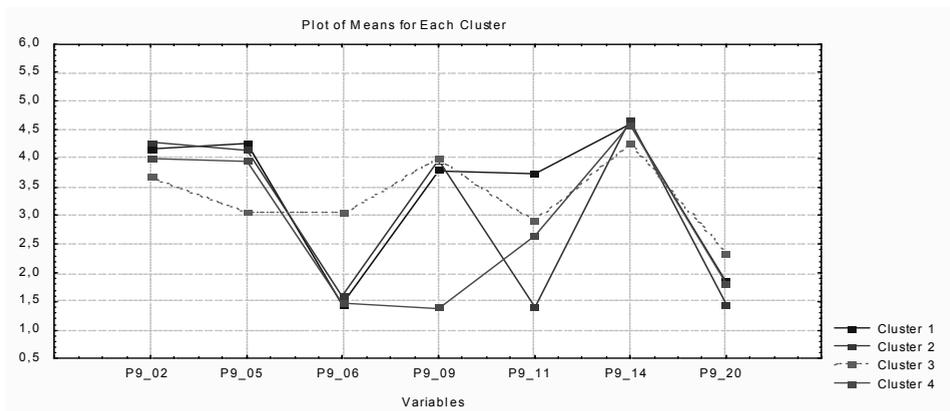
⁸ HAIR, 2006.

Gráfico n.º 12 – Análise de Clusters Inicial



Depois reduziu-se os segmentos da população a cinco. E depois a quatro segmentos. Tendo parado o processo, pelo facto dos resultados começarem a estabilizar. Não existem regras que permitam determinar o número de clusters a seleccionar. Para se realizar esta tarefa recorre-se à experiência passada ou a considerações de ordem teórica. Pode-se ainda recorrer a algumas estatísticas que não foram aqui utilizadas, tais como a estatística pseudo F e a estatística pseudo t^2 .

Gráfico n.º 13 – Análise de Clusters Final



Da análise dos resultados apresentados nos gráficos, verifica-se que para a “Ética/Atitude face à Corrupção no Serviço Público” – F1, “Valores Normativos” – F2 e “Impactos da Corrupção” – F6, não existe diferenciação nas percepções dos inquiridos, logo não existem segmentos naturais que de alguma forma se diferenciem.

Onde se encontram formação de segmentos são nos restantes factores, sendo a “Atitude face à Corrupção Percebida no Individual” – F3 o maior diferenciador.

A percepção da corrupção quando considerada em situações concretas e individualizadas é susceptível de induzir a diferentes comportamentos.

Já a “Evolução Futura da Corrupção” – F4, “Países Desenvolvidos versus Países em Vias de Desenvolvimento” – F5 e a “Corrupção no Financiamento dos Partidos Políticos” – F7, indicam a formação apenas de dois segmentos diferenciadores.

CONCLUSÕES

Da análise dos resultados podem retirar-se várias conclusões, nomeadamente, os jovens apresentam elevada consciência auto-regulada individual e colectiva, mostram que sabem avaliar a Sociedade. Para além disso, os jovens mostram ter uma noção clara de um modelo equilibrado e não utópico da Sociedade. Contudo, a necessidade de adaptação ao meio ambiente, numa perspectiva Darwinista de análise, de sobrevivência, no seio de um sistema com características adulteradas, conduz a uma refracção da atitude profundamente ética evidenciada pelos jovens universitários. Os resultados permitem afirmar que os valores estruturantes da cultura ocidental ética são prevalecentes e logo o fenómeno da corrupção requer políticas eficientes e eficazes no seu combate.

Esta investigação abre ainda a perspectiva de estudos futuros:

- Explorar a escala ao nível dos factores de uma única variável “Evolução Futura da Corrupção” – F4, “Países Desenvolvidos *versus* Países em Vias de Desenvolvimento” – F5 e a “Corrupção no Financiamento dos Partidos Políticos” – F7.
- Replicar o questionário a outras faixas etárias inseridas no mercado de trabalho, permitindo proceder a uma análise comparativa com os resultados agora apurados. Com os novos dados a recolher, pretende-se aplicar outras técnicas estatísticas no sentido de obter mapas de posicionamento considerando os factores explicativos obtidos neste trabalho e variáveis como a profissão e a idade.

BIBLIOGRAFIA

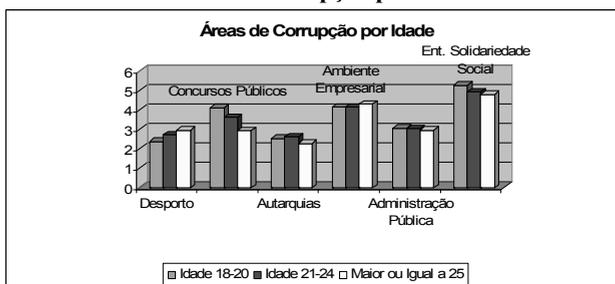
COLEMAN, J.S., 1990 – *Foundations of Social Theory*. Cambridge.

FUKUYAMA, F., 1995 – *Trust. The Social Virtues and the Creation of Prosperity*. New York.

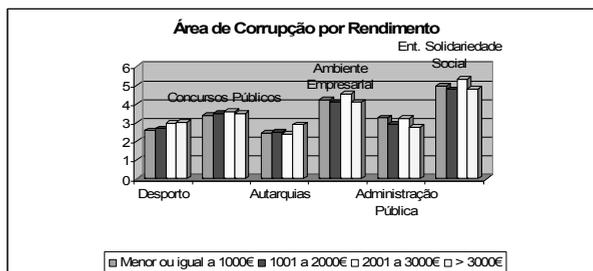
- GRAEFF, Peter, 2005 – “Why Should One Trust in Corruption? The Linkage Between Corruption, Norms and Social Capital”, in LAMBSDORFF, TAUBE, SCHRAMM (eds) – *The new institutional economics corruption*. Londres: Routledge.
- HAIR, J. F.; ANDERSON R. E.; TATHAM, R. L.; BLACK, W. C., 2006 – *Multivariate Data Analysis*, 6th Ed. N.J.: Pearson, Prentice-Hall, Upper Saddle River.
- LOURY, Glenn C., 1977 – “A Dynamic Theory of Racial Income Differences,” in WALLACE, P., LAMONT, A. (eds.) – *Women, Minorities and Employment Discrimination*.
- LOURY, Glenn C., 1987 – “Why Should we Care about Group inequality?”. *Social Philosophy & Policy*, 5.
- PUTNAM, R. D., 1993 – *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton.
- SELIGMAN, A.B., 1997 – *The Problem of Trust*. Princeton.
- WOOLCOCK, M., 1998 – “Social Capital and Economic Development: Toward a Theoretical Synthesis and Policy Framework”. *Theory and Society*, vol. 27.

ANEXOS

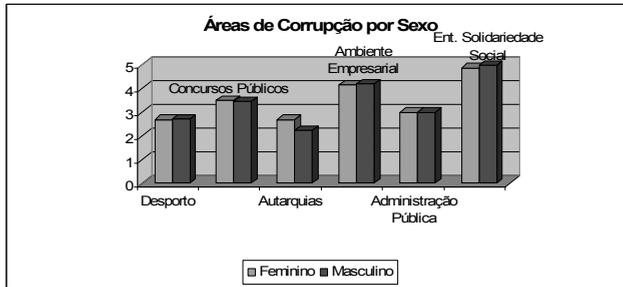
Áreas de Corrupção por Idade



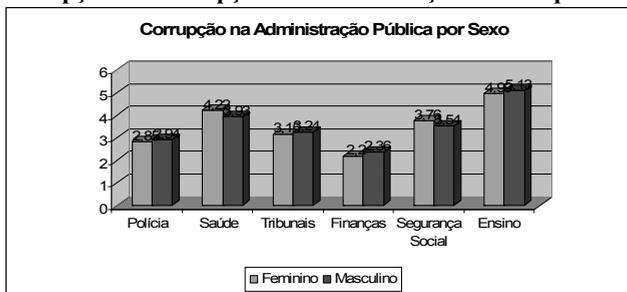
Áreas de Corrupção por Rendimento



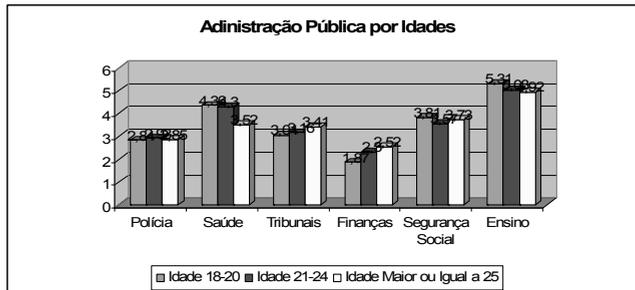
Áreas de Corrupção por Sexo



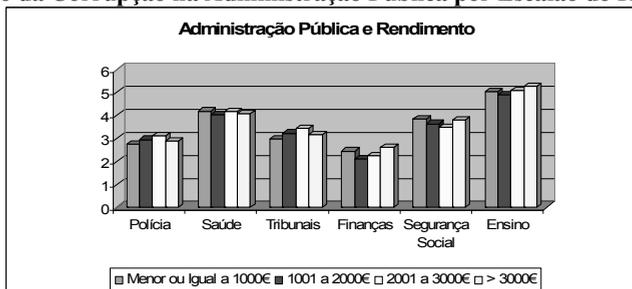
Percepção da Corrupção na Administração Pública por Sexo



Percepção da Corrupção na Administração Pública por Idades



Percepção da Corrupção na Administração Pública por Escalão do Rendemento



DO AMBIENTE DAS CIDADES ÀS CURIOSAS METANÓIAS COMPORTAMENTAIS¹

Henrique Jorge Fabião

Julgamos seguir, sempre de novo, atrás da natureza e (afinal) viajamos unicamente nas margens da forma, através da qual nós a contemplamos².

INTRODUÇÃO

As cidades, hoje, são máquinas complexas que fazem parte das nossas vidas, e, em relação às quais, quer queiramos quer não, não lhes somos indiferentes, não conseguimos ser indiferentes. Ou melhor, já não conseguimos descrystalizar o seu preponderante agir na construção da *ego sintonia* ou *ego distonia* que permanentemente do nosso comportamento se diz. As cidades são-nos. No mundo contemporâneo, mesmo que nelas não queiramos viver, a miscigenação da sua realidade no nosso ser³, ultrapassa a estrita vontade do seu aceitar, para elas próprias se tornarem prolongamentos quase “protésicos” do nosso existir, coagindo-nos comportamentalmente *lato e estrito sensu*; uma coacção indelével, muitas vezes, violenta, outras tantas, desfigurando “balões” de imaginários e, construindo, outros tantos universos fantásticos em que o homem age e interage, configura velhas e novas verdades e se confronta e enfrenta numa permanente ritualização – mais ou menos consciente – gnótica e auto-gnótica⁴, individual e colectiva.

¹ Este artigo resulta de um aprofundamento e maior reflexão de uma comunicação apresentada no *Symposium* Internacional: *The Economics of Corruption in Contemporary Developed Societies*, Fundação Eng. António de Almeida. Porto, 26-27 de Março de 2009.

Metanóia: palavra de origem grega, significando mudança intelectual e comportamental (...).

² WITTGENSTEIN, 1989: 209.

³ A miscigenação enformadora dum espécie de “assujeitamento” de ética discutível, porque passível de ser discutida, (...), enfatizadora de características comuns a todos enquanto grupo. Curiosamente, primeiro estranha-se, mas, mais tarde ou mais cedo, entranha-se, ainda que em distintas escalas (a escala é sempre comparatística) em cada um de nós.

⁴ Esta perspectiva da gnose e, naturalmente, auto-gnose, assume-se como estruturante nas perspectivas individuais e leituras que se realizem do mundo exterior nas suas multidimensionais escalas realizadas pelo homem. Paulo Ferreira da Cunha cuidadosamente esclarece que não sendo nada fácil o acto do conhecimento do próprio sobre o próprio, (...) *conhecer-se não é tarefa nada fácil: até porque não nos vemos sequer física e aparentemente a nós mesmos*

Assim, as cidades como “seres” identitários ou aglutinadores que rompem os diques espessos da nossa identidade e intimidade⁵, por mais espessos que sejam (...), as cidades aí estão, permanentemente geradoras de circunstâncias⁶, articulando e dirigindo a memória, promovendo e propondo novas quimeras e utopias⁷, obrigando a atenção num permanente sublinhar de acidentes contributivos ao carácter e personalidade de quem vive e quem não vive hoje, no seu(s) espaço(s). A saída do labirinto, já não se perspectiva na fuga ao “clássico” Minotauro. Este, inexistente⁸, confundiu-se e desmaterializou-se, fundindo-se no novo labirinto dum apocalipse que se tenta permanentemente iludir, iludindo todos, esquecer ou adiar.

senão através dos outros (ou do espelho) – que fará vermo-nos por dentro! A autognose é gnose (conhecimento) do próprio, pelo próprio (auto), como esclarece o autor sabiamente que as sociedades representam-se de forma subtil, muitas vezes camuflada, com fórmulas que relevam do mito e do símbolo, e não raro dando curso a falsas consciências. Assim, de facto o problema é mesmo complexo, obrigando a uma cauteloso, interdisciplinar e profundamente atenta forma de contextualizar esta matéria nos comportamentos humanos, particularmente, naqueles que se posicionam nos meandros intrincados da corrupção, como fenómeno característico deste universo! Ver CUNHA, 1995: 12.

⁵ Não nos esqueçamos de duas coisas. Primeiro dos mistérios que meandram qualquer acto comunicacional, e, depois, a forma que esses meandros assumem, conferindo a esses fantásticos mistérios uma densidade, talvez, incomensurável. Particularmente neste contexto, extrapolado ao universo mais abrangente em que ele se projecta, Juan Cruz esclarece que *dialogar é humano: enfoque transcendente da linguagem; a intersubjectividade da linguagem não é propriamente um uso, mas algo mais: pôr em contacto intimidades que de outro modo se separariam.* As Cidades, presume-se, que num estruturante ligar como desejo, acabam por propor só o esquecimento como dominante de quem se é, em detrimento dum ‘altruístico’ mas utópico sublinhemos, lembrar e esquecer quem se é. José Maria Cabral, no seu desafiante *Desafio da Normalidade*, sublinha muito bem esta ideia, ao enfatizar que *para lembrar quem sou tenho que esquecer o que sou.* Se num modelo teórico de cidade, esta seria o espaço mais favorável onde tal perspectiva se validasse, a prática demonstra, que tal realidade não passa mesmo de um modelo teórico deleitável no fantástico *céu dos conceitos*, sem todavia olvidarmos, numa redescção sobre o urbano, o *não conseguir orientar-se numa cidade não tem grande significado. Mas perder-se numa cidade como uma pessoa se perde numa floresta requer uma aprendizagem...* Ver CRUZ, 1992: 27-51; CABRAL, 1993; BENJAMIN, 1989: 297.

⁶ Gostaríamos de sublinhar o conceito de circunstância, numa perspectiva Ortegaiana, neste particular interpretativo, onde a cidade como espaço de comunidades, por excelência, se assume como a quarta dimensão do eu. Francisco Xavier Pina Prata, na sua *Dialéctica da Razão Vital*, elucida muito bem esta perspectiva, contextualizando que *não é em oposição ao indivíduo que desponta o social, mas somente na confrontação com o fenómeno interindividual.* Neste confronto *interindividual*, qual utopia é despoletada, pela dinâmica do “eu” e da “circunstância” que a Cidade predispõe (Ver PRATA, 1962: 320-321).

⁷ Particularmente sobre esta matéria, ver CUNHA, 1995: 142-143; CUNHA, 1993.

⁸ (...) Ou existente sob uma infinidade de perspectivas.

As cidades, deixando de ser invisíveis⁹ para a sua literatura concreta e não concreta, identificando-se num “n” de realidade abstracta, por exemplo, também sublinham, curiosamente, a sempre identitária¹⁰, transparente ou opaca expressão/imagem que de nós passamos, às vezes pelas sublimes escalas em que permitem ou pretendem ser lidas; elas e nós, ou que nos leiam, ou não lidas na sua acção directa perceptível ou indelével que pela “nossa” identidade também perpassa, ganhando ou perdendo o pé da matriz cultural da memória individual e colectiva¹¹, ou não memória que as obrigou ou descobriu como colectiva expressão do Homem ou, enfatizando plasticamente esta realidade, por exemplo, talvez memória ou não mediante o imaginário e o consciente de cada um; aí estão, aos olhos de todos; último reduto dum tempo que aspira a laivos *neo-renascentistas*¹² (...a ausência de vocabulário, muitas vezes limita a velocidade e capacidade de expressão) possíveis de todas as teorias e aforismos, tecnologias e vertigens, *interfaces* iniludíveis da nossa permanência no universo conhecido. Delas tudo parte. A elas tudo chega. Nelas nos projectamos ou antecipamos, a elas nos submetemos. Do aleatório ao pensado, do mais ou menos consciente e normativo, quiçá canónico, ao livre arbítrio libertador, a Cidade como *complexo demográfico formado, social e economicamente, por uma importante concentração populacional dedicada a actividades de carácter comercial, industrial, financeiro e cultural*¹³, é o verdadeiro palco onde tudo acontece, verdadeira Metanóia¹⁴, campo de mudanças e expressões de comportamentos, laboratório permanente duma salvação consciente impossível, mas único reduto de se imaginar o tempo e o espaço, talvez de uma forma mais criativa de também se continuar a ser.

⁹ Um pouco ao contrário de Italo Calvino na imediatez da nossa leitura, mas sublinhando o fantástico, quiçá quimérico da perspectiva sublinhada por este autor nas suas *Cidades Invisíveis*.

¹⁰ A perspectiva é mesmo muito pessoal, mas bastante realista. Estamos mesmo convencidos da validade desta ideia.

¹¹ A ideia expressa, partindo, por exemplo duma ampla escala proposta por Steiner, por exemplo, na sua *Ideia de Europa*, acaba esta por ter reflexos curiosos na leitura individual, que mais não sublinha a acção discreta, provavelmente multidiferencial, que uma particular ideia de “caos”, se revê na ancoragem a um padrão consistente.

¹² O conceito é apropriado de Paulo Ferreira da Cunha.

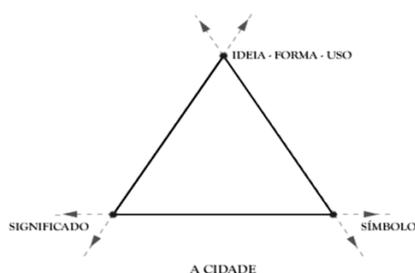
¹³ Conforme clássica definição de dicionário.

¹⁴ Curiosamente um dos anagramas de metanóia é *teomania*, ou loucura em que o “doente” acredita que é Deus ou inspirado por Deus.

Y precisamente aqui, en esse suelo de muerte que me es congénito, me encuentro en casa, y más en casa en esa ciudad (mortal) ...y cuando hoy voy põe esa ciudad y creo que esa ciudad nada tiene que ver conmigo, porque no quiero tener nada que ver com ella...sin embargo todo lo que hay en mi interior (y en mi exterior) viene de ella, y yo y la ciudad somos una relación perpetua, inseparable, aunque también horrible. Porque realmente todo lo que hay en mí se refiere y se remonta a esa ciudad¹⁵.

1. CORRUPÇÃO: PALAVRA DE ORIGEM LATINA QUE PODE SIGNIFICAR TAMBÉM ADULTERAÇÃO E DECOMPOSIÇÃO

Do contextualizado anteriormente, fácil será predispor-mo-nos a aceitar que a Cidade, é, então, o espaço, por excelência, onde a adulteração e natural decomposição¹⁶ podem assumir contornos incomensuráveis que, e numa aproximação bastante prática, poderíamos sintetizar através dos geniais esquemas que *Ignacio Araujo Mugica*¹⁷ constrói, redescrivendo-os e movimentando-os para uma interpretação projectada sobre o “metabolismo” das cidades (num primeiro momento), e sua predisposição à indução de comportamentos desviantes, os quais, definindo variáveis intangíveis¹⁸, interagem de forma complexa, balizando comportamentos passíveis de serem *interfaces* indutoras do comportamento humano na Cidade e, fora dela (...).



(a)

Respetar el objeto del conocimiento es, ante todo, no querer reducirlo a lo que debería ser para ajustarse a las reglas de un tipo de conocimiento arbitrariamente elegido por nosotros¹⁹.

2. CONTEXTUALIZAÇÃO DE MODELOS

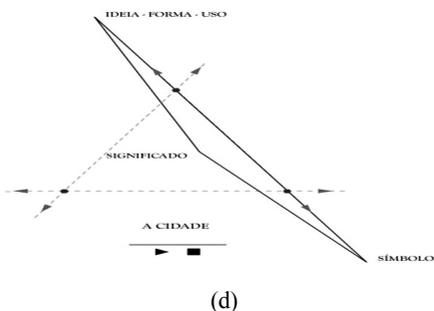
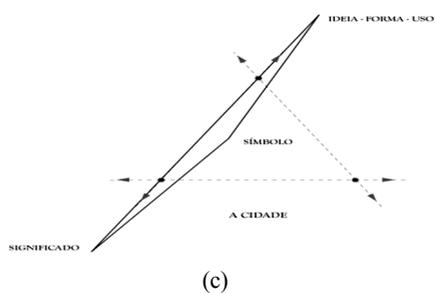
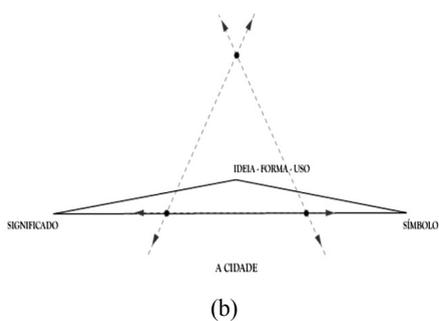
Ignácio Araújo, contextualiza esta leitura [imagem (a)] convergente a um *nível de con-*

¹⁵ BERNHARD, 1989: 361.

¹⁶ Digamos que a relação dual que se estabelece entre a decomposição/adulteração da Cidade e a decomposição/adulteração humana, é hoje indissociável.

¹⁷ MUGICA, s/d: 16-28

¹⁸ Intangíveis, porque sobre as quais não se consegue obter uma aferição directa.



*ciencia de relaciones entre forma y cultura*²⁰ numa perspectiva que nos permite um campo abrangente de contextualizações. Redescrivendo esta leitura para uma qualquer cidade, facilmente, entenderemos que esta conterà a *capacidad de adaptación del hombre, que se habitua a “ambientarse” en sítios quizá “antihabitativos”*²¹, podendo, naturalmente, despoletar comportamentos plurais a todo um conjunto de normas comprometidas e preten-samente reguladoras num tempo e espaço (o actual), dos *dilemas aparentes que se estable-cem entre individuo y sociedad*²², do seu comportamento.

Partindo, então, duma base comum a qualquer cidade, sendo possível desvendar/ler na sua existência, uma *ideia*, uma *forma*, um *uso*, um *símbolo* e um *significado* (elementos propostos pelo autor referenciado), e aplicando “forças” em cada um dos vértices do triângulo equilátero (modelo base, onde este conjunto de parâmetros estaria, teoricamente, equilibra-do), as deformadas alcançadas pela forma base, procuram enfatizar descompensações, animadoras de variados comportamentos (uma miríade) plasmados pelo ser humano, no sub-linhar exacerbado de uns sobre outros, que de maneira clara – em teoria –, *afectan al hombre en cuanto “morador”, en cuanto usuario de unos espacios que reflejarán tanto los intereses ambientales de la persona como de la colectividad*²³ [Imagens (b), (c) e (d)]. Quanto mais intenso for, por exemplo, o significado e a ideia-forma-uso, poderemos correr o risco da perspectiva simbólica da cidade se perder (...).

¹⁹ GILSON.

²⁰ MUGICA, s/d: 16.

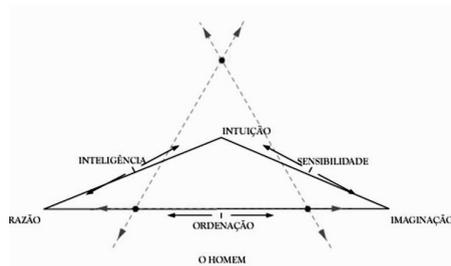
²¹ MUGICA, s/d: 16.

²² MUGICA, s/d: 18.

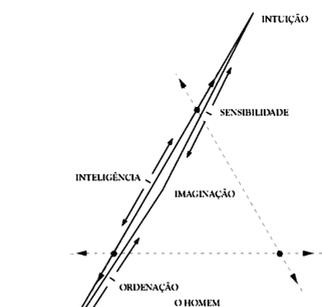
²³ MUGICA, s/d: 18.



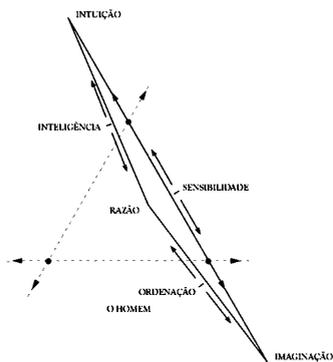
(e)



(f)



(g)



(h)

Continuando numa mesma linha de raciocínio, agora vertido sobre o Homem, e, partindo dum esquema proposto também por Ignacio Araujo na obra referenciada²⁴, é sugerida uma acção idêntica à anterior, pela decomposição formal resultante de “forças” aplicadas a cada um dos vértices do triângulo equilátero base [imagem (e)], redundando, então, em várias deformadas [imagens (f), (g) e (h)] (sublinhe-se, todavia, que estes parâmetros, no limite se anulam, alterando-se, radicalmente, a figura geométrica base, passando a ser uma “linha”), indutoras de possíveis desvios comportamentais [admitamo-las como variáveis intangíveis, passíveis de quantificação], podendo levar, então, e em última análise (admitemos tal num plano estritamente teórico) à sua extinção. Ignacio Araujo, define cada um destes parâmetros numa perspectiva dirigida ao Arquitecto como estruturante do seu conhecimento disciplinar²⁵, aqui, a leitura que é proposta é mais lata e extensível a todo e qualquer comportamento humano.

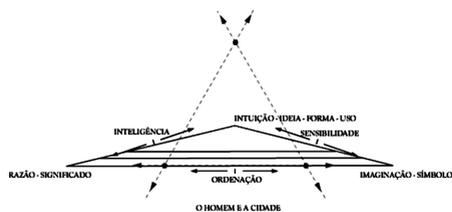
[Questionando-nos se a perspectiva é francamente original, não nos esqueçamos que o ponto de partida, sustentou-se numa pergunta inicial; se nesta reinterpretação *se irá dizer algo de novo, ou de maneira suficientemente original para poder ser realmente nova (non nova, sed novae)*²⁶. Procurando redescrever o conhecimento por forma a conferir-lhe uma outra possível praticabilidade objectiva, ainda que enformado por uma “sedutora” subjectividade, mais não se perspectivando, então, a investigação a outras leituras – sobre as quais, estamos convencidos que se estribam numa possibilidade não errônea ou falaciosa –, então, *influyente, confluyente e afluyente*²⁷, propondo-nos o “atrevimento” de, *metendo a foice em ceara alheia*,



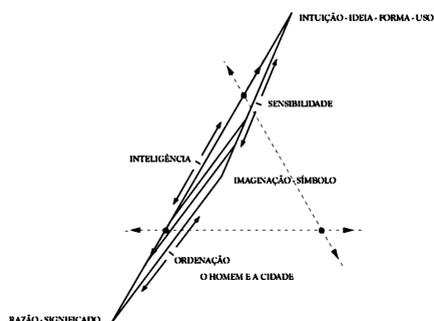
(i)



(j)



(k)

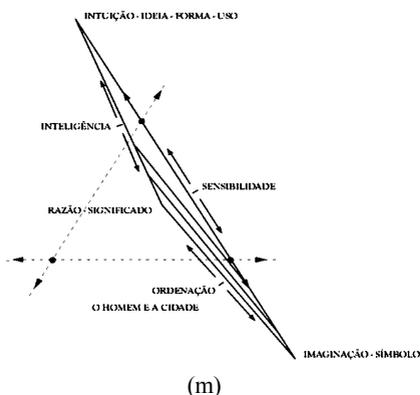


(l)

não nos esquivarmos a tal desafio].

Sublinhemos, então, que admitindo uma interpretação extrapolável do Homem na sua singularidade – este já constituído por todo um articular hiper-complexo de variáveis expressas no seu comportamento, *lato sensu* –, para uma sociedade, e, numa sua possível expressão, a Cidade, tornar-se-á imprescindível compreender a actuação, então, de todas estas “singularidades” na construção da “expressão matemática” conducente não somente à sua compreensão como expressão, mas ao fito, mais abrangente, a que esta se destina, assim como a todo o universo onde, eventualmente, se aplique. O campo de estudo mostra-se imenso e flexível no delinear de fronteiras multi e interdisciplinares que a si, obrigatoriamente, chama.

Finalmente, e no âmbito desta primeira aproximação, trazemos a terreiro mais uma “variável” à construção da equação, conformando-se esta no esquema proposto por Hofstede²⁸ pela [imagem (i)], onde nos é proposta uma estratificação da construção comportamental do Homem, articulando a sua própria natureza (como algo inato), a sua cultura (como algo que vai sendo adquirido com o decorrer do tempo) e a sua personalidade, como construção resultante da articulação da cultura e natureza, estruturantes, então, todos estes parâmetros do seu ser e articuladores do seu construto mental. A nova proposta de análise que se despoleta como hipótese a ser investigada, será a possibilidade de conjugar todos estes esquemas enunciados, de novo, aplicando “forças” que deformarão a figura geométrica base, propondo um novo modelo constituído por um amplo conjunto de variáveis intangíveis, a partir do qual se procurará compreender – a montante e a jusante –, a



complexidade de comportamentos, eventualmente, aferíveis, convergentes ao entendimento do Homem e sua acção no complexo espectro social²⁹. A leitura sequencial proposta é aquela que articula a sequência dos esquemas [(j), (k), (l) e (m)], esta última como imagem articuladora de todos os parâmetros].

REFERÊNCIAS FINAIS³⁰

O trabalho de investigação, ainda se encontra numa fase inicial. Os objectivos delineados, passam pelo estudo aturado de cada uma das variáveis intangíveis e sua coerente articulação, presentes nos modelos construídos, assim como o seu balizamento e, ainda, a uma compreensão, pretendivelmente convergente, aos comportamentos humanos que hoje se despoletam nas cidades, seu melhor entendimento e eventuais contributos correctivos que daí se possam aportar.

²⁴ MUGICA, s/d: 25.

²⁵ MUGICA, s/d: 25-26.

²⁶ CUNHA, 1999: 16.

²⁷ Livrentemente apropriado de Paulo Ferreira da Cunha. Ver OLÉRON, s/d: 13-14.

²⁸ HOFSTEDE, 1996: 687.

²⁹ Tal trabalho encontra-se, neste momento, em fase de desenvolvimento, com a colaboração das Professoras Doutoras Paula Rodrigues e Cristina de Abreu.

³⁰ Uma nota de agradecimento à colega e Mestra Arquitecta Sara Patrícia Pinheiro pelo apoio na construção das imagens e sua coerente montagem no texto.

ANEXO – GLOSSÁRIO DE “TERMOS” E SUAS POSSÍVEIS PERSPECTIVAS DE LEITURA

Não se pretenderá, de forma alguma, uma exaustiva definição dos conceitos que a seguir se enumeram. Trabalho árduo, que nos parece dispensável nesta primeira abordagem, mas indispensável na continuidade da investigação. Desta forma, sublinham-se, somente, sumárias contextualizações, que mais não pretendem do procurar alcançar uma base comunicacional inicial, e, como tal, plausível de posteriores e mais complexos enquadramentos.

Cultura: numa perspectiva Straussiana, aquilo que de facto permanece e despoleta um primeiro conjunto de opções, que não deixando de ter por base o “nosso” processo de aculturação, articula e projecta este processo, muitas vezes, em ritmos distintos daqueles que desejaríamos. Curiosamente, no dicionário de língua portuguesa, também se sublinha “elegância”, como expressão duma cultura; curiosa perspectiva.

Forma: algo que dirá das variações da forma da cidade e, naturalmente, dos elementos que constituem a sua arquitectura, não somente, digamos, numa perspectiva de delineamento formal, mas também na vivência que essa forma induz, sua apropriação e vivência.

Ideia: admitamos, e no contexto estudado, que a “ideia” será uma hipótese de representação sustentada por uma imagem aferível ou desejável; também poderá ser puramente intelectual, não deixando de ser “projecto”, conhecimento, e, naturalmente passível de antecipação, como também no comunicar de “algo concreto” com repercussões variáveis ao nível do comportamento.

Imaginação: “aquela” que é despoletável pela própria imagem da cidade, na miríade de conotações e subsequentes comportamentos por parte dos seus habitantes que esta pode, sugerir (...).

Inteligência: fundamental para as “novas concepções”. Partindo da apreensão, como campo estruturante para posteriores ajustes, resultado de “novas” leituras redescritas de distintas áreas do conhecimento, para uma gnose mais eficaz da realidade.

Intuição: fundamental para um conhecimento “claro”, devendo ser balizada por um “bom senso”; este, então, evitável dum destruidor “lirismo”!

Natureza Humana: a natureza de todos nós, com a sua plural e fantástica diversidade, no nosso tempo e suas particulares circunstâncias.

Personalidade: diz do carácter exclusivo e essencial duma pessoa, extensível a grupos sociais e suas articulações. Também, não será despropositado, falar-se dum “espaço” com uma certa personalidade, quando este se encontra bem resolvido, e, admitamos, se potencia francamente “pedagógico” na forma de o apropriar e vivenciar.

Razão: digamos, capacidade de discorrer com base no conhecimento, exigindo, como “dobradiça operativa”, a necessária prudência (...)

Sensibilidade: capacidade de articular as impressões causadas pelo mundo exterior e reacções a estas mesmas impressões, *lato e estrito sensu*. No nosso particular caso, estando, talvez, em “constante vigília” sobre as circunstâncias em que vivemos e que nós próprios despoletamos, assim como todas aquelas vertidas sobre nós.

Símbolo: sinal particular possível de se manifestar numa infinidade de perspectivas, por exemplo, na forma como uma realidade singular se redescreve numa multiplicidade de interpretações: um mesmo espaço, com um determinado fito, poderá originar uma infinidade de interpretações, interpelando o “sujeito” de forma distinta, e, quiçá, pela sua intromissão (do espaço sobre cada um de nós), talvez “violenta”, levando a atitudes díspares de comportamentos possíveis de serem rotulados de “desviantes” (?)

Significado: (...) aquilo, que de facto significa alguma coisa; as cidades significam de facto.

Uso: aqui o sentido é muito complexo. Desde uma perspectiva ideológica até à sua configuração em “forma”, passando por modelos teóricos e suas articulações, num tempo com características muito particulares, onde o homem, na sua singularidade, está cada vez mais “singular” (vivemos, tipicamente numa sociedade onde impera o *self made man*, ou melhor, o *self*, obrigou de forma quase violenta ao *self made man* com todas as implicações que daí possam advir), este “uso”, ultrapassará, em muito, a estrita moda, obrigando ao conhecimento de “distintas experiências” que nas cidades se validam.

BIBLIOGRAFIA

- ARAUJO, I., 1988 – *El Proyecto Arquitectónico como Tesis Doctoral*. Pamplona: Ed. Escuela T. Superior de Arquitectura – Universidad de Navarra.
- BENJAMIN, Walter, 1989, apud MENDES, Anabela – “Berlim, uma Cidade oculta – Percursos e deambulações no conto ‘Der Irre’ de Georg Heym”, in AA.VV. – *O Imaginário da Cidade – Cidade Real/Cidade Imaginária*. Lisboa: Ed. Fundação Calouste Gulbenkian.
- BERNHARD, Thomas, 1989 – “Die Ursache”, apud CILLERUELO, José Angel – “Barcelona: De la Ciudad Antigua a la Metrópili”, in AA.VV. – *O Imaginário da Cidade – Cidade Real/Cidade Imaginária*. Lisboa: Ed. Fundação Calouste Gulbenkian.
- CABRAL, J., 1993 – *O Desafio da Normalidade* (impressões do fim da vida). Lisboa: Ed. Rei dos Livros.

- COMISSÃO de Coordenação da Região Norte, 1998 – *Glossário de termos - Ordenamento do Território, Ambiente, Património Cultural e Reabilitação Urbana*. Porto: Ed. Comissão de Coordenação da Região Norte (CCRN).
- CRUZ, J., 1992 – “Filosofar Hoy – entrevista com Leonardo Pólo”, in *Anuário filosófico*.
- CUNHA, Paulo Ferreira da, 1993 – *Constituição, Direito e Utopia* (Dissertação de Doutoramento em Direito). Coimbra: Ed. Autor, Coimbra.
- CUNHA, Paulo Ferreira da, 1995 – *Tópicos Jurídicos*. Porto: Edições Asa.
- CUNHA, Paulo Ferreira da, 1999 – “Direito Natural e Teoria da Justiça – Deontologia, Terminologia e Sistematisação”. *Persona y Derecho*, Revista de fundamentación de las Instituciones Jurídicas y de Derechos Humanos, v. 40. Pamplona: Ed. Universidad de Navarra.
- FIGUEIREDO, Cândido de, 1991 – *Dicionário da Língua Portuguesa*. Lisboa: Ed. Bertrand Editora.
- HOFSTEDE, G., 1996 – “Culture and Organisation-Software of the Mind”, apud SAAD, Mohammed – “The Role of Learning in Understanding Cross-Cultural Business in Europe”, in *Actas del IV Congreso Cultura Europea*. Pamplona: Ed. Universidad de Navarra.
- MUGICA, Ignácio Araújo, s/d – *El Proyecto Arquitectónico como Tesis Doctoral*.
- OLÉRON, P., s/d – *A Argumentação*. Lisboa: Ed. Edições Europa-América.
- PRATA, F., 1962 – *Dialéctica da Razão Vital – Intuição Originária de José Ortega Y Gasset*. Lisboa: Ed. Livraria Moraes Editora.
- WITGENSTEIN, L., 1989 – “Philosophische Untersuchungen”, apud OPTIZ, Luísa Soares – “Quando ver é dizer – Lisboa (Sobre algumas representações textuais em descrições de Lisboa dos séculos XVIII e XIX)”, in AA.VV. – *O Imaginário da Cidade – Cidade Real/Cidade Imaginária*. Lisboa: Ed. Fundação Calouste Gulbenkian.

CORRUPTION AND PUBLIC PERCEPTIONS: LESSONS FROM THE BRITISH CASE

James Newell

INTRODUCTION

If corruption is significant for the welfare of less developed countries (where bribery can help to perpetuate relative states of lawlessness and insecurity which in turn act as brakes on economic development), then its potential significance is hardly less for the older established democracies of places like western Europe, simply because of what is at stake – or might be at stake. Della Porta and Vannucci have argued, with respect to liberal democratic regimes, that corruption *in* a democracy is in effect the corruption *of* a democracy, meaning that where corruption occurs in these regimes, its effects, or potential effects, are such as to undermine, or considerably weaken their claim to be “democratic” at all.

However, it is important to distinguish between two “levels” of impact in the sense that one can have corruption that is exposed and corruption that is not exposed, and the effects of the *exposure* of corruption will not be the same as the effects of the underlying phenomenon. Moreover, the exposure of corruption is only likely to have any significant effect if it provides the basis for scandal where the latter requires: 1) the transgression or presumed transgression of values, norms or moral codes; 2) by certain people whose positions make them “scandal-prone”; where 3) “non-participants” disapprove of the actions/events/incidents and articulate their disapproval by publicly denouncing what has happened, or is presumed to have happened.

The analysis of moral codes and of what publics expect of politicians and public officials is therefore crucial for an understanding of the significance of corruption in modern democracies. It is crucial for at least two other reasons besides. First, whatever else it might mean, the term “corruption” refers to an infringement of rules – where a “rule” is a criterion of behaviour that indicates right and wrong ways of doing things; is something that can only exist in virtue of social interaction, and is something whose infringement is to some greater or lesser degree morally condemned in the group whose social existence gives rise to it. Therefore, to describe given acts as “corrupt” is

to condemn them as illegitimate according to the standards of one's own group or at least the group with which one identifies – which in turn means that we cannot know what counts as corruption unless we know something about the moral codes of the group to which the person seeking to apply this label belongs¹.

Second, democracies are regimes that are by definition responsive to public opinion – but on the other hand, public opinion is not an exogenous variable as far as the actions and initiatives of governments are concerned: publics take their cues in terms of their attitudes and policy preferences from what agenda-setting authorities define for them as “problems” and from what they define for them as viable means of addressing those problems. This means that the problem of responding to corruption and misconduct is to a very large extent a problem of *the management of public concerns*. Indeed, it may not be going too far to suggest that political elites are in this area driven less by the desire to ensure that the behaviour of those in the public domain is in fact clean (as they understand “clean”) than by the desire to ensure that it is *perceived* to be clean. After all, anti-corruption measures may be inconvenient in all sorts of ways and their effectiveness must (given that corruption is a clandestine activity) always be attended by a degree of uncertainty. On the other hand, public disapproval of those in authority undermines that authority by definition; and in an age of mediated communication it is a risk that can be averted only if the authorities' attention to it is constant².

Taking its point of departure from these reflections, this paper will discuss, with reference to the British case:

- 1) what has been responsible for growing levels of concern about corruption and the standards of conduct of public office holders since the beginning of the 1990s;
- 2) what we know about public perceptions, especially: the kinds of behaviour the public sees as acceptable and unacceptable on the part of public office-holders; how far the public believes that the behaviour of public office-holders is, in

¹ The centrality of moral codes to what counts as corruption remains even in the case of those definitions of the term that appear to render it independent of such codes: for example, principal-agent definitions – of the most widely used definitions seemingly the most independent of public attitudes – are independent only in appearance, for they make the difference between corrupt and non-corrupt actions turn on the principal's – socially informed – decisions about the interests and preferences the agent is to be required to advance.

² There can be little doubt that it was these two conflicting sets of imperatives that lay at the base of what was for many years the dominant strain in the strategy of British political elites for dealing with the exposure of corruption and misconduct, namely, to treat the perpetrators as “rotten apples”: to subject, that is, identified cases to investigations that dealt with the offenders – but that also repeatedly insisted on “the general integrity of institutions and the robustness of the procedures involved in dealing with the offences” (DOIG, 2003).

- fact, acceptable or unacceptable; how far the public believes that public office-holders are effectively held responsible and accountable for their conduct;
- 3) the impact on perceptions of the policy response that has been influenced by 1) and 2).

1. GROWING LEVELS OF CONCERN

Cross-nationally, the beginning of the 1990s appeared to mark the start of a growing salience of corruption and misconduct as an issue. The following years were marked by a number of high-profile scandals – including *Tangentopoli* in Italy; the various allegations of “sleaze” that played a prominent role in the downfall of the Conservatives in Britain; the party finance scandal that led to the disgrace of Helmut Kohl in Germany; the resignation, in 1999, of the entire EU Commission in the wake of publication of evidence of fraud, corruption and mismanagement at senior levels. Transparency International, the non-governmental organisation created to fight corruption, began in 1993³. There was growing academic attention to the issue: inserting the expression “political corruption” into the search box of the British Library’s integrated on-line catalogue throws up 1,266 items – of which no fewer than 1,073 were published in 1990 or later. Impressionistically, then, the period since 1990 seems to have been marked by growing levels of public concern – and in the British case, these growing levels could be seen in three rather precise sets of indicators: survey data; media reports of allegations of misconduct; committees of enquiry and government initiatives of various kinds.

With regard to survey data, Figure 1 shows Transparency International’s Corruption Perceptions Index (CPI) scores for the UK from 1995 (the year the CPI was launched) through to 2008. As is widely known, the CPI is a “poll of polls” published annually on the basis of an analysis of existing polls of international business interests and financial journalists and which thus presents a picture of how international business perceives levels of corruption in the countries surveyed. A score of 10 means “an entirely clean country while zero equals a country where business transactions are entirely dominated by kickbacks, extortion etc.”⁴. As the press release, launching the first set of CPI scores pointed out, “perceptions may not be a fair reflection on the state of affairs, but they are a reality”⁵. From 1995 to 2001

³ HARRISON, n/d: 2.

⁴ TRANSPARENCY International, 1995: 3.

⁵ TRANSPARENCY International, 1995: 3.

there is a clear downward trend in the UK's rating – from 8.57 to 8.3 – with the score undergoing a sharper decline in the new millennium, down to 7.7 in 2008.

Media reports tell a similar story. They offer a good indicator of popular concerns and public reactions to acts of official misconduct because newspapers have a financial interest in covering matters, and in covering them in a way, that will have an echo with their readers. If it is true that media organizations are agenda-setters, providing publics with windows on the world, then it is also true that they cannot survive to play this role unless they successfully echo back to their audiences, their audiences' own core values and key assumptions. So newspapers faithfully reflect, as well strongly shape public opinion.

We used the LexisNexis Professional on-line database – which contains full-text articles from UK national and local newspapers – to explore the occurrence, in *Guardian* headlines, of words such as “corrupt” and “bribe” and their derivations (“corruption”, “corrupting”, “corrupted”, “bribery”, “bribed” etc.) over the 25 years from 1984 to 2008. The *Guardian* is a left-of-centre newspaper with a largely middle-class readership having above-average levels of educational attainment. As such it has a reputation for avoiding the sensationalism of some of the more popular dailies while being sensitive to matters of probity in public life. Figure 2 presents the results. There is a clear upward trend throughout the period with a peak of 369 relevant headlines in 1997. This was the year of the general election in which the Conservatives sought to defend themselves against allegations of “sleaze” – an umbrella term covering acts of sexual impropriety, misuse of office, and material greed – from a position of weakness which the then Prime Minister (PM) had created for them by calling for a reassertion of family values and private morality in a “back-to-basics” campaign launched in October 1993.

The subsequent revelation of conduct on the part of prominent Conservatives that was clearly at variance with what the PM was claiming was the party's core values could not, in an election year, have been other than thrust centre stage by journalists for many of whom the unveiling of official hypocrisy is seen as a way of pursuing their calling as guardians of the public interest⁶. It is interesting that the 1997 peak coincides exactly with the CPI trough shown in figure 1. Following an apparent decline in press attention to corruption and related matters in the early years of the Labour government that took over from the Conservatives, there has since then been another revival of interest.

Finally, official measures to combat corruption and misconduct must also be judged as good indicators of levels of public concern in the British case simply because of the way they have been so closely tied to specific scandals and so

⁶ THOMOSON, 2000; MONCRIEFF, 2005.

obviously driven by the desire “to mollify public concern rather than introduce effective reforms” – as descriptions of the most high-profile of the official initiatives taken in the post-war period soon reveal⁷.

- In 1948, the Lynskey Tribunal was established following allegations that John Belcher, a junior minister at the Board of Trade, had abused his position in exchange for gifts and hospitality from Sidney Stanley, a businessman who had apparently received thousands of pounds from football pools firms to obtain influence with the minister⁸. Its findings forcing the minister to resign, Lynskey led to the establishment of a parliamentary “Committee on Intermediaries” to examine “how far persons are making a business of acting as... intermediaries between Government Departments and the public, and to report whether the activities of such persons are liable to give rise to abuses...” While the committee recommended that departments constantly “overhaul their control system”, it concluded that disreputable intermediaries were “few in number” and their activities “not on such a scale that a general restriction on them [was] justified”⁹.
- In 1969, a Commons Select Committee on Members’ Interests was established after an MP, Gordon Bagier, had initially denied and then been forced to admit being in the pay of a PR firm working for the Greek military government, and it was revealed that the firm had told the Greeks that it “had a British MP lobbyist working behind the scenes to influence other MPs”¹⁰. Called to examine the rules and practices concerning the declaration of MPs’ interests, the Select Committee rejected the idea of a register of members’ interests and its report was, in any event, shelved.
- In the early 1970s, a series of revelations, triggered by a petition for bankruptcy filed by the architect John Poulson in 1972, led to the Redcliffe-Maud inquiry, the Salmon inquiry and two parliamentary inquiries. In essence, Poulson cultivated contacts in wide areas of public life in order systematically to corrupt them in the pursuit of building and design contracts, and the investigations that his bankruptcy precipitated led to the downfall of a string of local councilors and civil servants, and three MPs including a government minister. Redcliffe-Maud, set up in October 1973, “to look at situations in which councilors or officers might be involved in conflicts of interest, and at qualifications for council membership”¹¹ made a number of

⁷ DOIG, 1996: 44.

⁸ DAY, 2000: 8; PATERSON, 2000: 47.

⁹ COMMITTEE on Intermediaries, 1950.

¹⁰ DOIG, 1984: 215.

¹¹ DOIG, 1984: 146.

recommendations none of which were debated by Parliament, and only some of which were implemented – but then not monitored for effectiveness¹². Salmon too produced a lengthy series of recommendations whose implementation was regularly resisted by the government of the day. The first parliamentary enquiry, in 1974, established a register of MPs financial interests – but then left it up to MPs themselves to decide what interests were relevant for registering and subsequently showed itself reluctant to act as the Commons’ policeman in response to media allegations¹³. The second enquiry, established in 1976 to investigate the conduct of the three MPs caught up in the Poulson scandal, found all to have fallen short of standards of conduct reasonably to be expected – but, with Leader of the Commons, Michael Foot, urging the House “not to act like a sanctimonious lynch mob”, MPs refused to do anything more than simply “take note” of the enquiry’s report¹⁴.

If all this suggests that it is reasonable to take degrees of effective action as being indicative of levels of public concern (suggesting that the authorities have been forced to move beyond mere tokenism), then 1994 represents a sea change, for it was the year that saw the establishment of the Committee on Standards in Public Life (then known by the name of its chairperson, as the Nolan Committee). This came about as the result of a long series of episodes of “sleaze”, a term which, by bringing disparate issues into a single category, as mentioned, served thereby to focus media attention upon them¹⁵. An advisory, non-departmental body of the Government (ANDB) – that is, a body whose remit is to provide ministers with advice on a particular policy area – Nolan’s terms of reference were to examine current concerns about standards of conduct of all holders of public office, including arrangements relating to financial and commercial activities, and make recommendations as to any changes in present arrangements which might be required to ensure the highest standards of propriety in public life.

Nolan differed from the previous initiatives described above in three important respects: (a) its longevity (b) the nature of its recommendations and (c) the impact of its work:

- (a) When the Committee was set up, the Prime Minister envisaged that it would remain in being as a standing body “to advise the Government of the day” – though as an ANDB it is subject to quinquennial review to establish “the continuing need for, and suitability of, the body for its purposes”. The first

¹² DOIG, 1996: 44.

¹³ DOIG, 1996: 44.

¹⁴ DOIG, 1984: 154-155.

¹⁵ DOIG, 1996: 50.

review, in 2000, concluded that there was a “continuing need to monitor the ethical environment” and in January 2007, the Committee published its eleventh report. Whereas the bodies described in the foregoing paragraphs tended to be wound up once they had fulfilled their terms of reference, the Committee on Standards has, in the words of the 2000 review report, “become part of [the] fabric” “it was put in place to review”¹⁶.

- (b) While some of the Committee’s recommendations have reflected – through its calls for codes of conduct and such like – a traditional emphasis on securing standards through discretion and self-regulation (on the assumption that values and standards generally remain sound), it has arguably been more willing than the previous bodies mentioned to look at the procedures and organisational arrangements needed to underpin these standards. This is not the place to go into a detailed list of its proposals, but significantly, as a result of its early recommendations, “Parliament agreed in October 1995 to the creation of a new Committee on Standards and Privileges to replace the existing Committees on Members’ Interests and on Privileges”. It also agreed to appoint a Parliamentary Commissioner for Standards, to place a ban on MPs lobbying on behalf of outside interests solely for payment, and to record MPs’ outside earnings (within given bands) in the Register of Members’ Interests. The Committee subsequently recommended that bribery in relation to MPs be criminalized¹⁷ and in recognition of the need for a more proactive control environment, it has taken an equally prescriptive approach in its reviews of other areas such as local government¹⁸.
- (c) Through its emphasis on the standards of conduct to be expected of public office-holders, the Committee’s work has arguably contributed to the emergence of the new public management with its emphasis on quality of service delivery generally, and thus on performance indicators, external auditing and a perception of the citizen’s relationship to the state as being first and foremost that of a consumer of government services. If this in turn has led to the development of growing expectations about responsiveness¹⁹, and about citizens’ individual rights in their interaction with public service-providers

¹⁶ CABINET Office, 2001: 2-6.

¹⁷ In deference to the separation-of-powers principle, MPs had been beyond the reach of the main body of relevant legislation, the 1889, 1906 and 1916 Corruption Acts.

¹⁸ DOIG, 2003.

¹⁹ “...the proportion of consumers who expect any complaint they make in person to be dealt with either “immediately” or on the “same day” has increased from 56% in 2001 to 65% in 2003... consumers in the same survey identified “Government” as the second worst industry for handling complaints effectively...” (DCA, 2004: 23).

then, for this and other reasons we shall explain in more detail in the penultimate section, it may also have contributed to a growing cynicism about public life generally – a feeling that, in areas from education to the health service and party funding, values of integrity and service cannot be relied upon and, in the absence of external regulations and controls, will almost certainly be swept aside by the pursuit of private interests.

Survey data, media reports and government initiatives all, then, serve to make a strong case for the existence of a growing level of public anxiety about the integrity of public office holders since the early 1990s. What has caused it? The answer is necessarily speculative, but four factors seem important. First, we have already noted the growing attention of the mass media to issues of corruption and integrity, and it is not unreasonable to suggest that this, in turn, is related to the end of the Cold War (a suggestion that would help to make sense of the fact that the growth in public anxiety appears to be cross-national, not merely British – as Figure 3 suggests). The end of the Cold War will have been important because of what it meant for the deep-seated ideological conflicts between left and right which the power struggle between the US and the USSR at the level of international politics had served to underpin. Everywhere, policy differences between mainstream parties of the left and right are much harder to identify than in the past and this means that the terrain of political conflict has to a degree shifted from that of policy to that of morality with parties increasingly attempting to compete with each other by throwing mud and attempting to damage each other by fomenting scandal, as the Lewinsky affair in America showed so forcefully – a phenomenon that Ginsberg and Shefter have called “politics by other means”²⁰.

Second, this tendency has probably been reinforced by two interlinked sets of developments in politics and the media. First, there has been the shift from “party” to “candidate-centred” campaigning – declining ideological conflict having shifted attention from position to valence issues and thus to candidates’ competence; television and other electronic media, by allowing candidates to appeal directly to voters, having diminished the requirement for good party organisation and thus the attention to party itself in campaigns. Second, development of the mass media of communications has rendered the lives of the individuals who walk on the public stage “much more visible than they ever were in the past”²¹.

Not only have they detached publicness from co-presence and allowed distant others to be audible and visible at the moment they act, but most importantly, the electronic media have made possible a shift from rhetorical aloofness to mediated

²⁰ GINSBERG, SHEFTER, 2002.

²¹ THOMPSON, 2000: 6.

intimacy, through which politicians can present themselves not just as leaders, but as human beings – and the more politicians have sought to present themselves as “one of us”, the more their audiences have been inclined to assess them in terms of their character as individuals²². True, television has been around for decades. But it is only since somewhere in the 1960s that exposure to it has effectively been universal and thus only since round about 1990 that the entire electorate has consisted of persons for whom televised politics has ever been a routine aspect of their experience.

Third, the past twenty years have arguably witnessed change of unprecedented rapidity in public values of all kinds, with concomitant changes in the kinds of behaviour the public regards as acceptable and unacceptable. The combined effect of these twin developments may have been to make it very difficult for politicians and other public officials to know exactly where the line between right and wrong is drawn – the result being a growing number of corruption scandals of various kinds. Significantly influenced by globalisation, normative uncertainty will also have fed anxiety about the integrity of public office holders by raising doubts about the extent to which publicly pronounced values reflect what office holders actually do: No more “a self-contained source of sovereign political power and normative autonomy”, the national state continues to claim to defend public against private interests within its borders, even while including, protecting and bowing to powerful private interests beyond its borders²³.

Finally, the growth in media attention to issues of corruption and integrity, and thus the growing public anxiety, may reflect an objective increase in the incidence of misconduct itself. There are at least two (related) reasons for thinking that this may have happened. One has to do with the legacy of the Thatcher years. These have bequeathed a political culture in which “the encouragement of financial gain as an indicator of worth, has placed a premium on self-centred secularism and materialism”²⁴, as well as bequeathing an unbending belief in government circles that “private sector values, procedures and practices [provide] the best framework for the delivery of public services either by the private or public sectors”²⁵. Several official reports in the 1990s expressed concerns about the possible impact of such a background on standards in public life. Meanwhile, it is possible that the same political culture “of fragmented “free rider” attitudes in everyday life” has contributed to the well-known decline in party membership of recent years, bringing increased financial pressure on parties less able to rely on “free contributions of funds and energy” and

²² THOMPSON, 2000: 39-41.

²³ TSOUKALAS, 2006: 40.

²⁴ DOIG, 2003.

²⁵ DOIG, WILSON, 1995: 17.

forced increasingly to rely on the services of paid professionals²⁶. Support for the thesis of cash-strapped parties bowing to illegitimate influence appears to be offered by the growing salience, among instances of presumed misconduct, of allegations relating to party funding – an issue that has itself acquired growing salience since the PM’s 1997 decision to extend to it the terms of reference of the Standards Committee.

2. PUBLIC PERCEPTIONS

As Mortimore notes, evidence about public perceptions of the conduct of politicians is sparser before than after about 1985 and this in itself is telling of a change in the climate of opinion: “If no polls were carried out to determine whether the public thought MPs were corrupt, one reason may well have been that few people were suggesting that they were”²⁷. The question that exercises us here is how the changed climate has been articulated in terms of the public’s views about: what is acceptable on the part of public office holders, how far their behaviour in fact conforms to it and how likely they are to be held responsible if it does not so conform. Our data come from the national surveys of public attitudes towards the standards of conduct of public office holders that were carried out, in 2003-2004 and in 2005-2006, for the Committee on Standards.

The British are, it would seem, rather strict in terms of the standards of behaviour they expect of their public officials. Not surprisingly, overwhelming majorities (2005-06 survey) think it “very” or “extremely” important that MPs and government ministers should not use their power for their own personal gain (93.3 percent) and should not take bribes (96.9 percent). However, it is also the case that large majorities think it unreasonable, in voting in Parliament, for MPs to “take into account” what would benefit their families (84.1 percent); how their decisions might affect their chances of getting a job outside politics (83.8 percent); how the decision might affect their political careers (74.9 percent), and even what will make their party more popular with the general public (61.2 percent).

While the first two of these results are understandable in that they relate to conduct that could be more or less clearly construed as “corrupt” in some sense, the last two speak eloquently to the rather rigid nature of attitudes towards integrity: from a more

²⁶ TSOUKALAS, 2006: 46. The Electoral Commission cites data suggesting that Labour Party membership declined from 405,238 in 1997 to 214,952 in 2003, membership of the Liberal Democrats from 100,000 to 73,305, and Conservative Party membership from 400,000 to 320,000 (ELECTORAL Commission, 2004: 9).

²⁷ MORTIMORE, 1995: 31.

relaxed perspective, it might be thought unrealistic to expect an MP never to “take into account” the likely personal consequences of a decision and indeed that consequences such as the last two are part of the “normal” mechanisms for ensuring that public decisions remain in tune with majority wishes in a democracy. For some (11.9 and 16.3 percent respectively), the demand for moral rectitude even extends to the beliefs that it would be unacceptable for a council official to encourage a friend to apply for a council job for which s/he thinks the friend would be suited, or tell the friend where they can find publicly available information about the job (2003-04 survey).

Moreover, the British appear to demand a higher standard of conduct of those who walk the public stage than they would be prepared to tolerate in others: 59.9 percent of respondents to the 2005-06 survey thought it was “very”, or “extremely” important that MPs and government ministers “set a good example for others in their private lives”, 54.6 percent that senior public officials did so.

Unfortunately, people do not, by and large, see those in public life as actually living up to the expectations they have of them: 91.8 percent believe that at least “a few” MPs use their power for their own personal gain, 48.7 percent that “about half” or more do so. And if only 8 per cent believe that “all” or “most” MPs take bribes, then 71.8 per cent believe that at least “a few” do so (2005-06 survey). Not surprisingly, then, only a minority – 28.3 percent – would “generally trust” MPs to “tell the truth”, although significantly, the proportion climbs to 45.8 percent when the question is asked about “your local MP”. This element of actual or potential “closeness” to the affairs of the respondent personally appears to have a big impact on perceptions. Thus, while large majorities would generally trust family doctors, head teachers, judges and senior police officers to tell the truth, only minorities – between about a fifth and a third in each case – would likewise trust senior council managers, government ministers, and top civil servants.

If mistrust of the “remoter” public officials is, then, rather widespread, the expectation must be that few will have much confidence in the mechanisms for holding such officials responsible for their conduct. The data appears to bear out this expectation. Thus while a majority of 55.1 percent (2005-06 survey) are “very” or “fairly” confident that the authorities are committed to improving standards, nevertheless, most are “not very” or “not at all” confident that the authorities will uncover wrongdoing by people in public life (54.3 percent) or that, once having uncovered the wrongdoing, the authorities will punish the persons concerned (58.2 percent). If people feel the wrongdoing by public office holders will be uncovered, then it is the media they feel will do the uncovering, not the authorities: twice as many (80.7 percent) are “fairly” or “very” confident that the media will uncover wrongdoing as are “fairly” or “very” confident that the authorities will do so (42.2 percent).

How are we to interpret these data? Three things stand out. First, the attitudes in question appear to be rather stable. Writing over a decade ago, Mortimore noted, as we have done, the findings of surveys suggesting that the public took “a strict view” of what was acceptable in public life; that the public were also “quite convinced that British politicians” were “not living up to those expectations”, and that “[d]istrust of politicians naturally enough [lead] to distrust of political institutions”²⁸. With all due allowance for variations in the response categories, it is striking how similar the ordering of groups the public would “generally trust to tell the truth” is in 2003 to the ordering the same question produced in 1983 and 1993: Table 1. Over the twenty-year period, while most groups show an improvement in the extent to which they are trusted, their relative positions stay virtually the same.

Second, people appear to relate to public office holders and political representatives almost as if they were parental figures. Thus, on the one hand they expect senior office holders to act as role models for them, exemplifying much higher standards than those they would tolerate in others – but then they show a level of cynicism about how the office holders actually behave that appears to be mainly a function of lack of familiarity with their work as soon they are asked to reflect on groups “closer to home”, exaggeratedly negative perceptions disappear²⁹.

And since this is the case, it is not surprising – third – that for some at least, the beliefs they hold are quite contradictory. For example, approaching a third of the public in 2003 trusted neither elected nor appointed officials at either the local (councillors, senior council managers) or national levels (MPs, ministers, top civil servants). Yet of these, 26.3 percent nevertheless rated “the standards of conduct of public office holders in Britain” overall as “quite” or “very” high, only 20.1 percent rating them as “quite” or “very” low. Again, 28 percent said they trusted MPs generally to tell the truth, but then 39 per cent of these went on to suggest that half or more used their power for their own personal gain, 13 percent suggesting that half or more actually took bribes!

We seem, therefore, to be in the presence of generalised impressions about public officials (that may get “better” or “worse” with time) rather than anything that could be appropriately described as specific beliefs influenced by knowledge – which suggests that public perceptions of corruption are more than likely part of a culture of mistrust of public office holders generally. This culture appears, in turn, to be widely shared across sociological categories and to be rooted in a lack of feelings of political efficacy – as

²⁸ MORTIMORE, 1995: 31-32, 40.

²⁹ People appear to relate to public office holders and political representatives almost as if they were parental figures. Thus, on the one hand they expect senior office holders to act as role models for them, exemplifying much higher standards than those they would tolerate in others – but then they show a level of cynicism about how the office holders actually behave that appears to be mainly a function of lack of familiarity with their work.

the data presented in Tables 2 and 3 suggest. Taking trust in MPs to tell the truth as our dependent variable the figures in Table 2 show that socio-demographic variables such as age, education and socio-economic status appear not to be significantly related to it. The only significant predictor of lack of trust is being aged between 55 and 64, all the other factors being non significant ($p > 0.05$). Behavioural and attitudinal characteristics, such as interest in current affairs, a sense of political efficacy and trust in others generally, tell a different story. While interest in current affairs makes little difference, the extent to which respondents feel they can influence political decisions, and whether or not they are able to exhibit *interpersonal* trust, do have an effect.

In order to assess the impact of each of the significant factors net of the impact of each of the others, we entered them into a logistic regression model with trust in MPs as the dependent variable where “do not trust” = 1; “trust” = 0. The result was that the variables “age 54-65” and “can influence decisions: agree” were non-significant. This being the case, the model was rerun without them, with the results shown in Table 3. These suggest that, as compared to those who strongly agree, those who disagree that they “can influence decisions affecting this country” are between one-and-a-half and two-and-a-half times as likely to believe that MPs cannot be trusted to tell the truth. Meanwhile, those who strongly disagree that they “can influence decisions affecting this country” are between 1.6 and 3.8 times as likely as those who strongly agree to believe that MPs cannot be trusted to tell the truth – while those who believe that generally speaking “you can’t be too careful dealing with people” are between one-and-a-half and two-and-a-half times as likely to hold this belief as those who feel that generally speaking “most people can be trusted”.

A sense of being unable to count politically, mistrust of public office-holders and negative perceptions of their integrity all appear, then, to be interlinked. And as we now suggest, they are likely to have been augmented by the recent policy measures designed to respond to public concerns.

3. THE IMPACT OF THE POLICY RESPONSE

Since the Standards Committee was set up, there have, as compared to the past, been a vast number of reforms in the area of corruption and probity, many of them directly inspired by the work of the Committee itself. They include:

- The July 1995 House of Commons Resolution endorsing a code of conduct for Members (which now sets out detailed rules on registering interests and

avoiding conflicts of interest) and its November 1995 Resolution imposing a ban on paid advocacy in Parliament.

- Legislation, in the Public Interest Disclosure Act 1998, offering legal protection to workers who “blow the whistle” on wrongdoing.
- The Local Government Act 2000. This, besides setting up the above-mentioned Standards Board for England, obliged local authorities to adopt codes of conduct setting out rules governing the behaviour of their members and incorporating the provisions of a model code of conduct which was approved by Parliament in November 2001. The Act also obliged the authorities to set up standards committees (with responsibility for overseeing observance of the codes of conduct) and required members to declare financial interests in registers of members’ interests. Finally, the Act obliged members to disclose interests before taking part in any business of the authority relating to that interest, obliging authorities to prevent or restrict the participation of members with interests, in business relating to those interests.
- In an attempt to introduce greater transparency into party-funding arrangements, and to encourage public confidence that influence was not being bought with parties, Parliament passed the Political Parties, Elections and Referendums Act 2000. In setting up the Electoral Commission, the Act obliged parties to submit periodic statements of their accounts to the Commission and placed a ban on foreign or anonymous donations to parties. Non-financial forms of support were to count as donations and the Act introduced, for the first time, overall spending limits (as opposed to limits, which already existed, on spending by single candidates) by parties in election campaigns.
- Following recommendations contained in the Standards Committee’s First Report, ministers have been placed under an obligation to give notice, to the Advisory Committee on Business Appointments (ACBA), of any intentions to take up within two years of leaving office, any alternative employment³⁰. However, unlike civil servants, ministers are not obliged to accept ACBA’s advice.
- The Freedom of Information Act 2000. From January 2005, the Act created a general right of access, subject to some absolute and some qualified exemptions, to information held by public bodies. Applicants who feel that their requests for information have been wrongly turned down, may appeal to the Information Commissioner, an independent official who reports annually to Parliament and whose Office oversees operation of the Act.

³⁰ ACBA “was set up in 1975 to scrutinise the movement of senior civil servants into business positions where their inside knowledge of government might be of commercial value” ([http:// www.againstcorruption.org/BriefingsItem.asp?id=12964](http://www.againstcorruption.org/BriefingsItem.asp?id=12964)).

- The 2001 Anti-terrorism, Crime and Security Act – incorporating the OECD’s 1999 Convention on the bribery of overseas officials. This obliges signatory states to make it illegal for companies based within their borders to attempt to bribe foreign public officials in the course of international business transactions.

We have already seen data suggesting that the reforms – despite their number and range – have not been especially effective in assuaging public concerns: CPI scores have continued to decline, media attention to questions of integrity continues to grow. The survey evidence we have just examined can be interpreted in the same way. In 1993, just before the Standards Committee was established, teachers, civil servants, government ministers and business leaders were trusted to tell the truth generally by 84, 37, 11 and 32 percent respectively (Table 2)³¹.

In 2003, according to the Standards Committee data, teachers, “top civil servants”, government ministers and “people who run large companies” were trusted to tell the truth generally by 83, 37, 24 and 23 percent respectively. In addition, the period of the above-mentioned reforms has coincided with a continuation of declines in electoral participation – which can be taken as a reasonably good indicator of feelings of political efficacy and trust, which in turn appear, as we have said, to be correlated with perceptions of integrity. Figure 4 provides further evidence that they are indeed correlated and that the correlation goes beyond the British case.

In looking for clues as to *why* the reform efforts may have been so ineffective, one is struck, first of all, by the way in which they have originated in the work of a wide range of policy-formulating institutions, whose number is large. They include:

- the Office of the Parliamentary Commissioner for Standards, set up in 1995, the remit of which includes monitoring the operation of the Code of Conduct and Rules relating to the conduct of MPs and where appropriate, proposing modifications to the Commons’ Select Committee on Standards and Privileges (which oversees the work of the Office).
- the Propriety and Ethics Team within the Cabinet Office. Its responsibilities include “maintaining an effective working relationship between government and the Committee on Standards in Public Life, including advising the Prime Minister on its work”. It is also responsible for “providing advice to departments about issues arising under the Ministerial Code, Civil Service Code and Code of Conduct for Special Advisors”³².
- The Office of the Commissioner for Public Appointments, set up in November 1995, with the remit of establishing a code of conduct for ministerial

³¹ MORTIMORE, 1985.

³² CABINET Office, 2005: 44.

appointments to public bodies, thus enabling it to ensure that such appointments are made on the basis of merit after fair and open competition.

- The Electoral Commission. Set up by the Political Parties, Elections and Referendums Act 2000, its remit includes keeping under review and advising the Home Secretary on the law relating to party funding, political advertising and other matters associated with the conduct of elections.
- The Standards Board for England. Set up in March 2001 its remit is to ensure that members of local authorities adhere to ethical standards (including those relating to abuse of office, misuse of resources, and conflicts of interest) and to investigate allegations “that members” conduct may have fallen short of the required standards³³.

In addition to the above, each of the so-called “devolved institutions” (that is, the National Assembly for Wales, the Northern Ireland Assembly, the Scottish Parliament and the Greater London Assembly) have standards commissioners and standards committees with functions very similar to those of the House of Commons’ Parliamentary Commissioner and its Select Committee on Standards and Privileges. Set up since the Standards Committee, moreover, in formulating policy, these bodies typically operate in rather democratic and consultative manner. For example, the Committee on Standards itself conducts most of its work through a continuous series of consultations involving: the publication of “questions and issues” documents to which it invites written responses; public hearings, and meetings with specialists and experts. Each consultation round then culminates in the publication of a report and recommendations (which are then presented to Parliament as a “Command Paper”³⁴).

In addition, it has responded to its remit “to examine current concerns” about standards by commissioning research into what the public sees as the key issues in this area (the two surveys analysed in the preceding section). Likewise, the Electoral Commission has also drawn on investigations of public attitudes in formulating its recommendations. Most notably, it commissioned a survey, carried out in May 2003, to measure public knowledge of the system of party funding and their attitudes towards the way the system might develop in the future, together with a follow-up series of focus groups in November 2003.

Now it is probably not stretching credibility too far to suggest that the effects of all these consultative and reform activities may have been paradoxical. That is, they are likely, on the one hand, to have given the relevant bodies an especially detailed

³³ www.standardsboard.co.uk.

³⁴ That is, a paper “laid before Parliament as conveying information or decisions which the Government think should be drawn to the attention of one or both Houses of Parliament” (HOUSE of Commons, 2003: 2).

understanding of public perceptions and attitudes. For example, having decided to repeat its surveys on a bi-annual basis to track changes in perceptions and attitudes over time, the Standards Committee has been able to conclude from the first two surveys “that the public place a high priority on a much broader definition of honesty than is currently described by the Committee”³⁵ and that related to this, the key public concern in relation to standards currently has less to do with financial probity than it has to do with spin.

Through its research, the Electoral Commission has been able to obtain confirmation that levels of awareness of party funding arrangements are low and that attitudes are confused and contradictory. Thus while a large majority thought that people should have the right to donate to parties, a large majority also thought that this was unfair as it risked the buying of influence. Likewise, while concerned that the risk of influence-buying by the wealthy was a real one, a very large majority (76 percent) was opposed to the state funding of parties³⁶. The upshot was that in the face of public hostility to such a reform, and in awareness of the significance of large donations in helping parties overcome the difficulties of covering their costs, the Commission in its December 2004 report recommended that the absence of limits on the size of permissible donations be allowed to continue³⁷.

So on the one hand, one’s impression is that the period since the setting up of the Standards Committee has seen a wide range of proposals being formulated in accordance with consultative principles that have given the authorities detailed knowledge of the substance of public anxieties. On the other hand, all this activity may have served to fuel rather than curb the anxieties by raising the general salience of the integrity of public office-holders as a political issue, keeping it high on the agenda of public discussion. It is likely to have done this in several ways.

First, one result of the reforms described has been to create an “institutional ethics framework” all of whose bodies – the Committee on Standards, the Parliamentary Commissioner, the Standards Board, the Electoral Commission and so forth – now publish annual reports “which ultimately inform the public on the ethical state of the country”³⁸.

³⁵ GRAHAM, 2004. The reference here is to the famous “seven principles of [conduct in] public life” (selflessness, integrity, objectivity, accountability, openness, honesty, leadership) set out in the Committee’s First Report and which have since provided the framework for the adoption of Codes of Conduct throughout the public sector. In setting out the principles, the Committee defined “honesty” as meaning that “holders of public office have a duty to declare any private interests relating to their public duties and to take steps to resolve any conflicts arising in a way that protects the public interest”.

³⁶ ELECTORAL Commission, 2004: 15.

³⁷ ELECTORAL Commission, 2004.

³⁸ DOIG, 2004: 446.

Second, the paradoxical effect of a growing volume of legislation concerning standards is arguably to increase the likelihood of misconduct through a multiplication of the rules there to be broken – and thereby the likelihood of public outcry given the “increasing disengagement of the media in reporting on politics as an activity rather than focussing on scandals and personalities”³⁹. This, as the recent activities and reports of the Standards Committee suggest, then gives rise to demands that perceived gaps in the integrity system be plugged – resulting in further reform, and a further twist to the circle⁴⁰.

Third, the growing profile and complexity of the ethical framework increases the opportunities for the launching of vexatious complaints and a “heightened political tit-for-tat antagonism” in conduct cases – which must necessarily contribute further to keeping the profile of the issue high⁴¹.

Fourth, much of the legislative activity described above has ultimately been driven by recommendations originating with the Committee on Standards, which has interpreted its remit rather broadly. The Seven Principles of Public Life which have had such a high profile in all the Committee’s public communications (they are published at the beginning of all its official documents, for instance) themselves include tenets – such as “openness” and “leadership” – whose relevance includes but goes well beyond conduct construable as “corruption” narrowly understood.

It is not surprising, then, that the Standards Committee’s recommendations have touched on issues that border on questions of financial probity but actually spill over into other areas (for example, discrimination, and freedom of information, as they relate, for example, to impartiality in appointments procedures); and the Committee has constantly sought to maximise the area and depth of application of its strictures, insisting repeatedly that all public bodies should draw up codes of conduct incorporating the seven principles, that these codes should be supported by independent scrutiny, and that they should be constantly embedded into institutional cultures through guidance and training including induction training. Given the sheer breadth of such an approach to standards in public life, it is hardly surprising, then, if the public continues to remain anxious.

³⁹ DOIG, 2004: 448.

⁴⁰ For example, having persuaded Parliament, in the 1990s, to reform itself through acceptance of its recommendations for a code of conduct, a Commissioner and more detailed rules on the declaration of interests, the Committee on Standards has, on more than one occasion since, reviewed the reforms, each time proposing amendment. See, for example, its sixth report and its eighth report available through its web site, <http://www.public-standards.gov.uk/>

⁴¹ DOIG, 2004: 444. It was said, for example, that because of her zealotry, and the way she handled investigations, the second Parliamentary Commissioner for Standards, Mrs Elizabeth Filkin, created a climate in which there was an increase in cases driven by ulterior, political, motives.

Fifth, the Standards Committee and related bodies have been operating in an area of policy where it is difficult to formulate rules to achieve the desired objectives that do not in some way with other socially desirable ends – and this too, must keep alive public discussion of integrity matters. For example, in its First Report, the Standards Committee recognised that much of the lack of confidence in the financial probity of MPs had to do with “the very substantial increase in the number of Members of Parliament employed as consultants and advisors to companies, trade associations and the like” – but set its face against restraints on MPs’ freedom to have outside jobs on the not unreasonable grounds that a House of Commons without members with a continuing wide variety of outside interests “would be less well-informed and effective...and might well be more dependent on lobbyists”⁴².

Finally, discussion will have been kept alive by the difficulty of devising rules that can offer anything like a *guarantee* of eliminating misconduct and accusations of misconduct. For example, while the Commons’ “Guide to the Rules relating to the conduct of Members” is absolutely clear about the obligation on MPs to disclose in any debate or proceedings “any relevant pecuniary interest or benefit of whatever nature, whether direct or indirect, that he may have had, may have or may be expecting to have” – the Guide is also frank in its acknowledgement that “It is the responsibility of the Member, having regard to the rules of the House, to judge whether a pecuniary interest is sufficiently relevant to a particular debate, proceeding, meeting or other activity to require a declaration”⁴³. For this reason, too, then, the issue of integrity seems set to remain high on the political agenda.

CONCLUSION

The impact of the reform efforts we have described may be an example of Tocqueville’s⁴⁴ paradox. This draws attention to the way in which improvements in

⁴² COMMITTEE on Standards in Public Life, 1995: 21, 23.

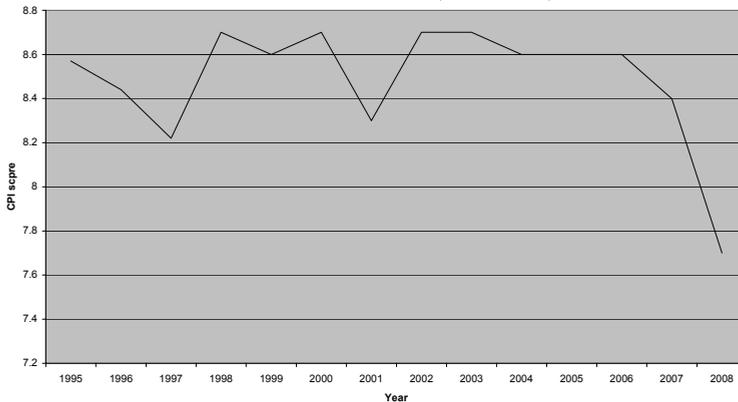
⁴³ HOUSE of Commons, 2005: 21-22.

⁴⁴ “Tocqueville’s paradox was based on his studies of the French Revolution which led him to observe that in none of the decades immediately following the Revolution did our national prosperity make such rapid forward strides as in the two preceding it.... It is a singular fact that the steadily increasing prosperity, far from tranquilizing the population, everywhere promoted a spirit of unrest. Moreover, those parts of France in which the improvement in the standard of living was most pronounced were the chief centers of the Revolutionary movement.... It was precisely in those parts of France where there had been most improvement that popular discontent ran highest. [Pp. 174-76]” (WOLF JNR., 1970 790).

states of affairs may actually increase rather than decrease levels of discontent because of their impact on people’s *expectations*. Paradoxically, the very efforts to address public anxieties may have helped to keep such anxieties alive, acting as a self-negating prophecy. If this suggestion is true, then matters will not have been helped by what we mentioned as the tendency of the Standards Committee to cast its net very widely, often, in choosing areas to investigate, going well beyond corruption narrowly construed.

In turn this seems related to the objective difficulty in knowing precisely what material difference there is between corruption of the kind alleged in the “cash-for-peerages” affair⁴⁵, favouritism of the kind alleged in the appointment of Trevor Phillips as Chair of the Commission for Racial Equality⁴⁶ or deception of the kind alleged in the way in which the events leading to the Iraq war were handled. All involve a sacrifice of openness and integrity to the demands of practical politics. Concerns about integrity thus seem set to remain high on the political agenda; for it is as likely that they are a cause of specific allegations of misconduct (by providing fertile ground for media speculation and investigation) as it is that they stem from specific allegations – thus pointing to a vicious circle from which it is difficult to discern an escape.

Figure 1
CPI scores for the UK (1995-2008)



⁴⁵ This is the term used by the media to refer to the scandal that broke in early 2006, when the House of Lords Appointments Commission rejected a number of the nominations for peerages put forward by the Prime Minister. It later emerged that they had loaned large sums of money to the Labour Party, where these loans had been kept secret since the 2000 Political Parties, Elections and Referendums Act did not require loans, even those given for an indefinite period, to be made a matter of public record, unlike donations.

⁴⁶ Allegations of bias arose from the fact that Phillips was a former Labour candidate and a friend of many senior Labour figures, this raising doubts about the extent to which, in making the appointment, the Home Secretary had sacrificed impartiality to the Government’s political agenda in the area of race.

Figure 2
Guardian headlines containing the roots ‘corrupt’ or ‘bribe’ or ‘embezzle’ or ‘fraud’ or ‘sleaze’

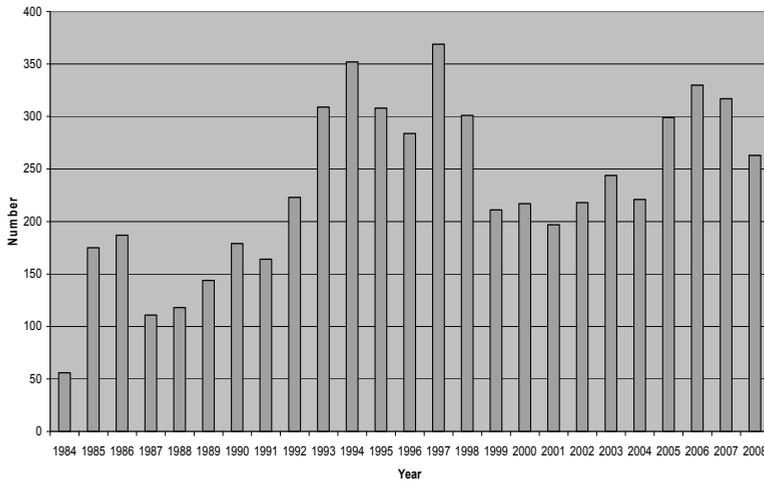


Figure 3
Headlines containing the roots ‘corrupt’ or ‘bribe’ or ‘embezzle’ or ‘fraud’ or ‘sleaze’ in The Age (Melbourne), The Jerusalem Post, the Irish Times

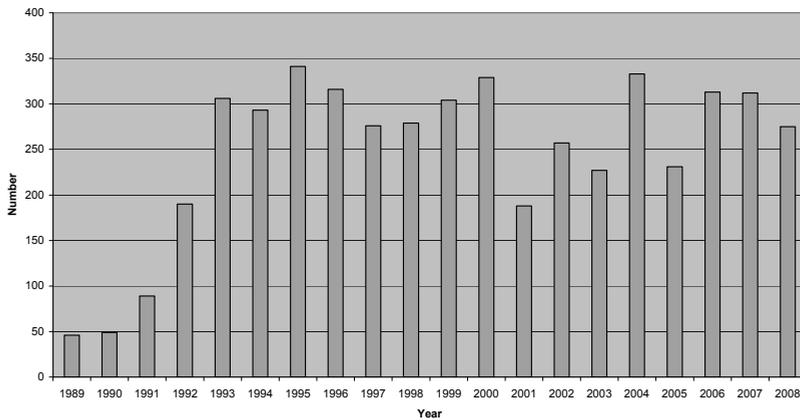
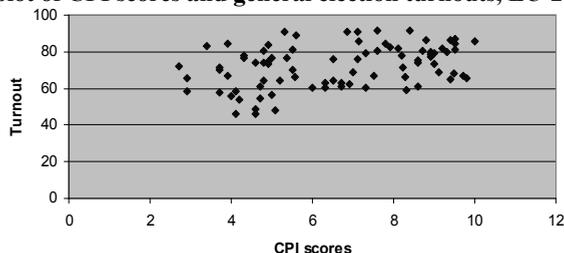


Figure 4
Scatter plot of CPI scores and general election turnouts, EU-27 (1995-2008)



Note: each point represents the turnout at a general election in one of the EU-27 countries, and the corresponding CPI score for that country in the given year. The figure is based on all elections in all the countries between 1995 and 2008 for which the relevant data were available. Pearson product-moment correlation coefficient = 0.37

Source: own elaboration based on election turnout data taken from the International Institute for Democracy and Electoral Assistance website (<http://www.idea.int/>) and on CPI scores taken from the Transparency International website (<http://www.transparency.org/>)

Table 1
Groups trusted or not trusted to tell the truth (1983, 1993, 2003)

	Tell truth			Not tell truth			Net improvement	
	1983	1993	2003	1983	1993	2003	1983 – 2003	
	%	%	%	%	%	%	+ %	
Doctors	82	84	Family doctors	92	14	11	8	+16
Teachers	79	84	Head teachers in schools	83	14	9	13	+5
Judges	77	68	Judges	79	18	21	16	+4
The Police	61	63	Local police officers on the beat in your area	77	32	26	17	+21*
			Senior police officers	67			27	
Television news readers	63	72	Television news journalists	49	25	18	46	-35
Civil servants	25	37	Top civil servants	37	63	50	54	+21
Politicians generally	18	14	MPs in general	28	75	79	66	+19
Government ministers	16	11	Government ministers	24	74	81	69	+13
Business leaders	25	32	People who run large companies	23	65	57	68	- 5
Journalists	19	10	Journalists on newspapers like the <i>Sun</i> the <i>Mirror</i> or the <i>Daily Star</i>	7	73	84	89	- 28

Notes: In 1983 and 1993, the question was: “Now I will read out a list of different types of people. For each would you tell me whether you generally trust them to tell the truth or not?” In 2003, the question was: “These cards show different types of people. Please put them on this board to show which you would generally trust to tell the truth and which you wouldn’t”.

* Net improvement calculated by using, for 2003, the mean scores for “local police officers on the beat in your area” and “senior police officers”.

Sources: Mortimore, 1995, table 2; Survey of public attitudes towards conduct in public life 2003-04, BMRB Research.

Table 2
Predictors of trust in MPs generally to tell the truth (logistic regressions)

Variable	Significance	Exp(B)
Age 65+	0.333	0.857
Age 55-64	0.042*	1.534
Age 45-54	0.872	0.972
Age 35-44	0.644	0.925
Age 25-34	0.877	1.029
Degree	0.795	1.054
Higher ed. diploma	0.871	1.037
A levels	0.679	0.908
Trade apprenticeship	0.243	1.370
GCSE Advanced level	0.057	1.584
GCSE Ordinary level	0.591	0.889
Intermediate occupation	0.365	1.175
Routine/manual occupation	0.982	0.009
Never worked	0.124	0.566
Full-time student	0.346	1.505
Interest current affairs: quite a lot	0.185	0.827
Interest current affairs: some	0.551	1.092
Interest current affairs: not very much	0.467	1.138
Interest current affairs: none	0.650	0.860
Can influence decisions: agree	0.000*	0.476
Can influence decisions: neither agree nor disagree	0.066	0.723
Can influence decisions: disagree	0.013*	1.425
Can influence decisions: strongly disagree	0.000*	2.057
Trust others	0.000*	2.142

Note: * = $p < 0.05$.

Source: Survey of public attitudes towards conduct in public life 2003-04, BMRB Research.

Table 3
Results of modified logistic regression model for predictors of trust in MPs to tell the truth

	Regression coefficients	Significance	Odds ratio	95% confidence interval for odds ratio	
Can influence decisions: disagree	0.642	0.000	1.900	1.401	2.577
Can influence decisions: strongly disagree	0.925	0.000	2.522	1.669	3.810
Trust others	0.687	0.000	1.988	1.502	2.632
Constant	0.052	0.683	1.053		
Hosmer and Lemeshow Test Sig. = 0.825					

Source: Survey of public attitudes towards conduct in public life 2003-04, BMRB Research.

REFERENCES

- CABINET Office, 2001 – “Report of the quinquennial review of the Committee on Standards in Public Life” (www.cabinetoffice.gov.uk/propriety_and_ethics/publications/pdf/quinreport.pdf).
- CABINET Office, 2005 – “Departmental Report 2005”, Cm 6543 (<http://www.official-documents.gov.uk/document/cm65/6543/6543.pdf>).
- COMMITTEE on Intermediaries, 1950 – *Report of the Committee on Intermediaries*, Cm. 7904 (www.bopcris.ac.uk/bopall/ref8931.html).
- COMMITTEE on Standards in Public Life, 1995 – “First Report of the Committee on Standards in Public Life”, volume 1, Cm 2850-1 (<http://www.archive.official-documents.co.uk/document/cm28/2850/285001.htm>).
- DAY, Peter, 2000 – “Attlee’s Government was Riddled with Sleaze”, in *The Independent*, 5 January.
- DCA, Department for Constitutional Affairs, 2004 – “Delivering Justice, Rights and Democracy: DCA Strategy 2004-09” (www.dca.gov.uk/dept/strategy/dcastratfull.pdf).
- DOIG, Alan, 1984 – *Corruption and Misconduct in Contemporary British Politics*. Penguin: Harmondsworth.
- DOIG, Alan, 1996 – “From Lynskey to Nolan: The Corruption of British Politics and Public Service?”, in *Journal of Law and Society*, vol. 23, no. 1.
- DOIG, Alan, 2003 – “Political Corruption in the United Kingdom”, in BULL, Martin J., NEWELL, James L. (eds) – *Corruption in Contemporary Politics*. London: Palgrave.
- DOIG, Alan, 2004 – “Ethics, Sleaze and Codes: the Politics of Trust”, in *Parliamentary Affairs*, vol. 57, no. 2.
- DOIG, Alan; WILSON, John, 1995 – “Untangling the Threads”, in RIDLEY, F. F., DOIG, Alan (eds) – *Sleaze: Politicians, Private Interests and Public Reaction*. Oxford: Oxford University Press.
- ELECTORAL Commission, 2004 – “The funding of political parties: Report and recommendations” (http://www.electoralcommission.org.uk/files/dms/partyfundingFINALproofs_1530111394__E__N__S__W__.pdf).
- GINSBERG, B.; SHEFTER, M., 2002 – *Politics by Other Means: Politicians, Presecutors, and the Press from Watergate to Whitewater*, 3rd edition. New York and London: W. W. Norton.

- GRAHAM, Sir Alistair, 2004 – Oral communication to the press conference given by the Committee on Standards in Public Life, (http://www.public-standards.gov.uk/upload/assets/www_public_standards.gov.uk/survey_attitudes_press_launch.doc).
- HARRISON, Michael J., n/d – “Understanding the Corruption Perceptions Index: Application Issues for the Foreign Direct Investment Decision” (<http://www.snhu.edu/UnderstandingCPI.doc>).
- HOUSE of Commons, 2003 – “Comand Papers”, in Factsheet P13 Procedure Series, (<http://www.parliament.uk/documents/upload/p13.pdf>)
- HOUSE of Commons, 2005 – “The Code of Conduct together with The Guide to the Rules relating to the conduct of Members”, in HC 351 (<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm/code.pdf>)
- MONCRIEFF, Chris, 2005 – “A journalist looks at political scandal”, in GARRARD, John A., NEWELL, James L. (eds) – *Scandal in Past and Contemporary Politics*. Manchester: Manchester University Press.
- MORTIMORE, Roger, 1995 – “Politics and Public Perceptions”, in RIDLEY, F. F., DOIG, Alan (eds) – *Sleaze: Politicians, Private Interests and Public Reaction*. Oxford: Oxford University Press.
- PATERSON, Peter, 2000 – “Clocking up another hit”, in *Daily Mail*, 24 January.
- THOMPSON, John B., 2000 – *Political Scandal: Power and Visibility in the Media Age*. Cambridge: Polity Press.
- TRANSPARENCY International, 1995 – “New Zealand Best, Indonesia Worst in World Poll of International Corruption”, press release (<http://www.transparency.org/content/download/2915/18031/file/cpi1995.pdf>).
- TSOUKALAS, Constantine, 2006 – “On Political Corruption”, paper presented to the Special Symposium on Political Corruption of the European Studies Research Institute, University of Salford, 6 December.
- WOLF JNR, C., 1970 – “The Present Value of the Past”, in *The Journal of Political Economy*, vol. 78, no. 4.

CORRUPTION AND CONTROL

Adam Graycar

INTRODUCTION

Corruption in our world affects everybody. All countries experience corruption. The World Economic Forum has estimated that the cost of corruption equals more than 5% of global GDP (about US \$2.6 trillion). The World Bank has estimated that about \$1 trillion per year is paid in bribes, while about \$40 billion per year is looted by corrupt political leaders.

The impacts of corruption disproportionately affect the poorest and most vulnerable in any society, and when it is widespread, corruption deters investment, weakens economic growth and undermines the rule of law. In rich countries corruption pushes taxes to higher levels than they need to be, and services are of lesser quality than they might be. Corruption adds up to about 10% of the total cost of doing business globally.

Defining corruption is hard. We all have views about what activities and behaviors are corrupt – but it is like describing an elephant – the bits are describable, but the totality is big, unwieldy and defies simple classification and definition.

So what is it? In a nutshell it is using official office or entrusted power for personal gain.

Furthermore, all corruption is intertwined with legal activity. It usually involves using legal activity to camouflage illegal activities.

The abuse of position for personal gain has occurred throughout history, and has often been tied into culture and relationships. In ancient market societies, being allowed to have a stall in the bazaar depended on whether one was favorably viewed by the ruler. In modern societies if one wants to operate a stall in a market, one buys a permit from an authority and/or pays an agreed rent. There are rules and procedures and the process is usually regulated, orderly and simple. However, there are occasions when buying the permit might involve currying favor with an official, or giving a gift, or paying a consideration to achieve an inexpensive permit to carry out a routine activity.

Corruption can be grand or petty. Grand corruption involves those at the highest level of government who loot the Treasury and improperly and dishonestly manipulate and control the institutions of power. In this context grand corruption the activities of the late President Suharto of Indonesia who is reputed to have looted up to \$35 billion, former President Marcos of the Philippines who got \$5-\$10 billion, former President Mobutu of Zaire whose estimate was about \$5 billion, to minnows like former President Milosevic of Yugoslavia who got a mere \$1 billion. Grand corruption also describes state capture, the manipulation by those not formally in power, of the institutions of the state and its economic direction.

Petty corruption involves relatively small amounts of money changing hands to obtain some basic service or a permit, or to prevent something like a small fine or a parking or speeding ticket. It also covers lots of contracts and purchases in aid programs, everything from medical equipment, bribes for medical services, purchase of textbooks in educational programs and licences for land clearing.

Sometimes a corrupt act is done for need, and sometimes for greed. Understanding the dynamic is important for analysis and control.

One dimension to explore is corruption of the old and corruption of the new.

When states are rapidly modernizing, or moving from public to private ownership of assets, new things are happening so quickly that controls and procedures are not in place, and the newness of the situation allows for state capture. For example, the rapid privatization after the collapse of the Soviet Union gave way to private ownership of energy sources, and the transmission of energy. There are many examples of state capture in the spheres of oil, gas and associated pipelines. Similarly in the United States, rapid movement into new financial products such as sub-prime mortgages led to corruption in the financial sector, and the ultimate destabilization of the financial system. The issues moved too quickly and the processes were too new to limit corrupt behavior.

When there are old and set ways of doing things, when processes and relationships have been tried and tested for a long time then there is corruption of the old, that is, evasions of due process have been worked to a fine art and are cozily ignored. The American health system has cosy and entrenched relationships, and produces exceptionally poor outcomes. The Environmental Protection agency was captured, and old processes subverted good environmental practice.

There are a number of behaviors that all agree are corrupt behaviors. They include:

Bribery, where money changes hands to obtain or to facilitate a satisfactory outcome, that might not have happened without the money, or might not have happened as quickly. The inducement might be in cash, but it could also be in the form of inside information, meals and entertainment, holidays, employment, sexual favors etc. It can involve getting somebody to do, or not to do something, or to

overlook something. It can flow in either direction. It can be offered by the principal, or it can be solicited by the agent.

Extortion involves the use of force or other forms of intimidation to extract payments. A health inspector who threatens to shut down a restaurant when all is in order, a safety inspector who threatens to shut down a building site if a payment is not made.

Theft and fraud have a place in corruption studies. This can be on a huge scale, as we saw with our kleptocrats, or can involve an official selling food from a relief aid shipment, or medical supplies that find their way into private practice when they have been donated for community health programs. All sorts of contract manipulation and procurement irregularities come into play here.

Abuse of discretion is very common. It happens in issuing of permits and licences, procurement, real estate developments, and often in the judicial system in some countries.

Self dealing involves hiring one's own company, or the company belonging to close associates or relatives to provide public services. In the reconstruction phase in Iraq there have been allegations about the propriety of companies closely associated with former Vice-President Cheney being awarded massive contracts.

Patronage, nepotism or favoritism occurs when one hires somebody because of who they are rather than what they can do, or provides benefits to somebody in the family or a close associate. It's like hiring your barely educated aunty Mary to fill a position requiring a certain expertise based on education. There was a celebrated case in New Jersey a few years ago when the Governor hired his lover to be National Security Chief, but the appointee had absolutely no background nor any experience that was vaguely relevant to the post. (And the lover didn't do any work in the post either.) There are also numerous examples of creating "no show" jobs – a corrupt pay-off where salaries are paid for people who never or rarely turn up.

Conflict of interest, exploiting this creates lots of problems, and is also the subject of a lot of debate as different standards are often brought to bear.

Another huge area is *political corruption and campaign financing*, but I won't talk about that today.

Each of these phenomena and more, occur in different activities and different sectors of any society. Most commonly these apply in buying things – procurement processes, issuing contracts; or in appointing personnel; or delivering programs or services – no bribe, no food in hospital, no bribe, no garbage collection; only favored people allowed certain delivery rights; making things – road construction, major capital works, housing developments; Controlling activities – licensing/regulation/issuing of

permits etc.; and many forms of administering – justice mostly, but also health, environmental services etc.

Every sector that delivers services to the public is vulnerable, and different societies have vastly different experiences.

This is the case in both rich countries and poor countries.

It is often argued that what is necessary is a national integrity system that is built on solid pillars. Transparency International has developed these pillars, yet in many countries, from Malawi to Belarus to the United States the pillars are there for all to see, yet different types of corruption abound.

Let me describe some American corruption cases, which are generally typical of many that occur.

1. CRANE INSPECTION

On June 6 2008 James Delayo a New York City Assistant Chief Inspector of cranes was arrested for taking thousands of dollars in bribes over an 8 year period from crane company for falsely reporting that the company's mobile cranes had been inspected, when in fact no such inspections had taken place. He also certified that crane operators had taken and passed required practical examinations, when no such examinations were conducted. He also provided questions and answers in advance to some operators who did actually take the exam.

2. JAILING KIDS FOR CASH

In February 2009 two American judges in Pennsylvania Judge Mark Ciavarelli and Judge Michael T. Conahan were indicted for accepting \$2.6 million in kickbacks over 5 years from the operators of two private prisons for juveniles. They arranged the funding for two private centers to be built, had the state funded center closed down, then filled the private centers with clients, for a kickback. The judges would remand in custody, juveniles who had committed the most minor infractions, and mostly this would be against the recommendations of probation case officers. Sometimes the kids would be in custody for many months before their cases were heard, and more often than not, dismissed. The more kids in the private facility, the more money it

made, and the greater the kickback to the judges. The crooked judges have entered a plea bargain, which if it works in their favor will see them serve at least seven years in prison. They were indicted however, not for corruption, but for tax evasion.

3. MANIPULATING THE STATE

State Senator (New Jersey) Wayne Bryant was the Chair of the Senate Budget Committee, and while occupying this post was appointed to a part time position at the University of Medicine and Dentistry New Jersey (UMDNJ). This position paid an annual salary of \$38,200, but there were virtually no duties, and he rarely showed up. He lobbied to get the University more money, and on one occasion as Chair of the Senate Budget Committee inserted a \$2.7 million budget line item for the school. In his financial disclosures, Senator Bryant did not mention his UMDNJ job. Overall, he lobbied to get the University \$10.5 m in state grants.

In addition to his legislative salary of \$49,000 in the State Senate and his position at UMDNJ for \$38,200, and another \$35,000 University position at Rutgers University, he also served as the municipal attorney earning \$74,373, in the city of Lawnside (where his brother Mark was Mayor). He spent much of his time, however running a private law practice which did work for municipal governments and for the state and for which he charged professional fees. While holding various state government jobs (concurrently) he accumulated and claimed significant state government pensions.

4. PROPERTY DEALS BY A STATE SENATOR

As a property developer in the city in which his brother was mayor, Senator Bryant built an office block, and participated in numerous property leases which resulted in space being leased to the state at considerably more than market rent (despite a prohibition on lawmakers from leasing property to the State), and organized the transfer of state office workers to the new building from a town some distance away (where rents were much lower).

Senator Bryant and the UMDNJ Dean are facing long prison sentences (to be announced on March 20 2009).

5. NURSING HOMES IN NJ

During the governorship of Jim Florio in New Jersey between 1990-1994, Joe Salema (Chief of staff to the Governor) and Brenda Bacon (Chief of management and planning in the Governor's office) profited highly from policies and administrative decisions in relation to nursing homes for the elderly. They had extensive interests in nursing homes while they were advising the Governor. The state restricted the issuing of new licenses or the building of new nursing homes, and these operators were able, while in office, to build new homes which they owned, and to place restrictions on the building of other homes by competitors. Health Department regulations were manipulated, and rate increases for their homes were approved by the State in an irregular fashion. By the end of the Florio administration the cost of applying to expand or build a nursing home had increased from \$1000 to \$100,000, thus increasing the value of their (Salema & Bacon's) homes, and limiting competitors.

6. THE US MILK FUND

In 1971 the President of the United States raised the level of Federal milk price support subsidies for dairy farmers. This provided a multi million dollar benefit to dairy farmers and raised the price of dairy products for American consumers. It was universally agreed that the level of the subsidy announced by President Nixon had no economic foundation, and it was greatly in excess of that recommended (and previously announced) by the Secretary of Agriculture. Advice provided by Department of Agriculture economists was that the subsidy should not be raised. The president reversed this decision two days after meeting with dairy industry lobbyists at the White House who re-confirmed a very large contribution to President Nixon's re-election campaign (\$2 million). As soon as the contribution commitment was firmed up, the President made the announcement of the price support subsidy, and this was then implemented.

And just for good measure here is a recent British example.

7. SELLING INFLUENCE IN THE HOUSE OF LORDS

In February 2009 the Sunday Times (London) carried the allegation that four peers, Lord Truscott (former energy minister), Lord Moonie (former defense minister), Lord Snape and Lord Taylor offered to help undercover reporters posing as lobbyists by using their influence to amend legislation in return for cash. Lord Truscott and Lord Taylor were recorded saying that they helped clients to in securing bills going through parliament. While Lord Truscott claiming he had helped to ensure the Energy Bill was favorable to a client, Lord Taylor said that he had changed the law to help the credit check company. The lords were not prosecuted, as the evidence was too difficult to gather, and it was left to the House of Lords ethics committee to deal with them.

Questions that immediately come to mind are:

- These cases happened in America, but could these sorts of thing have happened in any other country?
- Why did they happen?
- Could they have been prevented?
- Could they happen again?
- While the individuals were prosecuted, was it too late?
- Can general controls be put in place to prevent similar occurrences like this in the future?

The global literature on corruption often focuses on poor countries, and recommends

- Criminalization, investigation, prosecution, sanctions
- Anti corruption agencies (such as ICAC)
- Structural reform
- Education, integrity building mobilization of the public

In many countries corruption has been criminalized, that is it is basically illegal for a public official to solicit or accept a bribe. Investigation, enforcement, prosecution and imposing sanctions are unfortunately, another story.

Solutions sometimes lie in structural reform – making the civil service more accountable, merit based, formally organized, and very importantly, better paid. This often goes hand in hand with civic education, an open media and mobilization of the public.

Many countries also have anti-corruption agencies – and some work wonderfully well, such as those in Singapore and Hong Kong, while in some other countries they have become part of the problem rather than the solution.

In some countries where corruption is all pervasive and endemic, combating corruption is a monumental and overwhelming task. It goes to the very heart of culture and relationships, and involves a major change in the way people do business.

The most comprehensive response is the United Nations Convention Against Corruption. This is a global response to a global problem. So far 131 countries have ratified this treaty which came into effect at the end of 2005.

The Convention introduces an extensive set of standards, measures and rules that all countries can apply in order to strengthen their legal and regulatory regimes to fight corruption. It calls for preventive measures and the criminalization of the most prevalent forms of corruption in both public and private sectors. And it makes a major breakthrough by requiring Member States to return assets obtained through corruption, to the country from which they were stolen.

As Kofi Annan, the former UN Secretary General said when introducing the convention “Corrupt officials will in future find fewer ways to hide their illicit gains.

The Convention commits signatory countries to developing preventive anti-corruption policies and practices which reflect the rule of law, properly manage public affairs and public property, integrity, transparency and accountability. States are to establish anti-corruption bodies, and disseminate knowledge about the prevention of corruption.

The big task in the Convention is to strengthen the public sector by having open systems of recruiting, hiring, retention and promotion of civil servants, plus decent pay, as well as education programs. There are to be codes of conduct for public servants, proper systems for public procurement and management of public finances, as well as open public reporting. The judiciary and prosecution services are to follow standards of integrity, and the public is to have access to information. In addition, there are to be measures for prevent money laundering.

Now these preventive issues are feasible for many rich countries, in which these things are standard in the public sector, but it is not so easy for a country with low literacy levels, and limited technology in the public sector. The convention goes on to list the areas that states will criminalize – such as bribery of public officials, trading in influence, abuse of functions, illicit enrichment, embezzlement of property and laundering of the proceeds of crime. It also lists a range of international co-operative arrangements for signatories, as well as processes for asset recovery.

Rich countries generally have these things in place and yet there are still many examples of petty and grand corruption (minor incidents, scandals, and state capture) even where there is legislation and enforcement and a vigilant press.

The UN is not the only body to have a significant treaty. The OECD has a Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions. The Council of Europe’s Group of States against Corruption (GRECO)

also helps to identify deficiencies in national anti-corruption policies and encourages states to make the requisite legislative, institutional and practical reforms. It also offers a forum for the sharing of best practice in the prevention and detection of corruption.

In the private sector The World Economic Forum has a Partnering Against Corruption Initiative (PACI) which commits signatories to a zero tolerance policy against corruption, and effective programs to counter bribery.

The USA, of course has in place all the anti-corruption legislation you could wish for. Yet the Chicago Tribune reports that every Democrat elected governor of Illinois in the past 50 years has either gone to jail or been impeached. In a spirit of bipartisanship, a recent Republican Governor of Illinois is currently in prison for taking kickbacks. In February 2009 Chicago City Alderman Arenda Troutman was sentenced four years in prison for corruption, becoming the 28th Chicago Alderman since 1972 to be sent to prison. In Newark New Jersey, the city in which I work, 5 of the past 7 mayors have been indicted, and the 3 most recent ex-mayors have all gone to prison for corruption. Sharpe James who was Mayor of the city of for 20 years until 2006 was sentenced in 2008 to a prison term for corrupt land dealings. He sold for a song, city land that wasn't his to sell. Rarely does a week go by in my state without the newspapers reporting the arrest of a local council politician or state politician or city official for corruption.

This is where there is considerable legislation in place, crusading prosecutors, a vigilant media, and politicians who get elected on promises to clean up corruption. Imagine what it is like in some African or South American countries where there is endemic corruption, and no infrastructure or public culture to pursue and penetrate the issues with commitment and rigor.

So where does this leave us. There are matters of both culture and process, and these have to be run in parallel.

Preventing corruption is more constructive and gets better results than dealing with corruption by criminal law enforcement. Corruption is not inevitable. Corruption may occur when inclination and opportunity meet and where there is no "capable guardian"; that is no effective informal or formal controls in place.

To develop effective controls we should move on 2 fronts

- Understand the opportunity structure
- Put in place crime prevention approaches.

The response would be to break the activities down to their component parts in order to

- Increase the effort to behave corruptly
- Increase the risks of corrupt behavior
- Reduce the rewards of corrupt behavior

- Remove excuses for corrupt behavior

Opportunities arise as follows:

Opportunities	
Context Opportunities	Localized Opportunities
<ul style="list-style-type: none"> • lack of integrity among leaders (in both the public and private sectors), • lack of culture of integrity • ethical codes do not exist, or are not enforced, • patronage and nepotism are accepted • complexity of regulations/ complexity of systems • where factionalism, regionalism or ethnic differences matter • weak legal regimes • weak financial controls • weak institutions of governance • very weak state (or very strong state) 	<ul style="list-style-type: none"> • supervision and oversight is not taken seriously • specialized knowledge/ high discretion • decisions affect costs and benefits of activities • activity remote from supervision • no capable guardian • low decision monitoring • silencing of whistleblowers • low salaries • low risk of being caught • conflict of interest disregarded • demand exceeds supply

Are there weaknesses in the pillars described above?

A starting point in developing controls is to determine if:

- The society is corrupt
- The organization is corrupt
- The individual is corrupt

Controls	
Context Controls	Localized Controls
<ul style="list-style-type: none"> • Increasing the moral cost of corruption • Creating a culture of integrity • Vigilant media • Civil society oversight • Criminalization and penalties • Modification of conflicts of interest guidelines • External auditing for party finances and campaigns • Changing the burden of proof for demonstrating the legality of officials' wealth • Simplifying regulatory framework 	<ul style="list-style-type: none"> • Appropriate oversight of discretionary decision making • Establishing effective internal and external reporting procedures • Whistleblower protection • Setting and enforcement of procurement guidelines • Penalties for procurement breaches • Decision making process transparent and available for regular and random audits • Random integrity testing • Rotating agents • Creating a code of ethics • Workplace performance indicators • CCTV or other surveillance where appropriate

In crime prevention the simple proposition is that crime follows opportunity, and the conditions for crime occur when there is a motivated offender, a target, and the absence of a capable guardian.

The same issues apply to corruption, and the control of corruption lies in better understanding the opportunities, and from that identifying the best control methods.

The examples we have been collecting at Rutgers University will allow us to develop and understand coherent and consistent patterns of opportunity and also to understand the controls that could be put in place to limit these acts of corruption, as well as how these controls might be evaded.

	Type of corruption	Opportunity & control
Crane Inspector New York	<ul style="list-style-type: none"> • Bribery/ kick-backs • Abuse of discretion • Favoritism 	<p><i>Background</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Public safety monitored by low paid individual with high unsupervised discretion • Low decision monitoring • NYC government too complex to monitor all transactions - 300,000 civil servants <p><i>Opportunity</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Demand for licences greater than supply • Decisions by inspector cost or save money – can halt huge construction projects • Physically away from the office <p><i>Control</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Surprise inspections by third parties • Extra supervision <p><i>Evasion</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Collusion with supervisors
New Jersey State Senator	<ul style="list-style-type: none"> • Theft & fraud • Conflict of interest • Self dealing • Patronage • Political corruption 	<p><i>Background</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Senator held multiple conflicting roles including chair of Budget Committee • Lack of culture of integrity • Preponderance of manipulative individuals • Low risk of being caught • Weak financial controls • weak system of checks and balances • patronage and nepotism are accepted <p><i>Opportunity</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Weak laws facilitate conflict of interest • Decisions made allocate money <p><i>Control</i></p> <p>Media ????</p> <p><i>Evasion</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • manipulative individuals rewarded • whistleblowers silenced

	Type of corruption	Opportunity & control
Nursing Homes NJ	<ul style="list-style-type: none"> • Conflict of interest • Self dealing 	<p><i>Background</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Disregard for ethical standards • Lack of culture of integrity • weak financial controls <p><i>Opportunity</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Demand exceeded supply • Insider position allowed manipulation of regulations • Complexity of nursing home regulations <p><i>Control</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Competitors upset by unfairness • Media <p><i>Evasion</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Complexity helps to evade due process • Situation too complex to explain
Senator owns building	<ul style="list-style-type: none"> • Fraud • Self dealing • Conflict of interest • Abuse of discretion • Patronage 	<p><i>Background</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • lack of integrity among leaders (in both the public and private sectors) • Web of connections <p><i>Opportunity</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Position of influence <p><i>Control</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Law prohibiting business dealings of legislators and state <p><i>Evasion</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Law disregarded + political protection
UK House of Lords	<ul style="list-style-type: none"> • Bribery • Conflict of interest 	<p><i>Background</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Independence of House of Lords • Lords receive no salaries, only allowances <p><i>Opportunity</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Privileged position • No supervision <p><i>Control</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • No internal controls <p><i>Evasion</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Secrecy of dealings - no other need for evasion
Jailing kids for cash	<ul style="list-style-type: none"> • Bribery/ kick-backs • Abuse of discretion • Favoritism 	<p><i>Background</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Independence of judiciary • Elected judges • Community happy if judges are “tough on crime” <p><i>Opportunity</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Specialized knowledge + high discretion • No boss or supervisor <p><i>Control</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Media <p><i>Evasion</i></p>
US Milk subsidies	<ul style="list-style-type: none"> • Conflict of interest • Abuse of discretion 	<p><i>Background</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Procedure already in place to set price, easy to change the final number <p><i>Opportunity</i></p>

	Type of corruption	Opportunity & control
	<ul style="list-style-type: none"> • Favoritism • Bribery 	<ul style="list-style-type: none"> • Political power of President • No oversight <p><i>Control</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Congress • Media <p><i>Evasion</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Political compromise - outcome same as that sought by many congressmen.

There is a dynamic situation here

- Opportunities exist
- Controls are put in place
- Controls are sometimes evaded
- New opportunities arise
- New controls are put in place
- New evasions occur, and on and on

It is often said that controlling corruption which has always existed and is endemic is near enough to impossible. We know this is not so. We have seen great examples of success in other areas that seemed too hard to deal with – smoking and public health, road safety, drink driving, treatment of women in developed societies, racial harmony etc. There are good models in place. We can follow best practice in some of these areas, or we can follow successful innovations in corruption control in other countries.

The lessons to take away today are

- Note that corruption always uses legal activities to camouflage illicit activities
- Understand the opportunity structure, in order to develop controls
- Focus on corruptible and corrupted tasks, one by one and determine how each task works and why that particular process is so corruptible, and determine whether controls are global or local

We all have a role to play in identifying the opportunities, assembling the evidence about what works, and in building the partnerships to meet the emerging challenges.

Human beings, who are almost unique in having the ability to learn from the experience of others, are also remarkable for their apparent disinclination to do so, but I am sure that does not apply to those of us here today.

PADRÕES DE ACTUAÇÃO COM MAIOR RELEVÂNCIA NO ÂMBITO DA CRIMINALIDADE ECONÓMICO- FINANCEIRA

Edite Dias

INTRODUÇÃO

A criminalidade económico-financeira é comumente associada aos crimes cometidos pelos poderosos, pelas elites, pelas classes altas (crime de colarinho branco).

Tem por objectivo a obtenção de lucros ilimitados e desenvolve-se no contexto de actividades legais, pelo que, goza de um grau de invisibilidade que dificulta a sua perseguição criminal.

Alguns tipos de crimes económico-financeiros: Crimes Tributários (fiscais, aduaneiros e contra a segurança social); Crimes de burla e abuso de confiança contra o Estado e sector bancário; Burlas internacionais; Crimes de corrupção, tráfico de influência, prevaricação, peculato, participação económica em negócio; Administração Danosa; Crimes do mercado de valores mobiliários; Branqueamento de capitais.

1. PADRÕES DE ACTUAÇÃO NO ÂMBITO DA CORRUPÇÃO

Na chamada criminalidade económico-financeira incluem-se os crimes cometidos no exercício de funções públicas, nomeadamente, o crime de corrupção.

Klitgaard define a corrupção como o abuso de um lugar público para obter proventos privados¹.

Na perspectiva do exercício de funções públicas, a corrupção consiste na solicitação ou aceitação de uma qualquer vantagem, patrimonial ou não, por parte de um

¹ KLITGAARD, 1991.

agente público, para si ou para terceiro, como compensação de uma qualquer conduta ilícita (ou lícita) praticada ou a praticar no futuro.

2. TIPOS DE PADRÕES DE ACTUAÇÃO

2.1. PEQUENA CORRUPÇÃO

A pequena corrupção, vulgarmente designada por “corruptela”, tem expressão em todos os serviços do Estado e é normalmente praticada por funcionários menores que contactam directamente com o público, e envolve a entrega e conseqüente recebimento de quantias monetárias na ordem das centenas de euros.

Uma administração pública, ainda muito burocratizada, lenta e de difícil acesso e a deficiente “cultura da legalidade” por parte dos cidadãos potenciam este tipo de comportamentos corruptivos.

Acresce que, a reacção social a este tipo de corrupção tende a ser permissiva e tolerante. Pelo que, os casos denunciados têm pouca expressão na origem de inquéritos instaurados por este tipo de crime.

No entanto, quando tais comportamentos delituosos são denunciados em tempo oportuno, a actuação policial é eficaz, levando à detenção em flagrante do agente e à recolha de fortes indícios.

2.2. CORRUPÇÃO – CRIME INSTRUMENTAL

Normalmente associada ao crime organizado, a corrupção é utilizada para o grupo atingir o seu escopo criminoso.

Aparece relacionada com o tráfico de droga, tráfico de pessoas, crimes tributários (aduaneiros e fiscais), lenocínio, auxílio à imigração ilegal e obtenção fraudulenta de subsídios estatais.

Com efeito, os grupos criminosos que actuam no âmbito desta criminalidade carecem da colaboração de funcionários públicos, sem a qual não alcançariam, ou só muito dificilmente, os seus desígnios criminosos.

Nestes casos, a relação entre corruptor e corrompido tende a prolongar-se no tempo, com a reprodução dos actos ilícitos, como sejam, a não fiscalização da actividade delituosa, fornecimento de informações relevantes, falsificação de documentos, elaboração de pareceres e prolação de despachos conformes aos interesses do grupo.

As quantias solicitadas e oferecidas revestem valores elevados, proporcionais aos lucros obtidos pelos grupos criminosos e à gravidade do(s) acto(s) ilícito(s) praticado(s) pelo funcionário.

A prática dos actos corruptivos chega ao conhecimento das autoridades por via da investigação do crime principal e, por norma, é investigada em inquérito autónomo, instaurado muito tempo depois do seu cometimento.

2.3. CORRUPÇÃO DO PODER

Incluimos neste subtipo os comportamentos corruptivos por parte do agente público com poder decisório.

Tem expressão sobretudo nas áreas da adjudicação de obras pública e aquisição de bens e serviços e na gestão urbanística.

“Surge como resultado final da manipulação de um processo administrativo de decisão, através do qual os agentes de suborno e os subornados compram e vendem um poder decisório em troca de benefícios privados criminosos”².

Na adjudicação de obras públicas e aquisição de bens e serviços, a viciação de todo o processo inicia-se muito antes do lançamento dos respectivos concursos, que são combinados de forma a satisfazer os interesses particulares das partes envolvidas (corruptor e corrompido) e não o interesse público.

No urbanismo, as avultadas contrapartidas ilícitas provêm, mais do que do deferimento de pedidos de informação prévia ou de processos de licenciamento, da transformação de um solo rústico em urbano ou urbanizável ou no aumento dos índices de construção muito para além dos inicialmente autorizados.

2.4. CORRUPÇÃO ORGANIZACIONAL

Fenómeno estável, duradouro, complexo e sofisticado que se desenvolve dentro de uma instituição pública.

Praticada por um grupo de funcionários de diferentes graus hierárquicos que violam de forma sistemática as regras e os procedimentos vigentes.

² MORGADO, 2003.

3. CASE-STUDY

3.1. APRESENTAÇÃO

O caso que a seguir apresentaremos, está relacionado com a liquidação do património de empresas falidas.

A conjuntura económica nacional e internacional vivida nos últimos anos tem contribuído para um aumento acentuado do número de empresas que não conseguem sobreviver num mundo cada vez mais globalizante e competitivo à escala mundial.

Tradicionalmente, o tecido empresarial português caracterizado por empresas de trabalho intensivo, com mão-de-obra sem formação, avesso à modernização e ao investimento tecnológico e sobrevivendo à custa de subsídios estatais, facilmente sucumbe num mercado cada vez mais competitivo e exigente. Os elevados encargos financeiros e dificuldades no recurso ao crédito bancário, determinam a falência de muitas empresas, com avultadas dívidas e, em muitos casos, com um património mobiliário e imobiliário na ordem das centenas de milhares de euros.

É neste contexto, que surgiram vários grupos de indivíduos que viram na alienação do património das empresas falidas uma forma de obter o maior lucro possível, ignorando e violando as regras jurídicas.

Os grupos em causa eram constituídos por liquidatários judiciais, representantes de leiloeiras, funcionários judiciais, representantes das comissões de credores, investidores e compradores de bens de massas falidas.

A actuação destes grupos consistia, genericamente, no controlo do processo de falência, mesmo antes de dar entrada no tribunal competente, até à liquidação do activo e o encerramento das contas.

Os liquidatários judiciais são nomeados pelo juiz do processo de falência de acordo com as regras fixadas em diploma próprio, sendo que nalgumas situações essas nomeações eram influenciadas pelo funcionário judicial que mantinha com os liquidatários uma relação próxima, aos quais dava mesmo conselhos e orientações.

Aos liquidatários judiciais, no exercício das suas funções e no âmbito dos processos de falência em que são nomeados, compete-lhes, para além do mais, proceder à apreensão e arrolamento dos bens da massa falida, sua avaliação e pagar aos credores com o produto da alienação desses bens, sempre com a supervisão e fiscalização da Comissão de Credores.

Após a sentença declaratória de falência, o liquidatário, com a concordância da comissão de credores, procede à liquidação do património da falida, optando por uma

das modalidades de venda, sendo que no caso concreto dava preferência à negociação particular em detrimento dos leilões.

Para o coadjuvar nas vendas, o liquidatário recorre aos serviços de leiloeiras, cuja remuneração deveria ser fixada pelo tribunal de acordo com as regras vigentes. Remuneração essa suportada pela massa falida e recebida só depois da aprovação das contas, ou seja, muito tempo depois da venda.

3.2. DO MODUS OPERANDI

No decurso da investigação, apurou-se que os liquidatários judiciais mantinham um pacto com determinadas leiloeiras e com uma em particular, no âmbito do qual aqueles escolhiam sempre as mesmas para a liquidação dos activos das falidas com maior património.

Em contrapartida, a leiloeira dividia com os liquidatários as comissões cobradas aos compradores, de forma a garantir a continuação das relações entre as partes.

Exemplificando, pelos serviços prestados a leiloeira cobrava em regra ao comprador final uma percentagem que variava entre 5% e os 10%, conforme se tratasse de bens móveis ou imóveis, a acrescer ao preço pelo qual era adquirido o património da falida.

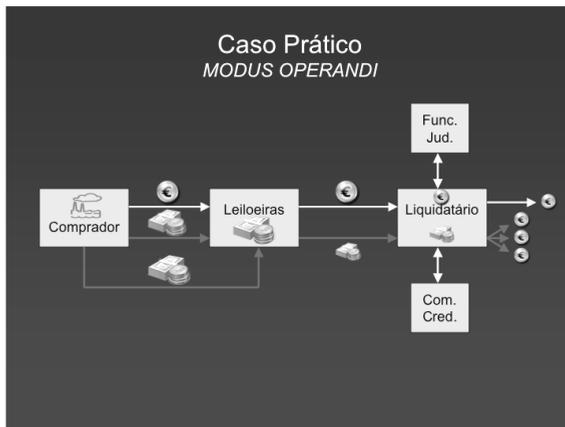
Recebida a comissão de venda, a leiloeira deduzia uma percentagem destinada ao pagamento de despesas e encargos fiscais e dividia o restante, por norma, em partes iguais, uma parte que retinha e outra para o liquidatário.

Tais entregas ao liquidatário eram feitas em numerário na ordem das centenas de milhares de euros, que este dividia por várias contas bancárias por si tituladas e/ou por familiares, para que não fosse possível determinar a sua origem e assim ocultar as contrapartidas ilícitas de que beneficiara.

Outro modo de actuação utilizado para a obtenção de elevados proveitos, consistia na venda pela leiloeira dos bens da massa falida por valores muito superiores aos declarados nos processos de falência, sendo a diferença paga “por fora” e dividida com o liquidatário.

Em muitos casos, o liquidatário ou os funcionários das leiloeiras avaliavam os bens por valores muito inferiores aos reais, de tal modo que o comprador poderia pagar quantias superiores à da avaliação e, ainda assim, efectuar um negócio altamente vantajoso, a que acresce o facto de não ter que pagar IVA relativamente ao montante pago “por fora”.

O processo de adjudicação e as propostas apresentadas foram nalguns casos viciados pela leiloeira, porquanto os bens eram vendidos a compradores seus amigos ou mesma a empresas de que era proprietário ou outras criadas para o efeito.



3.3. DA INVESTIGAÇÃO

1.ª Fase

Recurso a meios específicos de obtenção de prova, interceptações telefónicas e vigilâncias com recolha de imagem.

Recolha de documentação junto de entidades públicas, nomeadamente, junto de conservatórias e tribunais.

2.ª Fase

Concretizada em dois momentos distintos.

No total, foram realizadas 55 buscas em residências, estabelecimentos comerciais, escritórios de advogados e entidades públicas.

Apreensão de documentos em suporte papel e informático e de saldos bancários.

Comunicação às entidades financeiras da quebra de sigilo bancário.

Detenção de 25 suspeitos.

3.ª Fase

Recolha e análise de certidões extraídas de 151 processos falimentares pendentes em tribunais do Círculo Judicial do Porto e de Coimbra.

Análise da documentação apreendida e do fluxo financeiro de 154 contas bancárias (um arguido era titular de 31 contas bancárias e outro de 22 contas bancárias).

Inquirição de cerca de 200 testemunhas e interrogatório de 55 arguidos.

3.4. DA PUNIÇÃO

Concluída a investigação, o Ministério Público deduziu acusação contra 34 arguidos pela prática dos crimes de corrupção passiva e activa para acto ilícito, participação económica em negócio, peculato, branqueamento de capitais e associação criminosa.

Em 1.ª Instância, por sentença ainda não transitada em julgado, vieram a ser condenados 17 arguidos pelos crimes de corrupção passiva e activa para acto ilícito, peculato e peculato de uso.

Aos quais foram aplicadas penas de prisão 18 anos, 17 anos, 14 anos de prisão, 14 anos e 6 meses, 10 anos, 7 anos e 6 meses de prisão, 6 e 5 anos de prisão, e as restantes variam entre 3 anos e seis meses e 1 ano de prisão.

Foi declarado perdido a favor do Estado o montante de 6 milhões de euros relativos aos saldos bancários apreendidos.

CONCLUSÃO

A título de conclusão por parte da experiência obtida enquanto polícia de investigação criminal centro-me no apontar de alguns vectores conducentes a um combate mais eficaz ao crime económico e financeiro:

- A Prevenção/Pró-actividade
- A Contemporaneidade da investigação
- O Recurso a Metodologias Específicas de Investigação
- A Articulação entre PJ-MP

Medidas de combate à criminalidade económico-financeira

- Acompanhamento dos grandes investimentos públicos (Administração Central e Local) pelas entidades inspectivas em articulação com a PJ
- Recurso às averiguações preventivas (Lei 36/94, de 29 de Setembro)
- Recurso ao agente encoberto
- Recurso a informadores e respectiva compensação
- Vigilância electrónica em locais públicos e privados
- Recurso à intercepção das comunicações (telefónicas, correio electrónico, presenciais)
- Programa de protecção das testemunhas
- Incremento da cooperação judiciária e policial internacional

BIBLIOGRAFIA

KLITGAARD, Robert, 1991 – *Controlling Corruption*. California: University of California Press (tradução: *Corrupção sob Controle*. Brasil: Jorge Zahar Editor).

MORGADO, Maria José, 2003 – *Fraude e Corrupção em Portugal*. Porto: Edições Afrontamento.

LA CORRUPCIÓN URBANÍSTICA EN ESPAÑA. INVESTIGACIÓN POLICIAL

Alfredo Cabezas Barrientos

INTRODUCCIÓN

Corrupción se puede definir como “*el abuso del poder publico para el beneficio privado*”.

El Fondo Monetario Internacional estima que entre el 4 y el 5 % del producto interior bruto a nivel mundial, procede de actividades criminales, mientras que, el Banco Mundial calcula el volumen de la corrupción para el año 2009 en 1,5 millones de dólares.

En España la multitud de los escándalos vinculados a la corrupción urbanística esta de alguna manera reforzando la imagen cínica de la ciudadanía española sobre nuestros gobernantes, contribuyendo a deslegitimar las instituciones democráticas.

A medida que la justicia ha hecho aflorar los atropellos urbanísticos realizados a lo largo de la última década en un clima de casi total impunidad, es posible que esta vaya tocando a su fin.

En España ya hay cerca de doscientos alcaldes procesados por delitos urbanísticos, pero por muy abultada que parezca esa cifra, apenas representa la punta del iceberg de un fenómeno, el de la corrupción municipal y de la industria, el de la especulación inmobiliaria y del urbanismo salvaje, favorecido todo ello por la pasividad o complicidad de las administraciones locales y autonómicas y la de los partidos que las dirigen.

Datos del barómetro del CIS (Centro Investigaciones Sociológicas) nos dan la peor valoración de la situación, donde el 38,5 % de los encuestados consideraban que la situación política en relación a la corrupción era mala o muy mala.

Por otra parte en países democráticos donde la ciudadanía tiene información y puede expresarse, la corrupción en términos generales genera desconfianza hacia la política, a los políticos y a las instituciones.

En España no existe una oficina o agencia especializada en el control y la persecución de las actuaciones corruptas, aun cuando la Fiscalía Anticorrupción si centraliza las

investigaciones cuando los delitos tienen suficiente importancia, nos obstante, esta Fiscalía no tiene todavía los medios suficientes para realizar tantas investigaciones de este tipo, pues asume con exclusividad otros delitos y sobre todo los cometidos por organizaciones o grupos criminales organizados.

En las policías de otros países como Francia, Alemania, Holanda etc, se han creado “Unidades Especiales de Investigación de la Corrupción”.

También en España en el año 2005, dentro del Ministerio del Interior se crea en el Cuerpo Nacional de Policía y en concreto en la Comisaría General de Policía Judicial la *Unidad de Delincuencia Económica y Fiscal Central*, con sede en Madrid, donde se tratan de centralizar las unidades policiales de investigación relacionadas con la delincuencia económica en general, tales como:

- La Brigada de Investigación del Banco de España dedicada a la investigación de falsificaciones de billetes, monedas etc.
- La Brigada de Inteligencia Financiera con la misión de colaborar a nivel nacional e internacional en la investigación de operaciones sospechosas de movimientos de dinero.
- La Brigada de Delincuencia Económica dedicada a la investigación de grandes estafas, fraudes a la Seguridad Social, fraudes con medios de pago etc.
- La Unidad Adscrita a la Fiscalía Anticorrupción y Contra la Criminalidad Organizada con la misión de colaborar en las investigaciones que realiza la mencionada fiscalía y
- La Brigada de Blanqueo de Capitales y Corrupción (*Hablar un poco de la que realiza esta Brigada*).

En España no se disponen de “líneas calientes” como en otros países, a donde acudir para denunciar los actos de soborno, debiendo acudir a instituciones judiciales o policiales directamente.

Por el contrario, en Corea por ejemplo existe una línea caliente abierta las 24 horas para denunciar a la Fiscalía casos de corrupción tanto de dentro como de fuera del país.

Tampoco existen en España apenas, sistemas de protección a los denunciantes de casos de corrupción, afectando dicha ausencia tanto el sector público como al privado, es decir, quien denuncia se puede ver sometido a represalias sin que la administración o las propias empresas le protejan.

Hay países como EEUU, Canadá, Corea, Nueva Zelanda donde existen leyes específicas, donde se define la protección para los denunciantes de actos corruptos y se establecen sanciones contra quienes puedan tomar represalias.

Referente a los requisitos contables y de auditoría, nuestro sistema legal (el español) es bastante exigente con la contabilidad empresarial y las auditorías, por lo que

la ocultación de los sobornos en las cuentas de las empresas es dificultosa, pero no imposible.

Como consecuencia del incremento de la actividad inmobiliaria sobre todo en el sector turístico ha dado lugar a un movimiento del dinero negro (de procedencia ilegal normalmente) utilizado en el pago de adquisición de viviendas estimado en un 30 % del valor total.

El que ha obtenido dinero ilícitamente como por ejemplo en un caso de corrupción, normalmente la persona en cuestión, debe darle salida al mismo, adquiriendo bienes muebles o inmuebles; haciendo gastos injustificados y desproporcionados; llevando una vida por encima de sus posibilidades, etc, es decir, aumentado injustificadamente su patrimonio personal. De que le valdría a un corrupto no disfrutar de los beneficios obtenidos ilícitamente...

Dentro del apartado de la comunicación de operaciones sospechosas de blanqueo de capitales que los sujetos obligados tienen que realizar, al Servicio de Prevención de Blanqueo en España, se ha producido un incremento considerable en los últimos años:

Año	2003	1.521 comunicaciones
	2006	2.251
	2007	2.738

Como dato anecdótico, de las 1521 comunicaciones de operaciones sospechosas del año 2003 los notarios y registradores de la propiedad, emitieron solamente 9 comunicaciones.

Es a partir del año 2004, cuando se crea un Órgano Centralizado que recibe las comunicaciones de los notarios, las selecciona y remite al Servicio de Prevención las sospechosas.

En el reino Unido en el mismo año 2003 se realizaron 154.356 comunicaciones

1. URBANISMO Y CORRUPCION EN ESPAÑA

Las causas de la corrupción urbanística en España son muchas y muy diversas.

Los analistas han señalado que el problema que subyace en la corrupción urbanística en España es la financiación de los Ayuntamientos.

En el proceso de descentralización que ha habido en España y que trajo consigo el Estado de las Autonomías, ha llevado a que los Ayuntamientos se hayan visto obligados

a prestar a los ciudadanos determinados servicios que antes ofrecía el gobierno central y que no suponían un costo para las arcas municipales.

Con esta descentralización se buscaba una mayor eficacia en la prestación de dichos servicios, através de la cercanía entre la administración y los ciudadanos. Sin embargo ha planteado desafíos en cuanto a la financiación que, según el criterio de diversos colectivos, no han sido bien respondidos.

Como los Ayuntamientos tienen una gran cantidad de gastos, en lugar de recaudar impuestos indirectos han ideado una forma imaginativa de recaudar impuestos indirectos y es con la potestad de decidir qué suelo es urbanizable y cuál no.

La financiación a partir de la recalificación de suelo implica aumentar la presión fiscal de manera heterogénea, haciendo cargar con el mayor peso de la financiación municipal a familias con hipotecas a 30 y 40 años.

La diferencia de precio entre un tipo de suelo y otro puede ser de hasta 20 veces, así que los Ayuntamientos encontraron su particular filón en la recalificación del suelo.

Los promotores y constructores pagaban a los ayuntamientos cuantiosas sumas por obtener la calificación de "suelo urbanizables". Por supuesto que esas cuantiosas sumas las acaban pagando los compradores de viviendas, por lo que al final pocos son conscientes de que se trata de un enorme impuesto encubierto, que va incluido en el elevado precio de la vivienda.

La consecuencia indeseada es que al igual que un Ayuntamiento recibe enormes sumas de dinero de los promotores y constructores para poder pagar los servicios municipales que presta (transporte público, polideportivos, limpieza de calles, tratamiento de residuos, etc), también los políticos que gobiernan esos Ayuntamientos son susceptibles de cobrar a título personal, fenómeno que constituye el núcleo de lo que se conoce como corrupción urbanística.

En resumen se pueden citar nueve formas de operar en los ayuntamientos:

1. Prácticamente todos los alcaldes están a favor de convenios urbanísticos como forma de conseguir ingresos.
2. La modificación de los planes es frecuente. En los últimos cinco años, sólo en Palma de Mallorca, los distintos municipios, han modificado en 227 ocasiones sus planes urbanísticos.
3. La vigilancia sobre construcciones ilegales y desviaciones del proyecto es poco intensa o bien los que realizan esta vigilancia son corruptos
4. Las sanciones suelen consistir en multas y casi nunca en demoliciones.
5. En España hay una enorme cantidad de dinero negro que se refugia naturalmente en la construcción. Normalmente, un tercio del precio de la vivienda se paga con dinero opaco, con lo que las pérdidas para Hacienda son muy cuantiosas.

6. Se ha permitido el acaparamiento de suelo en manos privadas para generar una aparente escasez del mismo y la consiguiente subida de precios.
7. Se ha expropiado a particulares para ceder posteriormente a empresas con fines sociales, las cuales, con el suelo en su poder, lo han vendido después a precios astronómicos.
8. Se ha extendido la creación, por parte de constructores, de partidos ficticios que se presentan a elecciones locales para conseguir la concejalía de urbanismo y desde ella tomar decisiones que les favorezcan; en otras ocasiones se infiltran en los partidos tradicionales para conseguir esos mismos objetivos.
9. La corrupción urbanística se expande y no respeta institución alguna, así, donde dicha corrupción es muy importante, los juzgados han sufrido las consecuencias, siendo el caso de Marbella el más famoso.

Una licencia de obras ilegal o un convenio urbanístico que se salta la ley, no son los únicos casos de corrupción que puede haber en una corporación local o ayuntamiento.

No nos olvidemos que hay otras formas de corrupción de las que no se hablan o en ocasiones no se persiguen y que pueden pasar desapercibidas, como por ejemplo:

- Los concursos y adjudicaciones de obras (a dedo o por debajo del límite que la ley establece para que deba haber un concurso)
- La malversación de caudales
- Los concursos de contratación de personal (normalmente del partido político que manda en el ayuntamiento, así se asegura votos)
- La utilización de medios públicos para fines privados
- Los gastos excesivos de la administración municipal
- Informaciones privilegiadas.

La existencia del nepotismo en los concursos de contratación que no se rigen por los principios de igualdad, mérito y capacidad.

El patrocinio o la financiación de actos por parte de un empresario con intereses en la zona que con estos actos benefician al equipo de gobierno del municipio (muy normal en campañas de elecciones).

Es posible que haya que modificar la ley de incompatibilidades para evitar que un cargo público pueda tener intereses donde ejerce.

Por otra parte, las sanciones administrativas en la mayor parte de los casos son ineficaces, las multas les resultan casi siempre ridículas y rentables a los empresarios.

Otro tema a tratar sería, la demolición de obras ilegales con objeto de poner coto a los desmanes y al expolio del patrimonio natural público.

La demolición de una obra que sea contraria al ordenamiento jurídico no debe ser la excepción, sino la regla, lo que está en juego es la propia vigencia del orden jurídico,

en definitiva, hay que restaurar el orden legal, de lo contrario habría que resignarse a que el infractor se salga con la suya, beneficiándose absurdamente del agotamiento del delito.

En esta última década en España, el juego ha sido burlar las leyes e ignorar las prohibiciones, hacer oídos sordos a las sentencias y culminar las obras para presentarlas como hechos consumados.

En la mayoría de los delitos urbanísticos, la autor continua construyendo de manera deliberada pensando que una vez finalizada la obra, y precisamente por el hecho de estar terminada, no será derribada.

La situación ha llegado al punto de que los propios empresarios de la industria turística han manifestado su inquietud por la pérdida de la calidad medio ambiental y el riesgo de matar la gallina de los huevos de oro que conlleva el enladrillado insostenible de la costa.

Por otra parte, existe en España un sistema de garantías procesales que permiten recurrir sistemáticamente las sentencias y ganar tiempo, de forma que, al final, la demolición del inmueble ilegal resulta una decisión comprometida y costosa cuando ya hay terceras personas de buena fe.

Hay que profundizar y no limitar las investigaciones sobre corrupción política a una mera infracción administrativa hay que investigar y buscar el beneficio económico que haya podido obtener un funcionario o cargo público y aquí es donde entra en escena las investigaciones por blanqueo de capitales, con los correspondientes informes e investigaciones patrimoniales.

2. IMAGEN SOCIAL DE ESTE TIPO DE DELITOS Y DELINCIENTES

La actividad ilegal por parte del funcionario/s corruptos genera empleo y movimiento de capitales en la localidad pudiendo ser beneficiosa a corto plazo, pues cuando se imputa por ejemplo un tema de corrupción a un político, una parte de su municipio lo protege y hasta dice en los primeros momentos que es inocente, a pesar de que con su actuación se vean perjudicadas las arcas municipales.

En estos delitos vinculados a la corrupción política hay gente que piensa que no deben tener consecuencias, no se perciben como un mal, ni como algo negativo si no que incluso en ocasiones como algo positivo.

La construcción genera empleo y riqueza (el lado positivo que la gente ve) nadie piensa que tras una urbanización con una licencia ilegal puede haber temas relacionados con el crimen organizado.

La corrupción socava los cimientos del Estado de Derecho y de la democracia, además de alterar el mercado legal de las viviendas, subir su precio y favorecer la corrupción por parte de notarios, abogados y asesores fiscales de la zona con objeto de proteger el favorecimiento del blanqueo de capitales.

3. “DONDE HAY CORRUPCION SE INSTALA LA CRIMINALIDAD ORGANIZADA”

Normalmente cuando en un Ayuntamiento hay alguna persona corrupta, la mayor parte de la corporación municipal esta inmersa en estas practicas.

En las operaciones Malaya; Ninette; Astapa, existían grupos de funcionarios todos ellos con responsabilidad y de alguna forma estaban organizados.

Las figuras del Alcalde, Concejal Urbanismo, Arquitecto Municipal, Secretario, Jefe Gabinete del Alcalde, Interventor etc, suelen tener una misma unidad de acción como un grupo organizado y cada uno realiza sus funciones.

Al margen de ellos, existían otros funcionarios de menor categoría que realizaban otra serie de corruptelas al margen de los anteriores, pero siendo conscientes de que existe la corrupción en el Ayuntamiento donde trabajan.

Clases de corrupción

Hay muchas clases de corrupción, se me ocurren ahora:

Primera, aquella que esta castigada en el Código Penal;

Segunda, es la mas ambigua no castigada socialmente aunque si por las leyes, como puede ser un fraude a la hacienda publica;

Tercera aquella no sancionada ni por la ciudadanía ni por el código penal, como pueden ser los casos de enchufismo o los regalos etc.

Contra lo que pueda pensarse, en el litoral Sur y en el Levante español (zonas de costa y turismo de gran influencia de la corrupción urbanística en España) todavía se pueden cementar mas y construir mas viviendas, los promotores inmobiliarios expertos en burlar las leyes y comprar voluntades, no creen todavía que se haya llegado a un punto de saturación.

El asunto se ha paralizado a causa de la crisis internacional, pero los proyectos serán reactivados en cuanto la situación lo permita.

Los especuladores por lo general suelen ser gente echada para adelante y hay mucho dinero en juego.

Si sumamos los monopolios de la decisión, la discrecionalidad y la ausencia de la rendición de cuentas, España parece particularmente agraciado, de entrada, porque la rendición de cuentas judicial solo se produce, si llega, al cabo de largos años de proceso.

Sobre la disposición de los funcionarios a ser corruptos, están los que resisten a todas las tentaciones y funcionarios honrados que resisten la mayoría de ellas, pero cuándo el tamaño del soborno es considerable y el castigo en caso de ser atrapado es pequeño, muchos funcionarios sucumbirán.

El combate contra la corrupción empieza en la mejora de los sistemas y precisamente, son las peculiaridades del modelo español las que con la mayor o menor predisposición de nuestros políticos favorecen de alguna manera las posibilidades de la corrupción.

La configuración de un plan de urbanismo como un limitado instrumento de reparto económico y la gran discrecionalidad que gozan los Ayuntamientos en esta materia, componen una mezcla de elevada potencialidad corruptora.

Por otra parte la autonomía municipal ha eliminado en la practica, toda tutela del resto de las administraciones, de forma que el único control sobre los ayuntamientos es la aplicación de la pura legalidad, lo que significa adentrarse en la vía judicial, lenta de por si y escasamente operativa.

La actividad inmobiliaria es la fuente principal de ingresos para buena parte de los 8.000 ayuntamientos repartidos por el territorio español, en este contexto de presiones empresariales, de alta discrecionalidad y difusa rendición de cuentas, la tentación es grande, porque basta un papel, un permiso, una precalificación, la omisión de cualquier tramite, una modificación mínima en el planteamiento, para que surja petróleo en un terreno improductivo y para que el municipio corrupto de turno, no tenga que preocuparse mas por su futuro económico (ha habido ocasiones que los componentes de algún ayuntamiento corrupto han obtenido mas de cinco millones de euros).

4. EN RELACIÓN CON LOS MEDIOS PARA MEJORAR LAS INVESTIGACIONES

Hay que incrementar los medios y activar juzgados especializados de ámbito nacional o regional.

Incorporación de agentes encubiertos como se hace en investigaciones por narcotráfico o terrorismo.

Regulación de las escuchas telefónicas, habrá que realizar alguna reforma legal para que las intervenciones telefónicas cuenten con total seguridad jurídica de forma que no puedan ser anuladas por otro juez.

Premiar la figura del arrepentido e incorporar la misma, para combatir la ausencia de denunciantes, pudiendo condicionar una reducción de penas o un beneficio penitenciario a quien devuelva los bienes obtenidos ilícitamente o decida confesar los hechos a un juez.

Si se devuelven los capitales o lo percibido por una actividad ilegal no debería haber problemas para rebajar la pena al imputado y que se dieran beneficios penitenciarios a quien cuente la verdad.

Hay que premiar al delator de estos hechos, que en el seno de una corporación se arrepiente de sus actos y decide contar la verdad

5. LEGISLACIÓN ACERCA DE LA CORRUPCIÓN

En febrero de 2005 se aprobó en España el Código de Buen Gobierno de los miembros del Gobierno y altos cargos de la Administración General del Estado, estableciéndose como principios: a) dedicación al servicio público, b) austeridad en el uso del poder, c) prohibición de aceptar regalos, d) objetividad etc.

Es destacable también la Ley 5/06 de regulación de los conflictos de intereses de los miembros del Gobierno y de altos Cargos de la Administración General del Estado.

La Ley del Suelo de mayo de 2007 donde se introducen nuevos controles e incompatibilidades para los electos locales y para los directivos locales, bien sean funcionarios o laborales.

Muy importante también es la aprobación el 12/4/07 del Código Ético de los empleados públicos.

TRINTA ANOS DE EVOLUÇÃO DAS LEIS DA CORRUPÇÃO EM PORTUGAL

Mariana Raimundo

INTRODUÇÃO

Ninguém escamoteará que Portugal fez um grande esforço para reforçar legislativamente a visão penalista relativa ao combate à corrupção nos últimos 30 anos.

Independentemente do que se possa entender por corrupção do ponto de vista sociológico ou económico, abordaremos a evolução do fenómeno numa perspectiva meramente jurídica que é normalmente mais redutora que as restantes perspectivas. Para não ser demasiadamente redutora, considerarei a evolução de alguns outros conceitos jurídico-penais que se aproximam do conceito de corrupção em termos sistemáticos e de regime, como são os casos dos crimes de peculato, participação económica em negócio, concussão e tráfico de influência.

Limitar-me-ei, neste momento à apreciação da evolução legislativa penal nesta matéria, sendo que este trabalho ficará mais completo se, mais tarde, se proceder também à apreciação das medidas de cariz processual penal – que permitem a aplicação das medidas penais –, e, sobretudo com uma apreciação estatística dos casos julgados no mesmo período de tempo. Tal poderá ser feito ulteriormente com outro tipo de recursos.

Na apreciação da evolução legislativa penal terei em conta sobretudo a diferença nas tipologias dos crimes e nas medidas da pena que se foram verificando desde o início da década de 1980, aquando do surgimento do Código Penal de 1982, com as posteriores alterações e criação de leis avulsas que surgiram para dar um tratamento específico a determinadas situações – caso dos crimes desta natureza praticados por titulares de cargos políticos, no âmbito do fenómeno desportivo ou que foram introduzidos no nosso sistema jurídico por força de convenções internacionais a que Portugal aderiu – corrupção privada ou nas relações económicas internacionais.

Será um trabalho meramente descritivo e em que procurarei dar uma opinião tanto quanto possível, isenta de preconceitos.

1. OS CONCEITOS

Tomaremos como corrupção o acto de funcionário (corrupção passiva) aceitar ou solicitar, sem que lhe seja devida, directa ou por interposta pessoa, para si ou para terceiro, uma vantagem patrimonial ou não, ou mesmo a respectiva promessa, para a prática ou obtenção de um acto ou omissão contrários aos deveres do cargo – corrupção para acto ilícito – ou mesmo para a prática de acto ou omissão próprio dos deveres do cargo – corrupção para acto lícito.

Encontramos também o conceito de corrupção activa se tomarmos o que está dito acima mas colocando a acento tónico na pessoa que dá ou promete a vantagem indevida ao funcionário.

O peculato é, tradicionalmente, um crime de furto ou de abuso de confiança cometido por funcionário relativamente à apropriação indevida de coisa móvel que lhe seja acessível, que esteja na sua posse ou lhe tenha sido entregue em razão das respectivas funções.

A participação económica em negócio é o negócio jurídico praticado por funcionário que visa com ele enriquecer indevidamente (mesmo que tal não venha a suceder) lesando os interesses patrimoniais que lhe cumpre, em razão da sua função, gerir ou administrar, fiscalizar, defender ou realizar, sem que tal acto envolva uma apropriação ilegítima como acontece no caso do peculato.

A concussão é o aproveitamento por funcionário, no exercício das suas funções, de situações de erro da vítima, por si criadas ou não, que levam ao recebimento de vantagem patrimonial que lhe não seja devida, podendo essa vantagem patrimonial reverter para si, para terceiro ou para o próprio Estado.

O tráfico de influência é o acto de solicitar ou aceitar, directa ou indirectamente, para si ou para terceiro, uma vantagem patrimonial ou não, ou a sua mera promessa, para abusar da sua influência, real ou suposta, junto de entidade pública para desta obter uma decisão favorável, ainda que lícita.

2. A TRANSIÇÃO DO CÓDIGO PENAL DE 1886 PARA O CÓDIGO PENAL DE 1982

Como afirma o legislador de 1982 no preâmbulo do então novo Código Penal, “...a Parte Especial é a que maior impacte tem na opinião pública”, uma vez que “é

através dela que a comunidade politicamente organizada eleva determinados valores à categoria de bens jurídico-penais”, isto é, à categoria de bens de tal forma importantes que a sua violação poderá importar para os seus autores a privação de alguns dos seus direitos fundamentais, designadamente do direito à liberdade.

Em termos de sistemática, estes crimes continuaram a figurar dentro do grande conjunto dos crimes cometidos contra o Estado, assentando-se que, com a prática deste tipo de crimes, põe-se em causa a credibilidade do Estado, o seu prestígio e dignidade enquanto instituição, enquanto valores máximos de um Estado de Direito democrático.

São, desde logo, visíveis algumas diferenças ao nível da medida da pena, designadamente nos crimes de corrupção, activa e passiva, para acto ilícito, em que se verificou um abaixamento dos limites mínimo e máximo das penas aplicáveis, como se constata da comparação dos arts. 318.º e 321.º do Código Penal de 1886 e arts. 420.º e 423.º da versão original do Código Penal de 1982 – corrupção passiva para acto ilícito e corrupção activa para acto ilícito respectivamente, punidas neste último diploma com penas de prisão de 1 a 6 anos, em vez dos 2 a 8 anos de prisão previstos no diploma de 1886.

Algo de diferente acontece com a evolução das previsões relativas ao crime de peculato – art. 313.º do Código Penal de 1886 e art. 424.º da versão original do Código de 1982. Este crime tem no diploma de 1982 uma punição única, independentemente do valor da coisa subtraída ou alvo de abuso por parte do funcionário, sendo este punido com pena de prisão de 2 a 8 anos de prisão e multa de 100 dias – art. 424.º – em vez das penas variáveis entre 6 meses de prisão e prisão maior de 8 a 12 anos previstas no art. 313.º do diploma de 1886 (que remetia para as penas do roubo).

Podemos dizer que, no caso dos crimes de corrupção para acto ilícito, houve um abaixamento genérico da medida da pena – de 2 a 8 anos passou a ter-se uma pena de prisão de 1 a 6 anos.

O Código Penal de 1886 previa já a diferença entre corrupção para acto ilícito (injusto na terminologia de então) e corrupção para acto lícito (justo). O crime de corrupção passiva para acto lícito era punido, em abstracto, com pena de suspensão até um ano e multa de um mês – art. 318.º, n.º 2.º – e o crime de corrupção activa para acto lícito era punido em abstracto com a suspensão de direitos políticos não inferior a dois anos – art. 321.º.

A diferença entre os dois conceitos manteve-se, em termos doutrinários, de um diploma para o outro mas, obviamente que o tipo de penas previstas foi alterado de acordo com os preceitos constitucionais de 1976 – nenhuma pena criminal pode ter como consequência a perda ou diminuição de direitos civis.

Assim, no diploma de 1982, o crime de corrupção passiva para acto lícito passou a ser punido, em abstracto, com pena de prisão até 6 meses ou multa até 30 dias

enquanto que a corrupção activa para acto lícito foi descriminalizada – e assim se manteve até à revisão de 1995.

O tipo objectivo ou descrição da acção dos crimes de corrupção na versão inicial do Código de 1982, à semelhança do que se passava até aí, baseava-se na solicitação ou recebimento efectivo de dinheiro ou de vantagem patrimonial não devidos.

Já no caso do crime de peculato passou a encarar-se a questão da medida da pena de uma forma diferente do que era feito no diploma de 1886: enquanto aqui se ligava a pena ao valor da coisa subtraída ou ilegitimamente apropriada pelo funcionário (daí a aplicação do critério seguido pelo crime de roubo), no diploma de 1982 essa ligação deixou de ser relevante, passando a dar-se maior ênfase ao facto de ser um crime cometido por funcionário, no exercício das suas funções, cometido relativamente a bens ou coisas que lhe estão acessíveis ou entregues e cuja gravidade, maior ou menor, não releva só do maior ou menor valor da coisa.

Objectivamente, o crime de peculato passou a ser unido mais gravemente relativamente a coisas de valor não muito elevado. Já no que respeita a coisas ou bens de grande valor, aparentemente o crime de peculato passou a ser punido mais levemente pela norma do art. 424.º, mas o facto de a norma do art. 424.º ser expressamente, uma norma de carácter subsidiário, acaba por diluir esse abaixamento da medida da pena.

O crime de concussão – art. 315.º do Código Penal de 1886 – é descriminalizado em 1982 – podemos encontrar alguns traços dele no art. 429.º designado de “Imposição de contribuições ou impostos”, o qual fica com uma pena meramente simbólica – multa de 10 a 90 dias ou ainda no art. 427.º, n.º 3 – Participação Económica em Negócio –, também com uma pena simbólica – multa de 30 a 120 dias.

Mesmo no Código de 1886 a pena nunca foi de prisão mas de multa e suspensão do funcionário – esta última pena desapareceu enquanto pena principal do elenco das penas do Código Penal de 1982.

Por outro lado, na sequência do movimento neocriminalizador também estabelecido na Parte Especial do Código Penal de 1982, o crime de “Participação Económica em Negócio” aparece pela 1.ª vez na versão original do Código de 1982 – art. 427.º.

Este artigo previa na sua formulação inicial e relativamente ao tipo principal, uma pena de prisão até 4 anos e multa de 30 a 90 dias e tinha como missão principal dar cobertura jurídico-penal a situações graves de lesão aos interesses públicos por actos de má gestão ou fiscalização sobretudo nos casos em que não havia apropriação ilegítima nem, por vezes, enriquecimento efectivo apesar de dever ser provado que o funcionário agiu com intenção de obter uma participação económica ilegítima.

Finalmente cabe salientar o alargamento da figura jurídico-penal do funcionário.

O art. 437.º da versão original do Código Penal de 1982 criou o conceito jurídico-penal de funcionário, bem mais amplo que o conceito administrativista até então aceite.

Neste conceito e para efeitos de aplicação da lei penal, passaram a ser considerados não só os funcionários civis e agentes administrativos do Estado, com um vínculo permanente ou durável ao Estado e desempenhando actividades na função pública mas também todos os que, provisória ou temporariamente, mesmo que o façam de forma gratuita, desempenhem ou participem no desempenho de actividades compreendidas na função pública administrativa ou jurisdicional, ou ainda que desempenhem funções em organismos de utilidade pública ou nelas participe – (sic art. 437.º, n.º 1 al.c)).

O n.º 2 deste art. 437.º veio ainda dispor que a equiparação a este conceito de funcionário de quem desempenhe funções políticas, governativas ou legislativas seria feita em lei especial, o que efectivamente veio a acontecer 5 anos depois.

3. DO DECRETO-LEI 400/82, DE 23 DE SETEMBRO – CÓDIGO PENAL DE 1982 – ATÉ À REFORMA DE 1995

O Código Penal foi sofrendo algumas alterações no decurso destes 13 anos, sempre pontuais e não tocando a matéria dos crimes cometidos por funcionários no aproveitamento do exercício das respectivas funções.

No entanto surgiram no tocante a esta matéria dois importantes diplomas, um prevendo normas especiais para o cometimento deste tipo de crimes por titulares de cargos políticos ou equiparados – Lei 34/87, de 16 de Julho, surgido na sequência do art. 437.º, n.º 2 do Código Penal –, outro prevendo normas especiais para a corrupção no fenómeno desportivo – Decreto-Lei 390/01 de 10 de Outubro.

É sobre estes dois diplomas que iremos agora debruçar-nos.

A)

Os crimes em análise vistos no âmbito da Lei 34/87, de 16 de Julho – da responsabilidade de titulares de cargos políticos.

Este diploma veio prever normativo especial para crimes da responsabilidade de titulares de cargos políticos, cometidos por causa da titularidade e do exercício dessas funções.

O diploma começa por elencar o que é cargo político para efeitos da sua aplicação – órgãos de soberania, à excepção dos tribunais, deputado ao Parlamento Europeu, ministro da República para região autónoma, membro de órgão de governo próprio de região autónoma, membro de órgão representativo de autarquia local e governador civil – art. 3.º.

De seguida, refere 2 critérios agravantes gerais – arts. 4.º e 5.º –, o primeiro relativo à punibilidade da tentativa – sempre punível, independentemente da medida da pena que lhe caiba, em abstracto –, e também uma fórmula de agravação especial de crimes cometidos por aquelas entidades no condicionalismo atrás descrito mas que não estejam expressamente previstos neste diploma mas sim no Código Penal ou noutro diploma avulso – agravamento de ¼ nos limites mínimo e máximo.

Relativamente aos crimes em especial de corrupção, nas suas várias vertentes, peculato e participação económica em negócio, vêm previstos nos arts. 16.º a 23.º do diploma e apresentam, em regra, um agravamento do limite mínimo da pena prevista, quer de prisão quer de multa, comparativamente ao que está previsto em termos gerais no Código Penal.

O limite máximo dessas penas, por regra, mantém-se.

O crime de concussão não está previsto, pelo que se deve recorrer hoje à previsão do Código Penal, podendo concluir-se que um titular de cargo político que venha a ser responsabilizado pela prática deste crime é-o de forma mais gravosa do que pela prática de um dos crimes elencados na Lei 34/87, uma vez que os limites mínimo e máximo da pena prevista no Código Penal sobem 1/4!

Esta é, talvez, a maior incongruência do sistema introduzido pela Lei 34/87, que se tem mantido e aprofundado com as alterações que tem vindo a sofrer por força das alterações aos artigos correspondentes do Código Penal ocorridas depois de 1987.

B)

Os crimes previstos nos arts. 2.º, 3.º e 4.º do Decreto-Lei 390/91, de 10 de Outubro – corrupção no fenómeno desportivo.

Por força das situações eticamente menos correctas que foram ocorrendo no futebol e também fazendo eco de soluções que eram, entretanto, encontradas noutros países europeus com situações de facto semelhantes, o legislador entendeu criar um regime penal próprio que se destinasse a proteger a chamada verdade desportiva, abarcando no diploma também as questões da administração de substâncias dopantes aos atletas – Decreto-Lei 390/91, de 10 de Outubro.

Assim, encontramos no art. 2.º deste diploma o crime de corrupção passiva de participante desportivo – punível com pena de prisão até 2 anos -, no art. 3.º um agravamento relativo à prática deste crime desde que praticado por árbitro, ou equiparado, dirigente, treinador, preparador físico, orientador técnico, médico, massagista ou agente de outra actividade de apoio – pena de prisão até 4 anos – e corrupção activa – pena de prisão até 3 anos.

Saliento que os tipos legais são semelhantes aos dos artigos correspondentes do Código Penal.

A 1.^a constatação é de que estamos pela primeira vez a referir crimes que defendem um interesse ou bem jurídico distinto do que enunciamos para os crimes em análise – credibilidade, dignidade e prestígio do Estado enquanto instituição versus verdade desportiva, interesse ou valor protegido neste diploma.

São, efectivamente, bens jurídicos de valor bastante distinto e louvo o facto de isso estar reflectido, entre outras coisas, na medida da pena prevista.

Não posso deixar de chamar a atenção para um facto hoje sem qualquer relevo: até 1991 dizia-se não ser possível penalizar comportamentos corruptivos de agentes desportivos; sem escamotear este princípio, sempre direi que tendo a maioria dos clubes desportivos com modalidades profissionais, bem como de associações profissionais e estruturantes existentes, estatuto de utilidade pública, o art. 437.º, n.º 1 al.c) do Código Penal permitia subsumir os comportamentos dos seus agentes aos crimes do Código Penal. O que nunca foi feito.

4. DA REFORMA DO CÓDIGO PENAL FEITA EM 1995 ATÉ ÀS ALTERAÇÕES DE 2001

O Decreto-lei 48/95, de 15 de Março constitui uma reforma ao Código Penal (mantendo embora a filosofia) e não um mero conjunto de alterações sem ligação aparente ao contrário das que aconteceram até 1995 e que continuaram também a ocorrer depois desta data. O diploma dá novos traços de sistematização e novas orientações quanto às medidas das penas, embora sempre dentro da filosofia inicial.

Continua na senda neocriminalizadora que já caracterizou a versão inicial.

No que ao nosso núcleo de crimes diz respeito, surge um novo tipo de crime, o tráfico de influência, previsto no art. 335.º, inserido no capítulo “Dos crimes contra a realização do Estado de Direito”, sendo por isso claro que o bem ou interesse jurídico protegido é a realização da justiça e não a credibilidade e dignidade do Estado enquanto instituição.

Este crime surgiu aqui ainda de forma ténue, quer em termos de tipicidade objectiva quer de previsão de pena, e visava dar cobertura a algumas actuações já investigadas no âmbito da corrupção e em que não se tinha logrado fazer prova da capacidade de decisão de alguns pretensos agentes do crime de corrupção passiva mas apenas da sua capacidade de influenciar os decisores.

Um outro factor perfeitamente distinto dos tipos objectivos do crime de corrupção passiva é o de, no crime de tráfico de influência, o agente deste crime não ter que reunir as qualidades de funcionário pelos motivos acima apontados.

Assim, a primeira previsão foi de constituir crime de tráfico de influência a obtenção indevida, ou promessa respectiva, para si ou para terceiro, de vantagem patrimonial indevida para conseguir de entidade pública uma decisão ilegal sobre adjudicações, contratos ou subsídios, com abuso da respectiva influência.

A pena em abstracto seria de 6 meses a 5 anos de prisão.

Iremos ver que este artigo veio a sofrer muito cedo algumas alterações a esta versão inicial do tipo objectivo ou descrição do crime.

Por outro lado, o crime de concussão é de novo consagrado com autonomia, como acontecia no Código de 1886, colocando o acento tónico na indução em ou no aproveitamento de erro da vítima por parte do funcionário que, por esse facto, acabará por receber, para si ou para o Estado, uma vantagem patrimonial indevida – art. 379.º, n.º 1.

A pena prevista é de prisão até 2 anos e multa até 240 dias, excepto se o facto for praticado por meio de violência ou ameaça com mal importante (sic), caso em que a pena será de 1 a 8 anos de prisão, se pena mais grave lhe não couber por força da incurção noutra tipo de crime – art. 379.º, n.º 2 – este sim, um preceito inovador que aproxima este tipo de crime do crime de extorsão.

Este preceito não sofreu mais alterações até à actualidade.

Os crimes de corrupção sofreram alterações na respectiva tipicidade e na medida da pena, quer no sentido de abarcar mais situações fácticas como de puni-las de forma mais grave nos casos de corrupção passiva.

No que respeita ao alargamento do tipo, consagrou-se a possibilidade de considerar crime de corrupção a solicitação ou aceitação de mera promessa de vantagem patrimonial e mesmo de vantagem não patrimonial por parte do funcionário que irá dar como contrapartida o seu acto no exercício das suas funções – arts. 372.º, 373.º e 374.º do Código Penal da versão de 1995.

As penas da corrupção passiva para acto ilícito – art. 372.º – e para acto lícito – art. 373.º – subiram o respectivo limite máximo – pena de prisão de 1 a 8 anos e de prisão até 2 anos e multa até 240 dias, respectivamente.

Já a corrupção activa para acto ilícito tem a partir daqui pena mais leve, prisão de 6 meses a 5 anos – art. 373.º –, surgindo de novo a incriminação da corrupção activa para acto lícito – art. 374.º, n.º 2 que a pune com prisão até 6 meses e multa até 60 dias.

A explicação é comum às alterações aos 3 artigos: o funcionário deve ser mais penalizado, o que terá consequências ao nível da prevenção geral (da sociedade) e especial (do agente em si). Por outro lado, como nesta altura (Lei 36/94, de 29 de Setembro) também são criados outros mecanismos que visam agilizar a descoberta destes crimes, passando pela colaboração dos particulares – muitas vezes os

corruptores activos –, o legislador tentou compensá-los com uma diminuição da pena a aplicar em abstracto.

Vamos de seguida ver que outras novidades trouxe a reforma de 1995 para agilizar a investigação criminal destes crimes com vista a uma mais célere e eficaz descoberta da verdade.

A primeira novidade é a da consagração da possibilidade de dispensa de pena ao corruptor passivo (funcionário) que voluntariamente repudiar o oferecimento ou a promessa que aceitara, ou restituir a vantagem ou o seu valor se tratar de coisa fungível – art. 373.º, n.º 3.

A segunda novidade é a de considerar como atenuação especial da pena ou mesmo isentar o agente dela o facto de o acto corruptivo ser praticado para evitar que o próprio agente, o cônjuge, adoptante ou adoptado, parente ou afim até ao 2.º grau ou pessoa que viva com o agente em condições análogas às dos cônjuges, se expusessem ao perigo de virem a ser sujeitos a pena ou medida de segurança – arts. 373.º, n.º 2 e 374.º, n.º 3.

A tendência de agravar as penas manteve-se na previsão do crime de peculato. A pena mínima diminuiu o que teve como consequência um alargamento da medida da pena – em vez de pena de prisão de 2 a 8 anos temos agora pena de prisão de 1 a 8 anos – art. 375.º do Código Penal na versão de 1995.

O mesmo se passou com o crime de participação económica em negócio. A pena de prisão até 4 anos passou para 5 anos – art. 377.º do Código Penal na versão de 1995.

Para terminar, o legislador fez um alargamento ao conceito de funcionário. O anterior art. 437.º, agora art. 386.º, manteve tudo o que constava, consagrando num outro número a equiparação a funcionário de “gestores, titulares de órgãos de fiscalização e trabalhadores de empresas públicas, nacionalizadas, de capitais públicos ou com participação maioritária de capital público e ainda de empresas concessionárias de serviços públicos” – art. 386.º, n.º 2 do Código Penal, versão de 1995.

Tratou-se efectivamente de uma reforma também nesta área, e de uma reforma claramente positiva do ponto de vista da acção penal e da investigação criminal.

A Lei 65/98, de 2 de Setembro, trouxe novamente uma alteração nesta matéria, mas só no que diz respeito ao crime de tráfico de influência – art. 335.º do Código penal.

O artigo sofreu cinco alterações, quatro alargando o seu tipo objectivo ou âmbito de actuação e uma restringindo. Vamos analisá-las.

A partir de 1998, o agente pode actuar por si ou por interposta pessoa, basta-lhe solicitar ou aceitar a vantagem (comprar e vender), não precisa de a obter, a sua influência pode ser real ou suposta e a vantagem a obter pode ser patrimonial ou não patrimonial.

Há, de facto, um alargamento do tipo na senda do que acontecera quanto aos tipos de corrupção 3 anos antes.

A restrição está no facto de as decisões ilegais deverem ser favoráveis. Pode parecer apenas uma verdade lapalissiana mas, a meu ver, excluem-se comportamentos que levam a uma decisão primeira desfavorável para favorecer uma outra, essa então favorável. Há, efectivamente uma restrição no tipo.

5. AS ALTERAÇÕES DE 2001 – LEI 13/2001, DE 4 DE JUNHO, E LEI 108/2001, DE 28 DE NOVEMBRO

Estes dois diplomas tiveram por escopo principal criminalizar situações de corrupção no comércio internacional e de corrupção privada, na sequência da aprovação e ratificação por Portugal da Convenção da OCDE sobre a Luta contra a Corrupção de Agentes Públicos Estrangeiros nas Transacções Comerciais Internacionais – Lei 13/2001 – e Convenção Penal do Conselho da Europa sobre a Corrupção – art. 3.º da Lei 108/2001.

A Lei 108/2001 vai, no entanto, muito para além da transposição da segunda convenção referida, revendo os conceitos de corrupção, tráfico de influência e de funcionário para alguns efeitos penais.

A Lei 13/2001 não é verdadeiramente uma alteração ao Código Penal, transpõe para o direito interno o teor da Convenção da OCDE sobre Corrupção Activa no Comércio Internacional. E fá-lo para um diploma avulso que regulamenta a criminalidade económica, o Decreto-Lei 28/84, de 20 de Janeiro, pois este diploma permitia já aplicar o responsabilização criminal das pessoas colectivas, imposta pela Convenção, e que o nosso Código Penal só veio a permitir nalguns casos a partir de 2007 – aditamento do art. 41.º-A àquele diploma.

A medida da pena é elevada – 1 a 8 anos de prisão – e o objectivo é de dar cobertura a situações de corrupção activa que, por força da aplicação de princípios de aplicação da lei no espaço dos vários Estados, pudessem ficar impunes (conflitos negativos de jurisdição) – art. 3.º da Lei 13/2001.

A novidade é o conceito de funcionário ou titular de cargo político estrangeiro – art. 41.º-A, n.º 2: “...todos os que exerçam uma função pública para um país estrangeiro, quer detenham um mandato, nomeadamente administrativo ou judiciário para o qual foram nomeados ou eleitos, quer exerçam funções para uma empresa, organismo público ou empresa concessionária de serviços públicos, independentemente do

carácter nacional ou local, e ainda qualquer funcionário ou agente de uma organização internacional ou supranacional de direito público”.

Já a Lei 108/2001 revê as redacções e tipos dos crimes de tráfico de influência – art. 335.º –, corrupção passiva para acto ilícito e acto lícito – arts. 372.º e 373.º –, alarga novamente o conceito de funcionário – art. 386.º –, harmoniza os conceitos de corrupção da Lei 34/87 à nova versão do Código Penal e adapta a noção de titular de cargo político à Convenção da União Europeia sobre Corrupção – arts. 3.º, 16.º, 17.º e 18.º da Lei 34/87 – e, finalmente transpõe para o direito português a Convenção Penal do Conselho da Europa sobre Corrupção – conceito de corrupção privada aditado no art. 41.º-B ao Decreto-lei 28/84 atrás referido pelas mesmas razões que aduzimos para a transposição da Convenção da OCDE.

- Relativamente ao crime de tráfico de influência, alargou-se novamente o tipo criando uma situação de crime cometido para acto lícito, à semelhança da corrupção – se o fim do tráfico de influência for o de obter uma decisão lícita favorável a pena será de prisão até 6 meses ou multa até 60 dias – art. 335.º, n.º 1 al.b) – e criando também uma espécie de tráfico de influência activo para acto ilícito, punido com pena de prisão até 3 anos – art. 335.º, n.º 2.
- Relativamente aos crimes de corrupção, retira o conceito de contrapartida, tradicional no nosso Direito Penal, substituindo-o pela expressão “para um qualquer acto ou omissão ainda que anteriores à solicitação” – arts. 372.º e 373.º do Código Penal, 16.º e 17.º da Lei 34/87. Foi uma forma de facilitar a recolha da prova destes crimes. Alarga ainda o conceito de corrupção passiva para acto lícito ao funcionário que obtenha vantagem “de pessoa que perante ele tenha tido, tenha ou venha a ter qualquer pretensão dependente do exercício de funções públicas”. – art. 373.º, n.º 2.
- O conceito de “funcionário” do art. 386.º é de novo alargado de acordo com as Convenções da UE e da ONU sobre Corrupção – são equiparados a funcionário, para efeitos da prática dos crimes de corrupção passiva e activa (somente) os magistrados, funcionários, agentes e equiparados da União Europeia, independentemente da nacionalidade e residência, os funcionários de outros Estados Membros da EU, quando a infracção tiver sido cometida, total ou parcialmente em território português e todos os que exerçam funções idênticas às que estão previstas no n.º 1 do art. 386.º no âmbito de qualquer organismo internacional de direito público de que Portugal seja membro quando a infracção tenha sido cometida, total ou parcialmente, em território português – art. 386.º, n.º 3 do Código Penal.
- São aditados os arts. 41.º-B e 41.º-C ao Decreto-lei 28/84 transpondo para o direito interno os conceitos de corrupção privada previstos na Convenção Penal sobre Corrupção do Conselho da Europa. Trata-se aqui de defender o

valor ou bem jurídico da livre actividade concorrencial, nada tendo a ver com a credibilidade ou prestígio do Estado. Os agentes são sempre privados e os interesses em causa também. A pena para a corrupção privada passiva e activa é igual, de prisão até 3 anos ou multa. – arts. 41.º-B e C.

6. AS ALTERAÇÕES DE 2007 E 2008

Durante os anos de 2007 e 2008 ocorreram 3 alterações com impacto em matéria penal na corrupção: a Lei 50/2007, de 31 de Agosto, que reviu o regime de responsabilidade criminal por comportamentos susceptíveis de afectar a verdade desportiva, a Lei 20/2008, de 21 de Abril, que criou e unificou o regime penal da corrupção no comércio internacional e no sector privado e a Lei 59/2007, que estabeleceu a última revisão ao Código penal.

Começamos pelas duas primeiras, leis avulsas que alteraram de alguma forma os regimes vigentes até então.

A Lei 50/2007, de 31 de Agosto, veio plasmar em termos penais um conjunto de conceitos potencialmente clarificadores para a aplicação das leis penais que tutelam a transparência e a verdade desportiva, revogando definitivamente o Dec.Lei 391/91.

O art. 2.º dispõe sobre as definições de “dirigente desportivo”, “técnico desportivo”, “árbitro desportivo”, “empresário desportivo”, “pessoas colectivas desportivas”, “agente desportivo”, e “competição desportiva”, os quais devem ser tomados como tal na aplicação da lei respectiva.

O art. 6.º dispõe que os titulares dos órgãos e os funcionários das federações desportivas ou ligas profissionais, associações ou agrupamentos de clubes nelas filiados, devem transmitir ao Ministério Público notícia dos crimes previstos na presente lei dos quais tenham conhecimento no exercício das suas funções e por causa delas.

O mais relevante em termos de novas respostas a este tipo de criminalidade é, no entanto, encontrado em outras 3 questões distintas:

- o agravamento das penas em abstracto aplicáveis – pena de prisão de 1 a 5 anos para o crime de corrupção passiva de agente desportivo (art. 8.º) –, agravada de 1/3 no seu mínimo e máximo se o agente for dirigente desportivo, árbitro desportivo, empresário desportivo ou pessoa colectiva desportiva – art. 12.º, n.º 1;
- a criminalização do crime de tráfico de influência no tocante à protecção do interesse jurídico verdade desportiva – art. 10.º –, previsto com pena de prisão até 3 anos ou multa;

- a criminalização do crime de associação criminosa para a prática dos crimes previstos nesta lei, punido na sua forma simples com prisão de 1 a 5 anos.

A Lei 20/2008, de 21 de Abril, unificou o regime da corrupção no comércio internacional e a corrupção privada – art. 1.º -, acabando com a manta de retalhos que era constituída pelos arts. 41.º-A, B e C do Dec. Lei 28/84, de 20 de Janeiro, artigos estes introduzidos na sequência da ratificação da Convenções da OCDE e do Conselho da Europa sobre Corrupção no Comércio internacional e Corrupção Privada, respectivamente, como vimos atrás.

O art. 2.º contém as definições de “funcionário estrangeiro”, “funcionário de organização internacional”, “titular de cargo político estrangeiro”, “trabalhador do sector privado” e “entidade do sector privado”, dadas de acordo com as referidas Convenções Internacionais.

Os arts. 7.º, 8.º e 9.º contêm as novas previsões da corrupção antes previstas nos arts. 41.º-A, B e C do Dec. Lei 28/84.

O art. 7.º alarga ou clarifica a entidade a quem deve se feita a dádiva ou promessa, considerando agora o funcionário de organização internacional e mantém a pena prevista de prisão de 1 a 8 anos.

O art. 8.º divide a previsão do crime de corrupção passiva no sector privado, aliviando a pena no caso de haver mera violação de deveres funcionais sem distorção da concorrência – pena de prisão até 2 anos ou multa – e agravando caso haja distorção das regras da concorrência – pena de prisão até 5 anos ou multa até 600 dias.

O mesmo critério é seguido pelo art. 9.º que prevê a corrupção activa no sector privado – desagravamento da pena no caso de não haver distorção das regras da concorrência – pena de prisão até 1 ano ou multa – e agravamento no caso dessa distorção de regras da concorrência existir – pena de prisão até 3 anos ou multa.

Por fim, a Lei 59/2007, de 4 de Setembro, última alteração ao Código Penal. Esta lei trouxe duas alterações relevantes em matéria de corrupção, mais concretamente a consagração da responsabilidade criminal das pessoas colectivas pela prática dos crimes de tráfico de influência e corrupção e um novo alargamento ao conceito de funcionário para efeitos penais. Vamos analisá-los antes de terminar.

O art. 11.º do Código Penal passou a receber, a responsabilidade criminal de pessoas colectivas pela prática de determinados crimes desde que dentro dos requisitos previstos no n.º 2 desse mesmo artigo.

Em linhas gerais, os requisitos são:

- o de estarmos perante um crime de catálogo – e a corrupção e o tráfico de influência são-no, já não os outros crimes que mencionámos até agora;
- que qualquer desses crimes seja praticado por pessoa colectiva ou equiparada que não seja de natureza pública;

- que os actos criminosos sejam cometidos em nome da pessoa colectiva e no seu interesse colectivo por pessoas que sejam seus líderes ou por quem aja sob autoridade destes violando os deveres de vigilância ou controlo que lhes incumbem.

O n.º 3 do art. 386.º do Código Penal passa a ter uma quarta alínea, a al.d), que equipara a funcionário para efeitos da prática dos crimes de corrupção (somente) “todos os que exerçam funções no âmbito de procedimentos de resolução extrajudicial de conflitos”.

Trata-se de uma actualização que diz respeito aos novos tribunais de conflitos e à mediação, instrumentos entretanto criados no direito interno para resolução de pequenas questões mas em que os mediadores, árbitros e juizes desempenham exactamente a mesma função dos tribunais comuns, a administração da justiça. Como consequência, representando o Estado, pô-lo-ão em causa da mesma forma que um funcionário quando incorressem em práticas corruptivas.

CONCLUSÕES

A divisão em capítulos relativos às grandes alterações verificadas nos tipos de crime em questão, bem como nas medidas da pena, facilita a extracção de conclusões parciais – por capítulo ou época, que foram sendo apresentadas – e gerais – relativas ao conjunto dos 30 anos.

A evolução criminal dos tipos e das medidas da pena foi claramente positiva no sentido de melhorar o desempenho da prevenção geral e especial. No entanto, ao longo dos quase 30 anos, verificaram-se alguns passos atrás que depois acabaram por ser corrigidos – veja-se, por exemplo, o que aconteceu com o desaparecimento da tipificação do crime de concussão em 1982 e da respectiva reintrodução 13 anos mais tarde, ou a diminuição da medida da pena máxima dos crimes de corrupção passiva e de peculato verificada na transição do Código de 1886 para o Código de 1982, também corrigida em 1995.

Por sua vez, algumas reduções das penas previstas em abstracto (designadamente nos crimes de corrupção activa a partir de 1995) destinaram-se a facilitar o funcionamento da “colaboração” que foi regulamentada pela 1.ª vez em 1994 (Lei 36/94) na investigação da criminalidade económica e financeira, instituto que tem sido fundamental para a investigação criminal destes crimes.

Muito importante foi a introdução do novo regime da responsabilidade criminal das pessoas colectivas, que abrange hoje o crime de corrupção e conexos, previsto no

art. 11.º e 90.º-A e seguintes do Código Penal, uma vez que cada vez mais este tipo de criminalidade é cometido no seio das empresas, quantas vezes no seu interesse e pelos seus órgãos decisores.

Diga-se que, em termos gerais e apesar de alguns avanços e recuos, a evolução é positiva e pensamos que deva continuar a sê-lo por força da sociedade globalizada em que vivemos e dos compromissos internacionais que vamos assumindo.

BIBLIOGRAFIA

- DIAS, Jorge Figueiredo (dir.), 1999 – *Comentário Conimbricense do Código Penal – Parte Especial*, tomo III. Coimbra: Coimbra Editora.
- FAVEIRO, Vítor António Duarte; ARAÚJO, Laurentino da Silva, 1960 – *Código Penal Português Anotado* (prefácio do Professor Doutor Beleza dos Santos), 3.ª edição. Coimbra. Coimbra Editora.
- GONÇALVES, Manuel Lopes Maia, 1972 – *Código Penal Português na Doutrina e Jurisprudência*, 2.ª edição. Coimbra: Livraria Almedina.
- GONÇALVES, Manuel Lopes Maia, 2007 – *Código Penal Português Anotado e Comentado – Legislação Complementar*, 18.ª edição. Coimbra: Livraria Almedina.
- SANTOS, Manuel Simas, 1983 – *Código Penal - Notas de Trabalho dos Magistrados do Ministério Público do Distrito Judicial do Porto*. Porto: Porto Editora.
- SANTOS, Manuel Simas; HENRIQUES, Leal, 1986 – *Código Penal de 1982*. Lisboa: Editora Rei dos Livros.

TRINTA ANOS DE EVOLUÇÃO DAS LEIS DA CORRUPÇÃO. AS MUTAÇÕES DAS MEDIDAS DA PENA – A ECONOMIA DA ESTRATÉGIA E A EFICÁCIA DA JUSTIÇA

Cristina de Abreu

Constitui nosso objectivo, partindo do estudo de Mariana Raimundo¹ a qual percorre a evolução das Leis da Corrupção em Portugal ao longo de 30 anos, 1886-2008, focalizarmo-nos nas mutações das medidas da pena sobre este período, fazendo incidir uma análise quanto ao seu grau de simetria/assimetria entre corruptor activo e corruptor passivo, tentando assim concluir sobre uma eventual prevalência ou não prevalência de uma simetria/assimetria de sanções, entre consumidor e produtor de bens/serviços objecto de transacções corruptas (quadros n.º 1 e n.º 2).

Quadro n.º 1

	C.Penal 1886	C.Penal 1982	Reforma de 1995 D.L.48/95, 15-03	Alterações 1998 Lei nº 65/98, 02/09	Alterações 2001 D.Lnº108/2001, de 28/11	Alterações 2007
Corrupção Passiva Acto Ilícito	Artº 318 Prisão 2 a 8 anos	Art.420 Prisão 1 a 6 anos.	Art. 372 Prisão 1 a 8 anos.	Alargamento do tipo Penas: Idem	Alargamento do tipo Penas: Idem	-
Corrupção Passiva Acto Lícito	Artº 318 nº 2 Suspensão da actividade até 1 ano.	Artº 422 Prisão até 6 meses	Artº. 373 Prisão até 2 anos	Alargamento do tipo Penas: Idem	Alargamento do tipo Penas: Idem	-
Corrupção Activa Acto Ilícito	Artº. 321 2 a 8 anos	Artº. 423 1 a 6 anos	Artº. 373 Prisão 6 meses a 5 anos.	Alargamento do tipo Penas: Idem	Alargamento do tipo Penas: Idem	-
Corrupção Activa Acto Lícito	Artº. 321 Suspensão direito político não inferior a 2 anos.	Descriminalizada	Surge de novo Artº 374 nº 2 Prisão até 6 meses Neocriminalização	Alargamento do tipo Penas: Idem	Alargamento do tipo Penas: Idem	-
Participação Económica em Negócio		Neocriminalização Artº 427 Prisão até 4 anos	Artº 377 Prisão até 5 anos.	Alargamento do tipo Penas: Idem	Alargamento do tipo Penas: Idem	
Tráfico de Influência			Neocriminalização Artº. 335 6 meses a 5 anos de prisão.	O tipo é alargado: Penas: Idem	Novo alargamento do tipo Penas: Idem	
Peculato	Artº 313 1 ano de prisão e prisão maior de 8 a 12 anos consoante o valor da coisa objecto do crime.	Artº 424 2 a 8 anos de prisão independentemente do valor do valor da coisa objecto do crime.	Artº nº 375 1 a 8 anos de prisão.	Idem	Idem	

Observações:
1 - A partir de 2001 alargamento do conceito de funcionário
2 - 2007 - Introdução do regime de responsabilidade penal das pessoas colectivas e novo alargamento do conceito de funcionário

¹ RAIMUNDO, 2009.

Quadro n.º 2

	1987	1991	2001	2007/2008
Corrupção de Titulares de Cargos Públicos	Lei nº 34/87, de 06/07. Crimes do Código Penal: Agravamento de 1/4 nos limites mínimos e máximo da pena Crimes em especial: Alargamento no limite mínimo da pena relativamente ao previsto no Código Penal.		Lei nº 108/2001, de 28/11. Harmoniza os conceitos de corrupção do Código Penal revisto e adapta a noção de titular de cargo político à Convenção da U.E. sobre corrupção.	
Corrupção no Desporto		D.L. nº 390/91, de 10/11. Corrupção passiva: Prisão até 4 anos Corrupção activa: Prisão até 3 anos.		Lei nº 50/2007, de 31/08 Corrupção Passiva: Prisão de 1 a 5 anos que pode ser agravada. Criminalização do tráfico de influências e associação criminosa.
Corrupção ao Comércio Internacional (CCI)			Lei nº 13/2001, de 04/06. Transpõe a Convenção da OCDE sobre CCI para o Direito Português Artº 41-A do D.L. nº 28/84, de 20/01 Corrupção passiva: Prisão de 1 a 8 Anos.	Lei nº 20/2008, de 21/04. Unificou o regime da CCI e da Corrupção Privada. Artº 7 Corrupção Passiva em C.I. Prisão de 1 a 8 anos.
Corrupção Privada			Lei nº 108/2001, de 28/11. Transpõe para o Direito Português a Convenção Penal do Conselho da Europa sobre a Corrupção Artº 41-B do D.L. nº 28/84, de 20/01 Corrupção privada activa e passiva: Prisão até 3 anos.	Artº 8: Corrupção privada passiva - Prisão até 5 anos Corrupção privada activa Prisão até 3 anos.

Identificámos uma prevalência de simetria, embora revelando-se uma ténue diferença entre corruptor activo e passivo, do ponto de vista da análise económica, a partir da reforma de 1995.

Uma vez analisadas as mutações das medidas da pena no âmbito da evolução legislativa penal sobre a corrupção, ocorridas ao longo destes trinta anos, pretendemos agora fazer incidir a Análise Económica do Direito e, especificamente, a Economia da Estratégia sobre a Eficácia da Justiça.

Analisemos a lógica subjacente a este mercado.

O conceito de Corrupção em Economia configura uma transacção, um processo de troca, uma relação contratual, revela afinal a existência de um mercado onde se materializam uma Oferta e uma Procura. Quais os bens transaccionados neste mercado? Quem oferece esses bens? Quem procura esses bens?

Estamos na presença de um mercado de Direitos, de Autorizações, de Licenças, de Decisões Favoráveis. Assim, a oferta é apresentada sobre este mercado por quem detém o poder político, poder social, poder institucional – um poder limitado, legitimamente outorgado, delegado, atribuído.

A procura é personificada (pessoas singulares ou pessoas colectivas) por quem detém poder de compra, sustentado pelo seu património *lacto sensu*, visando maximizar uma função de utilidade.

É a utilização desse Poder limitado que constitui o instrumento da criminalidade, isto é, a própria utilização criminal do poder “*it is not merely the misbehaviour of those with power that generates special condemnation; it is when power becomes the instrument of criminality that deeds are deemed most blameworthy*”².

Tratando-se de transacções voluntárias, visando maximizar funções de utilidade de *produtores e compradores*, constatamos a não existência de vítimas directas. Assistimos sim à existência de externalidades negativas que se repercutem sobre a sociedade e economia envolventes³. As divergências domésticas entre custo marginal social e custo marginal privado e receita marginal social e receita marginal privada, requerem, indubitavelmente, na lógica da Ciência Económica, a intervenção do Estado. Mas as potenciais intervenções do Estado deverão ser hierarquizadas à luz dos efeitos colaterais que poderão delas derivar. A solução de 1.º óptimo verifica a eliminação da externalidade sem efeitos distorsores derivados e deverá constituir a luz de referência na definição de políticas interventivas⁴.

Analisemos então se a *quasi* simetria nas medidas da pena em matéria de crime de corrupção constituem uma política de 1.º óptimo, isto é, uma política que vise a minimização das transacções corruptas e logo das externalidades negativas a elas associadas, sem efeitos colaterais.

Nessa sequência focalizemo-nos nas especificidades deste mercado. Tratando-se de um mercado informal, ilegal, quais os mecanismos de reforço e de suporte dessas relações contratuais, informais, à margem do sistema judicial? Como efectivar o seu cumprimento? Como assegurar a eficiência contratual?

Uma das questões centrais em Economia, consiste em determinar as condições de eficiência ao nível negocial e contratual. No contexto do mercado as transacções efectuam-se de forma voluntária, maximizando as funções de utilidade das partes. O reforço de tal contrato e as suas condições de suporte radicam num sistema judicial eficiente e eficaz. Posicionados no domínio da legalidade, o incumprimento remete para as instâncias do Estado de Direito, na terminologia de Dani Rodrik falamos de *market-creating institutions*⁵. Mas quando posicionados num mercado ilegal, informal, o qual opera à margem das Instituições, então, teremos de procurar na lógica presente na Economia da Estratégia, as condições de sustentabilidade para que esta

² ZIMRING, JOHNSON, 2005.

³ ABREU, 2009.

⁴ CORDEN, 1974.

⁵ RODRIK, SUBRAMANIAN, 2004.

transacção se processe. Tal explicação, entendemos nós, radica no Direito Penal e na Simetria das Penas, tal como a encontramos ao longo destes 30 anos.

Quando corruptor activo e corruptor passivo são simetricamente penalizados, tal traduz-se num mecanismo de reforço e suporte do contrato informal, porquanto aumenta o grau de confiança em função directa do grau de simetria das punições, tal facto produzindo pactos de silêncio, neutralizando o risco de denúncia, o risco de burla, o risco de traição de uma das partes⁶ e, desde logo, aumentando a dimensão e o grau de eficiência deste mercado, conduzindo-nos exactamente ao oposto dos objectivos desejáveis. Ineficiência e Ineficácia institucional prevalecem então.

Este estudo insere-se no domínio da Economia da Estratégia, na aplicação da Teoria dos Jogos às relações contratuais formais e informais, a qual visa prever comportamentos em situações estratégicas – prever as combinações possíveis de interacções dos jogadores, para um dado conjunto de regras do jogo (instituições). Sendo que a tomada de decisão optimizada de um jogador, será sempre função das acções do(s) outro(s) jogador(s).

O objectivo, numa perspectiva preventiva do Direito e de objectivos da Sociedade, consistirá em destabilizar a relação contratual, *a priori*, introduzindo a assimetria das penas na legislação, sinalizando o mercado, minimizando o grau de confiança mútuo requerido para que a transacção se concretize.

Se apenas uma das partes for penalizada, o equilíbrio prévio de mercado tenderá a desaparecer, as transacções corruptas tenderão a diminuir e logo as externalidades negativas.

Se ambas as partes são simetricamente penalizadas, introduzimos, então, um factor de coordenação, de cartelização. Nos Jogos Cooperativos a análise visa justamente determinar as condições de eficiência que conduzem vários jogadores a actuarem em conjunto, de forma perfeitamente coordenada, visando por esta via maximizar os seus interesses individuais, solução esta superior às acções individuais, através de mecanismos de incentivos dirigidos a potenciais comportamentos desviantes (exemplo: OPEP, Organização dos Países Exportadores de Petróleo).

Nos Jogos não-Cooperativos, a análise visa comportamentos não concertados, não coordenados previamente, mas posicionados em contexto estratégico, com um reduzido número de jogadores (exemplo: uma indústria oligopolista em que apenas três produtores detêm a maior quota de mercado). Um jogo não-cooperativo, à partida, em função das regras de jogo introduzidas, poderá, todavia, conduzir a comportamentos de coordenação, de cooperação, potenciando a concretização de transacções corruptas, induzindo uma relação de interdependência, com vantagens mútuas.

⁶ LAMBSDORFF, NELL, 2005; LAMBSDORFF, SCHRAMM, TAUBE, 2004.

São as Regras do Jogo – legislação e respectivas medidas da pena, no seu grau de simetria/assimetria – que nos permitem prever comportamentos e logo apontar tendências:

- de maior probabilidade de ocorrência de transacções corruptas, ou
- de menor probabilidade de ocorrência de relações contratuais corruptas.

A Assembleia da República na sua resolução n.º 2/2010 recomenda ao governo a alteração, no início de legislatura, de diversos aspectos da lei de política criminal, nomeadamente, na sua alínea d) *Aditando um novo artigo para que o Ministério Público promova, nos crimes de corrupção, a aplicação dos mecanismos de atenuação especial, dispensa da pena e suspensão provisória do processo relativamente a corruptores que colaborem com a Justiça.*

Importante será distinguir no contexto deste ensaio, a recomendação anteriormente referida daquela que aqui nos propusemos apresentar, uma vez que a primeira não é definida numa lógica visando a minimização da probabilidade de ocorrência de transacções corruptas, *a priori*, e logo, de potencial redução deste mercado, via introdução de factores perturbadores. A proposta da Assembleia da República posiciona-se *a posteriori* da ocorrência do crime, em nada afectando a eficiência do presente mercado via efectiva inserção de factores de risco ao nível das potenciais relações contratuais e que assim conduziriam o preço destes bens ao limiar do economicamente, racionalmente, inacessível.

Interrogamo-nos sobre qual a lógica da denúncia, da colaboração com a Justiça, pós-crime, numa transacção que não faz vítimas directas, mutuamente vantajosa, sustentada por relações de confiança consolidadas ao longo do tempo, através de relações estruturais de interdependência. Se a eficácia do ponto de vista da sociedade é a redução do fenómeno da corrupção, da sua dimensão, esta proposta é um exemplo de ineficiência na consecução desse objectivo.

No contexto deste ensaio (ainda em progresso), focalizado na oferta de direitos, autorizações, licenças, decisões favoráveis, por parte de quem detém um poder limitado que lhe foi legitimamente atribuído, outorgado, delegado e constituindo esse poder o instrumento de criminalidade, defendemos que a punição deveria deter uma configuração assimétrica face aos actores envolvidos. E, no contexto dessa assimetria, defendemos que apenas os produtores (corruptores passivos) deveriam ser sancionados. É a divergência doméstica resultante da desigualdade entre o custo marginal privado da produção destes bens e o seu custo marginal social que recai sobre os cidadãos e o modelo político, social e económico que construíram e desejam que sustenta o nosso argumento, de que a intervenção do Estado, deverá resultar na internalização deste custo marginal social por parte de quem o produz, isto é, o corruptor passivo.

Apresentamos assim um ensaio no âmbito da Análise Económica do Direito, no sentido da lógica que lhe está subjacente, sustentada pelos pressupostos e modelos da Economia da Estratégia e da Nova Economia Institucional, não pretendendo questionar as doutrinas que fundamentam a legislação actual, mas sim, deixar para reflexão, como a abordagem da Ciência Económica, na sua busca de soluções eficientes que produzam eficácia de resultados, vem confirmar a necessidade de abordagens multi-disciplinares e interdisciplinares aos fenómenos sociais.

BIBLIOGRAFIA

- ABREU, Cristina de, 2009 – “A Economia da Corrupção – a análise económica da corrupção nas sociedades desenvolvidas contemporâneas”, comunicação apresentada no Symposium Internacional *The Economics of Corruption in Contemporary Developed Societies*. Porto: Fundação Eng. António de Almeida. 26-27 Março 2009.
- CORDEN, W. M., 1974 – *Trade Policy and Economic Welfare*. Oxford: Clarendon Press.
- LAMBSDORFF, NELL, 2005 – “Where We Stand and Where to Go”, in *Discussion Paper Passau University, Germany*.
- LAMBSDORFF, SCHRAMM, TAUBE (eds.), 2004 – *The New Institutional Economics of Corruption – Norms, Trust, and Reciprocity*. Londres: Routledge.
- RAIMUNDO, Mariana, 2009 – “Trinta anos de evolução das leis da corrupção em Portugal”, comunicação apresentada no Symposium Internacional *The Economics of Corruption in Contemporary Developed Societies*. Porto: Fundação Eng. António de Almeida. 26-27 Março 2009.
- RODRIK, Dani; SUBRAMANIAN, Arvind, 2003 – “The Primacy of Institutions (and What This Does and Does Not Mean)”. *Finance and Development*. June 2003.
- ZIMRING, Franklin E.; JOHNSON, David, 2005 – “On the Comparative Study of Corruption”, in *The British Journal of Criminology*, vol. 45, n.º 6. November 2005.

DIFICULDADES NA OBTENÇÃO DE PROVA EM MATÉRIA DE CRIMES DE CORRUPÇÃO

Carlos Alexandre

Interrogo-me, em primeira proposição, quantos de nós não ouvimos já falar de pessoas que, do anonimato das suas vidas, profissões, etc., foram chamadas a desempenhar funções públicas, e, volvidos escassos meses ou anos, exibem riqueza aparentemente incompatível com o trajecto pretérito das suas vidas?

Quantos de nós não sabemos, até pelos nossos olhos, e restantes sentidos, que tais enriquecimentos súbitos não são apenas justificáveis, pelo intenso labor e empreendedorismo dos respectivos trajectos pessoais?!

Sendo verdades por demais evidentes, e por si próprias a expressão eloquente da desigualdade na distribuição de oportunidades e de repartição de riqueza, o facto é que nem sempre o Direito acompanha a percepção empírica dos povos.

Frequentemente, somos confrontados com o resultado, perdoem-me a expressão popular, “*pifio*”, de grandes investigações, em que os ilícitos em causa, relevam do domínio da corrupção.

Num tempo em que a legislação portuguesa se caracteriza, perdoem-me a franqueza, por uma compressão garantística, tão só, da actividade investigatória das instâncias formais de controlo, a qual se sucedeu a períodos históricos de legislação, primeiro mais que repressiva, chegando a haver crimes por definição incaucionáveis e, logo de seguida, por outro período, de imensa produção legislativa no domínio penal, com acentuado pendor garantístico, num tempo, dizia, em que os sinais são muito contraditórios, do ponto de vista de uma iniciativa académica, como a presente, única em que até ao momento, em mais de duas décadas de judicatura aceitei participar, procurarei apenas dar testemunho das preocupações de um humilde Juiz de Instrução Criminal, a respeito.

Faço-o sem preocupações de densificação teórica.

Em primeiro lugar, há que ponderar, do meu ponto de vista que, num país com fracos índices de participação cívica, a cultura da denúncia às autoridades sobre casos de corrupção, a qualquer nível, é patente ser muito diminuta.

As pessoas, na generalidade com grandes dificuldades económicas, não se arrogam o direito de sindicar a prestação, quer de agentes políticos quer de funcionários da administração, ou das empresas públicas.

Daí que, enquanto Juiz de Tribunais de Julgamento, nunca tenha sido chamado a pronunciar-me sobre um caso de corrupção.

Não abonando tal do ponto de vista estatístico, por ser uma experiência meramente pessoal, olhando em meu redor o panorama não se afigura diverso.

Hoje em dia, os teóricos e legisladores, tendem até a defender posições muito restritivas, sobre uma das possibilidades ao dispor, a da “*denúncia anónima*”, e que é bastante necessária nos tempos que vão correndo e que até está prevista em Convenção Internacional.

Em segundo lugar, superada que fosse esta dificuldade, outra se depara. Será que a legislação substantiva e adjectiva vigente, é de molde a esperar que, uma vez denunciados factos que indiciem práticas criminais, se lhes siga uma actuação célere e determinada das autoridades competentes?

Colocando-me na pele do destinatário destas acções, tenho que deixar no quadro desta iniciativa académica, expostas algumas, digamos, perplexidades.

Em 2009, praticamente, ainda não há departamentos especializados só em combate à corrupção, quer em termos do Ministério Público quer do OPC competente, a Polícia Judiciária.

Ensaiam-se, agora, tentativas de autonomização de serviços para enfoque do fenómeno, sem que os departamentos sejam acompanhados por estruturas de assessoria técnica e pericial, exclusivamente alocados a tal desiderato, tanto quanto já se divisa.

Mas, mesmo que haja serviços, com pouca ou muita gente a trabalhar, certamente motivada, será que a recolha da prova é fácil, partindo dos instrumentos legais à disposição?

Temo, que uma resposta não alinhada, como é a minha, tenha que ser negativa.

Descontando a espada de Dâmocles, que a *lei da responsabilidade civil extrac contractual* ameaça constituir, para quem não se deixe intimidar, como é o caso do presente, então há que lançar mãos à obra, como dizia o Sr. Procurador há minutos, recolher indícios, sejam através de recolha de testemunhos, de intercepções telefónicas e, não sei se os presentes tem consciência das restrições que foram introduzidas quanto a intercepções telefónicas, aos seus destinatários, à forma como são controladas, que foram até ao ponto de colocar no *vértice da pirâmide dos Tribunais*, a competência para ordenar e acompanhar intercepções, a Sua Ex.^a o Presidente da República, Sua Ex.^a o Primeiro Ministro e Sua Ex.^a o Presidente da Assembleia da República, as dificuldades na realização de buscas, em que, o Magistrado que acompanha as buscas na presença e presidência obrigatória, se apercebe, *no terreno*, das constantes dificuldades, em incidentes colocados pelos Exmos. advogados, quando não, até pelos

próprios buscados, no sentido de apertar cada vez mais, indagando ... “o que é que se vai à procura?”, ... “que papel?”, para falar de coisas concretas, ... “que *offshores*?”, ... “que documento?”, a cada passo alertando ... “tem que estar no mandado!”, ... “tem que estar no despacho!”, ... se não estiver, vão invocar a nulidade.

Agora já se levantam vozes, muito argutas, de que nos *Mandados e Despachos das Buscas* há pormenorização excessiva. Sinais dos tempos tão inconstantes.

São dificuldades práticas que se deparam a Magistrados, quando vão para o *terreno*; imagino eu, as que não se depararão quando as entidades policiais não estão acompanhadas por Magistrados, sejam do Ministério Público ou Judiciais.

Também sobre este particular conviria meditar.

As dificuldades quanto a “*quebras do sigilo bancário e fiscal*”, introduzidas quer pela legislação, quer pela necessária burocracia que elas envolvem, do ponto de vista da sua satisfação, por parte das entidades bancárias, são outro vector de preocupação.

Leiam-se nesta afirmação, algumas dificuldades relacionadas com informações relativas a *offshores*, em que, cada vez mais se vem verificando uma coisa que eu ontem disse para um documentário (televisivo), na sequência de numa iniciativa a que tive oportunidade de assistir, diga-se, o Congresso de ASFIC, onde se fazia uma intervenção sobre este assunto, sobre “*sigilo bancário e fiscal*”, é o cerne do combate ao crime económico, falavam lá (*e eu depois fiz um comentário cá fora, que foi aproveitado, e mantenho o que disse*), de que, muitos Bancos, não lhes chamarei só sucursais, tendo também Bancos sob a sua tutela, em países estrangeiros, invocam esse estatuto de extraterritorialidade, apesar de terem documentação em seu poder, para causarem dificuldades à satisfação em tempo oportuno dos pedidos que lhes são dirigidos.

Isto num tempo em que já quase só os Tribunais e o Ministério Público têm de se dirigir reverentemente a pedir a informação. Para outros sectores, incluindo da administração pública e fiscal, o acesso está à distância de um *clic*!

Para além destes problemas, das “*quebras de sigilo bancário e fiscal*”, os interrogatórios, também têm as suas particularidades. As pessoas têm a noção de que uma pessoa chamada a um Juiz ou ao Ministério Público, profere um conjunto de declarações, quando não se remetem ao silêncio.

Quantas legislações comparadas não tiram desse facto corolários?! E essas declarações ficam a valer?

Talvez as pessoas não saibam que, com um simples “*arrojar de caneta*” ou “*com uma simples declaração do advogado*”, induzindo ao seu cliente para que se silencie em julgamento, não seja possível confrontá-las com tal acervo de declarações, até do próprio, e atiram-se diversas centenas de folhas para o lixo.

Venho lutando e defendendo a necessidade de se consagrar que todas as tomadas de declarações devem ser gravadas, pelo menos em meios áudio, o que agora só ocorre na Instrução.

Talvez as pessoas não saibam as dificuldades que há da parte dos Órgãos de Polícia Criminal, em fazer recolhas de som ou de imagem, (um dia as próprias escutas ambientais serão meio de prova proibido!), em actuar como “*agentes encobertos*”, não temos aqui coisas a que venho assistindo a praticar, a sistemas de “*gattering*”, em que, em “*açções encobertas*”, têm sido autorizadas autoridades estrangeiras, a virem a Portugal fazer actividades, no sentido de procurar o criminoso, pondo-se ao lado dele, ganhando até por meios ardilosos a sua confiança, recolhendo informalmente declarações suas, estando junto dele, e depois actuando, no seu próprio país, em termos de perseguição penal, valendo os actos aqui praticados como prova.

Nós, aqui, fazermos uma coisa dessas seria, além de politicamente insustentável, seria claramente passível da tal famosa *lei de responsabilidade civil extra-contratual*.

Estou certo, que os OPC's e o Ministério Público, este enquanto titular do Inquérito, pouco mais encontrarão do que dificuldades nesta tarefa a que se vêm propondo, de, ainda, fazer alguma “*perseguição*” penal, no tempo actual, nas circunstâncias e legislação vigentes.

Se, no final, ainda for possível chegar a conclusões, “*o direito ao silêncio*” em julgamento ou “*a amnésia selectiva*”, obviarão ao demais.

Considero-me superiormente *elucidado*, e a palavra *elucidado* aqui é dita com intenção, que, em matéria de corrupção, ela ainda é associada a um *senalagma*, é uma expressão que está hoje na ordem do dia, nas mais diversas instâncias, na maioria dos casos consistente numa vantagem patrimonial entregue em contrapartida da prática de um acto pelo funcionário, quer o acto seja licito ou ilícito, e nessas matérias, do *senalagma*, seguir o rasto do dinheiro é uma tarefa ciclópica, consumidora de recursos humanos e materiais, em prazos curtos de *segredo* e de *Inquérito*, por vezes incompreensíveis e ingeríveis, ao escrutínio dos cidadãos.

Daí que seja mais fácil e modernamente defendido sustentar que o crime se consuma, bom, pelo menos em alguns casos, no momento em que a solicitação ou a aceitação do suborno, ou da sua promessa, por parte do funcionário, chega ao conhecimento do destinatário, independentemente do recebimento ou não.

E tomei conhecimento na senda deste entendimento, do que consta no Comentário Conimbricense, Vol. III, pág. 656 a 687, ... uma obra notável!

Este entendimento é do Prof. Almeida e Costa, por ora, esta tese, e tomei dela conhecimento com preocupações muito próprias.

Com tanto trabalho investigatório, por vezes, o “*follow the money*” tem um “*delay*” tal, que pode importar a prescrição.

Não acontecendo tal, há que lançar mão de todos os instrumentos, quer ao nível interno, quer ao nível da cooperação internacional, para, pelo menos, se cumprir a intenção, demonstrando coragem e perseverança.

Aqui, diz-me a experiência ao nível da Judicatura, que os obstáculos são imensos.

É que, mesmo ao nível europeu, pese embora os ganhos de agilização que a criação do Eurojust comporta, mesmo assim, a burocracia das administrações e os diferentes ordenamentos jurídicos (em alguns casos com evidentes assintonias em matéria de separação, sequer formal, dos poderes executivo e judicial) têm vindo a demorar o cumprimento de muitos pedidos.

Penso que um combate eficaz à corrupção, não pode dispensar mecanismos de cumprimento acelerado dos pedidos de cooperação, pelos quais urge lutar.

Atrevo-me ainda a dizer, subscrevendo algumas coisas que foram ditas ao longo deste simpósio, designadamente ontem pela Sr^a. Directora do Departamento Central de Investigação e Acção Penal, que uma alteração no “*catálogo*”, que comportasse uma “*inversão de ónus de prova*” em matéria de crimes de corrupção, quiçá através da criação de um “*crime de enriquecimento ilícito ou sem causa*”, ajudaria muito.

Mas, sobretudo a minha experiência diz-me que, sem alterações de fundo, em matéria de valoração dos depoimentos prestados em Inquérito, tarde ou nunca o combate à corrupção logrará sucesso visível.

IMPORTÂNCIA E PRIORIDADE DA PREVENÇÃO NO COMBATE À CORRUPÇÃO (O SISTEMA PORTUGUÊS ANTE A CONVENÇÃO DE MÉRIDA)

Euclides Dâmaso Simões

1. Sendo embora um fenómeno antigo em todas as sociedades, quase conatural à ideia de Estado e ao funcionamento dos seus órgãos, a corrupção vem crescendo a par da complexificação da vida social e do desenvolvimento económico.

Por isso mesmo vem merecendo, nos últimos tempos, tal atenção da comunidade internacional que a Organização das Nações Unidas veio a adoptar, em 31 de Outubro de 2003, uma Convenção contra a corrupção que constitui um marco de inegável modernidade.

Ultrapassada a longa fase histórica em que a corrupção foi generalizadamente aceite como “um mal necessário do mercado internacional”, Estados de todas as latitudes são praticamente unânimes em considerar que se trata de um fenómeno que perverte o funcionamento do mercado, acentua as desigualdades sociais e agrava o empobrecimento dos mais frágeis.

2. Em Portugal está por fazer o estudo sobre as relações entre a corrupção que foi alastrando ao longo dos trinta anos de regime democrático e a actual situação de crise financeira.

Não obstante, perpassa por todo o tecido social a ideia empírica de que também entre nós a corrupção progride e intercepta, cada vez mais, vários níveis da administração e de que boa parte da economia portuguesa flui no mercado paralelo.

3. Na concepção criminológica tradicional o combate a este tipo de fenómeno trava-se, a montante, ao nível da prevenção e, a jusante, ao nível repressivo.

3.1 No domínio da repressão haverá, ainda, que distinguir o plano do arsenal jurídico-legal e o plano da execução ou efectividade das leis.

3.1.1. No campo do arsenal jurídico poder-se-á, em síntese, dizer que acrescentámos à herança clássica do Código Penal do século XIX inovações de elevado significado e alcance, que vão desde a adopção de um alargado conceito “funcionário” à tipificação especial dos crimes cometidos por titulares de cargos políticos, da corrupção activa com prejuízo do comércio internacional, da corrupção activa e passiva no sector privado e na prática desportiva, bem como do tráfico de influência, do branqueamento de capitais e do abuso de poder.

Além disso adoptámos medidas de direito premial, a possibilidade de utilização de técnicas especiais de investigação, medidas de agilização do acesso a informações a coberto de segredo, um ousado regime de confisco (ou de “perda ampliada”) e, muito recentemente, normas de extensão da responsabilidade penal às pessoas colectivas.

Tudo isto foi feito, quase sempre, em cumprimento de obrigações resultantes de instrumentos de direito comunitário ou de direito internacional, por vezes até com notável sentido de antecipação. Este extenso quadro legislativo, substantivo e processual, que vinha contudo carecendo já de melhoramentos, tornou-se ainda mais desajustado com as reformas agora operadas sobre o Código Penal e o Código de Processo Penal.

3.1.2. As insuficiências legais pré existentes, cumuladas com a emoliência resultante da reforma de 2007 e défices antigos de efectividade na aplicação das leis (em razão, sobretudo, de insuficiência de meios humanos e materiais e de falta de capacitação e especialização adequadas) tornam a situação actual preocupante quando se trata de indagar se são cumpridos os objectivos de eficácia, proporcionalidade e dissuasão uniformemente postulados pelos principais instrumentos de direito internacional sobre a matéria, que por ratificação nos vinculam. A saber: a Convenção da ONU contra a Corrupção, de 2003, conhecida como Convenção de Mérida (art. 30.º, 3); a Convenção do Conselho da Europa sobre a Corrupção, de 1999 (art. 19.º, 1); a Convenção da OCDE contra a Corrupção de Agentes Públicos Estrangeiros nas Transacções Comerciais, de 1997 (art. 3.º) e, ainda, a Convenção da UE contra a Corrupção em que estejam implicados funcionários das Comunidades Europeias ou dos Estados Membros, de 1997 (art. 5.º,1).

4. Como se isso não bastasse ocorre, agravativamente, que é muito incipiente o sistema português ao nível da prevenção.

Ora, esse é um campo a que a Convenção de Mérida atribui especial relevância. Tanto assim que comporta, de forma inédita, todo um capítulo sobre a matéria, o que foi considerado “um meio essencial para assegurar o equilíbrio da Convenção”¹. Para tal inserção, esclareça-se, foi importante o contributo da União Europeia que, previamente aos trabalhos do “Comité *ad hoc*” para redacção da Convenção, aprovou uma “Posição Comum” defendendo a adopção, no texto convencional, de medidas preventivas que fossem efectivas e vinculantes e reflectissem os princípios – chave da “boa governação” da “integridade”, da “transparência” e da “responsabilização/prestação de contas”.

Em cumprimento do tema proposto intentarei, então, face às exigências e recomendações de maior relevo que a Convenção ostenta na área da corrupção, realizar um apontamento sumário das principais propostas que se poderão formular para melhoramento do sistema português.

Limitarei a minha análise à corrupção de agentes públicos, conceito em que, na acepção do art. 2.º da Convenção, se inscrevem também os titulares de cargos políticos, deixando de lado a categoria da corrupção no sector privado, nova e ainda não desbravada entre nós, bem como a corrupção desportiva, epifenómeno que, contribuindo embora para a imagem de falta de asseio geral, não é factor determinante de abalo dos alicerces do edifício democrático ou dos superiores interesses da Nação.

4.1. É importante o melhoramento dos regimes já instituídos sobre controlo dos rendimentos de titulares de cargos políticos e equiparados e sobre financiamento dos partidos políticos e campanhas eleitorais, por forma a torná-los menos permeáveis a todo o tipo de driblagens e infracções, isto é, por forma a que deixem de ser meras “*leis de etiqueta*”. Vai nesse sentido a recomendação contida no art. 7.º, 3 da Convenção.

Com efeito, como refere Carlos Castresana Fernandez, “o financiamento ilegal dos partidos políticos alcançou tais níveis nos países mais desenvolvidos que se põe em dúvida a igualdade de oportunidades no acesso à função pública e a efectividade do sufrágio eleitoral. As decisões políticas estão cada vez mais condicionadas e pre-determinadas pelo financiamento privado das campanhas eleitorais, muito distantes da teórica transparência consagrada pelos diferentes ordenamentos jurídicos”².

¹ CASTELLI, 2005: 16-20.

² FERNANDEZ, 2004: 57-61.

O prolixo regime legal que tem feito curso entre nós está agora basicamente sedimentado na Lei 19/2003, de 20 de Junho, em termos aparentemente adequados. Não faltando já alertas de que o sistema de controlo assim instituído é formal, burocrático e demasiado vulnerável ao ludíbrio documental, resta desejar que a Entidade de Contas e Financiamentos Políticos, instituída pela Lei Orgânica 2/2005, de 10 de Janeiro, tenha meios para cumprir as suas atribuições e as exerça efectivamente, promovendo a aplicação das sanções não penais cominadas por lei e alertando o Ministério Público para as questões com relevância penal que o seu esforço de averiguação e controlo revele.

Tanto mais quanto parece assistir-se, sobretudo nos países europeus meridionais, à obsessiva recondução da análise dos comportamentos políticos aos exigentes parâmetros do universo penal para, de entre estes, se alcançar o escudo protector do princípio da “presunção de inocência”. Dito de outro modo: postos perante situações de violação de elementares regras de correcção no exercício do “*munus*” político-administrativo, a resposta dos partidos políticos e dos parlamentos é a de negarem qualquer outro sancionamento, até que seja definida a responsabilidade jurídico-penal. Todos sabendo, obviamente, que o naturalmente lento ritmo da justiça penal tornará quase inevitavelmente impossível a hipótese de aplicação de qualquer outra sanção³.

Se o grau de responsabilidade dos diferentes níveis de decisão governamental não for estabelecido em sede parlamentar, aos denunciadores de irregularidades e à oposição política só resta um caminho para corrigir e criticar tal comportamento: a responsabilidade jurídico-penal. Vai querer obter-se na teia dos tribunais o que não se obteve na arena parlamentar. A oposição desgastará os governantes mediante contínuas denúncias perante os tribunais, por forma a que a condenação penal de um membro do executivo renda proveitos eleitorais.

Por sua parte os governantes pretenderão salvaguardar a sua posição política em virtude de uma perversa espécie de “prejudicialidade penal”: enquanto o assunto está nos tribunais não têm que assumir responsabilidade política. Assim se confundem dois conceitos radicalmente diferentes: a responsabilidade penal, que é subjectiva e que requer a fixação nítida e firme dos factos que conduzam a um convencimento judicial da culpabilidade, e a responsabilidade política, que é objectiva, que inclui a responsabilidade “*in vigilando*” e “*in eligendo*” e que somente requer o convencimento político-moral dessa culpabilidade.

Em suma, esta identificação entre inocência política e inocência penal leva à aberrante conclusão de que os responsáveis políticos podem desempenhar o seu cargo

³ RODOTA, 2005.

como queiram desde que as suas condutas não conduzam à sua punição, com trânsito em julgado, pelo cometimento de um crime⁴.

4.2. É indispensável o aumento da capacidade de prospecção e da fiabilidade das instâncias de fiscalização administrativa, encarregadas de comunicar às instâncias formais de controlo penal (polícia e MP) os actos de corrupção de que tomem conhecimento no exercício das suas funções, conforme recomenda o art. 8.º, n.º 4, da Convenção. Tais instâncias, próximas dos terrenos propícios à comissão dos crimes e profundamente conhecedoras (como devem ser) dos meandros de actuação dos agentes de cada sector da administração, devem actuar a montante do processo repressivo, prevenindo comportamentos de risco e identificando as anomalias que mereçam, do ponto de vista disciplinar ou jurídico-penal, adequada reacção.

Estes órgãos de supervisão e fiscalização (com um papel semelhante ao das tradicionais “inspecções de serviços”) devem fazer incidir a sua acção sobre os comportamentos éticos dos funcionários de uma forma regular ou, no mínimo, quando as necessidades o exijam. Não somente devem identificar quebras de ética como também recomendar medidas para melhorar a administração. Constituem exemplos deste tipo de controlo as actuações das denominadas “unidades de eficácia” e dos departamentos de “*next steps*”, que estabelecem os objectivos em concordância com cada unidade de decisão e comprovam, depois, o grau de cumprimento dos mesmos. Tais organismos actuam, segundo alguns, como verdadeiros “embaixadores do cidadão”⁵.

É da maior importância uma forte e atenta actuação dos órgãos de fiscalização administrativa no domínio das operações estaduais (da administração central e local) de aquisição de bens e serviços e de licenciamento de actividades, bem como no domínio da realização de concursos de admissão de funcionários, como mandam ou aconselham os artigos 9.º e 7.º da Convenção, respectivamente. Para controlo dos requisitos de transparência, objectividade, eficácia, mérito e aptidão aí plasmados.

Constituiria boa prática que, por exemplo, os valores de adjudicação das maiores obras da administração central e de cada uma das autarquias e os valores dos “trabalhos a mais” autorizados, bem como os atrasos verificados na execução, fossem divulgados periodicamente, para escrutínio da própria opinião pública.

De outra forma o que ocorre é que, em matéria de corrupção, o MP e os Juizes, além de terem que cumprir as funções que constitucionalmente lhes estão cometidas, devem realizar uma “suplência institucional”. Quer dizer: são encarregados de suprir

⁴ GISBERT, 2004: 67-85. “Ou a condenação dos caminhos para a ilegalidade começa cedo no espaço público, dentro dos partidos e dentro do Estado, ou apenas esperar pelo crime e a sanção nunca cortará o caminho aos corruptos” (PEREIRA, 2008).

⁵ TERMES I ANGLÉS, 2000: 23-25.

as carências dos sistemas de controlo administrativos e de satisfazer as expectativas de regeneração ética da sociedade com as suas actuações e decisões, não somente no âmbito do contencioso administrativo como especialmente no âmbito penal.

Trata-se, segundo alguns, de uma “venda de ilusões” através das leis penais, porque as coisas não poderão mudar muito enquanto a legalidade mercantil ou administrativa continuarem a propiciar ou a consentir determinadas práticas corruptas e enquanto se continuar a exigir ao poder judicial o que ele não pode, por si só, fornecer⁶.

4.3. Impõe-se a criação de um órgão encarregado de prevenir a corrupção através da aplicação ou da supervisão e coordenação da aplicação das políticas e das práticas mais eficazes.

Com efeito, a Convenção é peremptória neste domínio, deixando apenas aos Estados discricionariedade para decidir se o órgão deve ser único ou plural e se pode(m) ou não acumular também as funções de “*law-enforcement*” referidas no art. 36.º (cfr. art. 6.º, n.º 1). Isto é: esses órgãos podem ter competência para implementar as políticas e práticas de prevenção, monitorizando e coordenando as medidas tomadas e, também, para receber denúncias de corrupção e, nalguns casos, para fazer as correspondentes investigações criminais (este é, por exemplo, o modelo da “Independent Commission Against Corruption” – I CAC – de Hong Kong).

A nossa tradição neste campo e a firme expectativa de que é possível alcançar melhoria de meios de actuação (legislativos, humanos e materiais) bem como mais alto nível de especialização por parte de investigadores, procuradores e juizes, levam-me a opinar que o órgão a instituir deve ficar confinado a tarefas de prevenção, mantendo-se o modelo vigente para a vertente investigatória (conforme ao art. 36.º da Convenção), em que a execução é atribuída a um órgão superior de polícia criminal (a PJ), que actua sob directa orientação do MP, configurado este como magistratura que goza de autonomia em relação aos demais órgãos do poder central, regional e local. Esse é o modelo adoptado por França, que criou em 1993 o “Serviço Central de Prevenção da Corrupção” e por Itália, que criou em 2003 o “Alto Commissariado encarregado da prevenção e luta contra a corrupção”.

Deve esse órgão, conforme exigência também formulada pela Convenção, ser dotado de independência, a fim de que possa desempenhar as suas funções de forma eficaz, livre de quaisquer pressões ilícitas. Devem, ainda, ser-lhe atribuídos os recursos materiais e o pessoal especializado necessários, sem descuidar as necessidades de formação desse pessoal (art. 6.º, 2).

Sou de opinião de que o referido órgão poderá sedear-se no Parlamento, instituição

⁶ GARCIA, CAPARRÓS, 2004: 248-251.

cimeira do regime democrático, o que redundará em acréscimo da sua legitimidade e, certamente, em robustecimento dos seus meios. Poderão caber-lhe, entre outras funções, a centralização das informações necessárias à gestão preventiva do risco de corrupção, sua tipificação e identificação dos sectores ou actividades onde esse risco seja mais provável; a elaboração de programa(s) de prevenção adaptado(s) à realidade nacional; o acompanhamento e avaliação do grau de cumprimento desse(s) programa(s) de prevenção; a formulação de sugestões legislativas, de carácter preventivo ou repressivo, à Assembleia da República, e a elaboração periódica de relatórios sobre os objectivos fixados e os resultados obtidos.

Em suma: a simples instituição das políticas e práticas de prevenção da corrupção, exigidas ou simplesmente aconselhadas pelo art. 5.º da Convenção, produzirá escassos resultados sem a acção de uma entidade ou órgão especializado que, centralizadamente, regularmente, coordene e vigie o seu cumprimento através de pessoal adestrado nessa matéria. Em cada serviço ou unidade de decisão da administração pública deverá, por seu turno, existir um ou mais funcionários especializados no controlo do cumprimento daquelas políticas e práticas, em estreita conexão com o aludido órgão central. Esse “modelo de controlo misto”⁷ poderá, a meu ver, gerar satisfatórios níveis de eficácia nesta matéria.

Claro que em todo este exercício opinativo não esqueci o alerta de Daniel Kaufmann, do Banco Mundial, no sentido de que “a criação de mais comissões e agências de ética e a incessante proposição de novas leis, decretos e códigos de conduta (...) são frequentemente vias politicamente oportunas de reacção a pressões para que algo se faça acerca da corrupção, em substituição das necessidades de reformas fundamentais e sistémicas da governação”.

4.4. A racionalização e sistematização das políticas e práticas referidas no art. 5.º pode confluir no estabelecimento de um programa coerente e uniforme de prevenção da corrupção, adaptado à realidade nacional.

Poderão integrar esse programa, “*inter alia*” (e sem quaisquer preocupações de completude ou exaustão):

4.4.1. Normas ou códigos de conduta de funcionários públicos e de titulares de cargos políticos, que garantam um exercício ético das funções, adequado à prossecução do bem comum (art. 8.º da Convenção). A “integridade” deve ser assumida como valor fundamental, consagrado que está na Carta das Nações Unidas e na Declaração Universal dos Direitos do Homem.

⁷ TERMES I ANGLÉS, 2000: 30-31.

Esses códigos de conduta devem ser aceites pelos respectivos destinatários, considerando-se por isso boa prática a sua prévia consulta, e devem revestir, preferencialmente, forma de lei. A sua aprovação constituirá a manifestação do compromisso dos órgãos de decisão política com os valores da ética e da transparência. Constituirá, além disso, a garantia de que se trata de um documento vinculativo, gerador de poder coactivo e de sanções para os casos de incumprimento. De outra forma, isto é, sem poder coactivo, “reduzir-se-ia a ética pública a uma declaração meramente platónica “ou, mais incisivamente, seria “como ter dentes e não poder morder”⁸.

Poderá ser organizado um “código de conduta ética geral”, que possa ser aplicável a toda a administração pública. A partir desse código geral ou básico poderão, depois, ser extraídos “códigos específicos”, aplicáveis a concretos organismos ou sectores mais sensíveis ou de maior risco, especialmente os mais vulneráveis à verificação de conflitos de interesses (magistrados, médicos, decisores da administração central e local em matéria de aquisição de bens e serviços e de licenciamento de obras, etc, etc.).

4.4.2. Programas de formação deontológica dos funcionários, (art. 7.º, 1 da Convenção).

Uma vez mais a “integridade” deve ser inculcada como o mais importante dos três valores básicos de qualquer organização (os outros dois serão o “profissionalismo” e o “respeito pela diversidade”). Um dos objectivos principais é fazer com que os funcionários de todos os níveis assumam a importância da “integridade”, o que se conseguirá através da aberta e descomplexada abordagem do tema “corrupção – suas causas e perigos”, mediante todo o tipo de instrumentos de divulgação, como conferências, seminários, materiais impressos, comunicações electrónicas, etc... O desafio é fazer integrar a inquietação, a preocupação pela integridade, na filosofia dos serviços públicos. E constituirá indício de alcance do bom caminho a naturalidade com que as instituições, seus corpos dirigentes e associações de classe encarem essas acções pedagógicas e preventivas. Que incentivem os respectivos membros a não as contestarem, a não manifestarem (como infelizmente ainda é hábito) assomos de indignação e inconsistente repúdio, mas antes a elas aderirem em prol do interesse comum.

4.4.3. Reforço das garantias de isenção dos agentes públicos, conferindo carácter penal às infracções aos regimes de exclusividade e de incompatibilidade. Assim se dará cumprimento às obrigações e recomendações plasmadas nos arts. 7.º, 4 e 8.º, 5 e 6 da Convenção. Assim se prevenirão melhor conflitos de interesses que são causa

⁸ TERMES I ANGLÉS, 2000: 20.

frequente de graves prejuízos materiais e de imagem de órgãos de Estado e da administração.

Para os funcionários em geral o sancionamento deve incidir sobre os actos actualmente previstos no Dec. Lei 413/93 como meras infracções disciplinares.

No caso dos titulares de cargos políticos e de altos cargos públicos, além das sanções de destituição judicial e de inibição para o exercício de funções em altos cargos públicos (arts. 5.º, 7.º, 9.º-A e 14.º da Lei 64/93, de 26 de Agosto), deve ser também prevista sanção detentiva e pecuniária de suficiente efeito dissuasório.

O relatório do 2.º ciclo de avaliação do GRECO (Maio de 2006) refere expressamente que “a migração abusiva de agentes públicos para o sector privado (“*pan-touflage*”) não está regulamentada de modo satisfatório e não há mecanismos de controlo apropriados” (§ 49).

4.4.4. Um sistema credível de recolha de queixas dos cidadãos, que não exclua as feitas sob anonimato, como indica a Convenção (art. 13.º, 2).

O carácter endémico que a corrupção tende a assumir, o envolvimento de titulares de poderes do Estado e o justo receio de retaliações ilícitas ou até legais (estas últimas potenciadas pela insuficiente performance dos órgãos de repressão, frequentemente traduzida em decisões de arquivamento ou absolvição) aconselham vivamente a que não se desvalorizem as denúncias anónimas. Elas constituem, muitas vezes, a única forma de participação dos cidadãos na actividade de controlo social da corrupção.

Deve, além disso, permitir-se que a entidade ou órgão central de prevenção da corrupção receba, trate e responda às reclamações e denúncias dos cidadãos e dos próprios funcionários públicos sobre a inobservância das regras de ética e sobre a prática de actos ilegais, com respeito pela confidencialidade do denunciante ou informador. Há países em que foram já claramente definidos não só os métodos de denúncia como também as regras de protecção da identidade do denunciante, seja ou não funcionário (Holanda, EUA, Nova Zelândia e Inglaterra, entre outros)⁹.

4.4.5. O lançamento de campanhas de sensibilização dos cidadãos para os males da corrupção e de concomitante promoção de valores, entre os quais os da “transparência” e “probidade”¹⁰.

Nessas campanhas devem ser implicadas instituições educativas, religiosas e culturais bem como meios de comunicação. Com efeito, a Convenção (art. 13.º) insiste na necessidade de os Estados permitirem a participação activa da sociedade civil, das

⁹ TERMES I ANGLÉS, 2000: 32.

¹⁰ “Exige-se transparência na administração pública, porque o cidadão deve ter tantos ou mais direitos do que um accionista tem numa sociedade comercial” (MORGADO, 2008).

organizações não governamentais e das organizações comunitárias nas actividades de prevenção e luta contra corrupção e no aumento da consciencialização da existência da mesma, sua gravidade e causas. É particularmente importante esbater a ideia tradicional de que se trata de “crimes sem vítima”, contrapondo-lhe a de que “com a corrupção todos pagam”. Na verdade, os cidadãos, que compõem a chamada sociedade civil, são quem paga a corrupção em que se envolvem os poderes públicos e as empresas. Em relação aos primeiros porque arrecadam impostos que são depois desviados para interesses particulares (pessoais ou partidários). Em relação às segundas porque fazem repercutir no preço final dos seus produtos o que pagam como suborno aos governantes ou aos partidos políticos. Quem não se lembra ainda da baixa do custo de construção de cada quilómetro de estrada em Itália, em consequência da investigação “*mani pulitti*”?

Os cidadãos que integram as O.N.G. têm, por seu turno, um papel importante na luta contra a corrupção. Porque os governantes, entre satisfazerem os interesses gerais da comunidade e os interesses particulares dos que financiam as suas campanhas eleitorais, tendem a optar por estes últimos, a não ser que a pressão que recebam da sociedade civil seja capaz de o impedir.

Estas exigências ganham particular acuidade num país como Portugal, com uma opinião pública anémica e uma sociedade civil anémica e de todo incapaz de esboçar qualquer gesto coerente e persistente de reacção. Senão, atente-se no facto de, apesar de a lei o permitir desde 1945, não serem praticamente conhecidos casos em que qualquer cidadão ou organização não directamente interessados hajam requerido a sua admissão como assistentes em processos respeitantes a crimes de corrupção ou peculato. Aguarda-se, com expectativa, a concretização da intenção, proclamada pelo seu novo Bastonário, de a Ordem dos Advogados passar a constituir-se assistente nestes processos.

Constituem iniciativas muito positivas, neste preciso âmbito, a publicação, pelo Ministério da Justiça (PJ e GRIEC), em Janeiro de 2007, de um “guia explicativo sobre a corrupção e crimes conexos” e, bem assim, a realização de exposição itinerante sobre essa mesma temática, em parceria firmada entre a PJ e a Direcção Geral de Impostos. Especial relevância atribuo, também, a iniciativas de genuína preocupação de cidadania, como a recente publicação de obras ficcionais sobre o tema por parte de um gestor empresarial de topo (Paulo Morgado, com os seus “Contos de colarinho branco” e “O Corrupto e o Diabo”) e como a formação embrionária de um grupo de reflexão sobre o fenómeno no seio da SEDES.

4.4.6. A promoção e protecção da liberdade de procurar, receber, publicar e difundir informação sobre a corrupção, em sintonia com o art. 13.º da Convenção,

sem prejuízo dos interesses inerentes ao sigilo das investigações (quando se impo- nha) e, em termos proporcionados, à reputação dos visados.

Assinalam estudiosos do tema que, muitas vezes, quando ocorrem insuficiências legais, imunidades e privilégios, falta de cooperação internacional ou falta de meios humanos e materiais para enfrentar casos de corrupção de pessoas muito poderosas política ou economicamente e os tribunais de justiça não conseguem actuar, são os órgãos de informação que conseguem resultados eficazes contra a corrupção¹¹. Ou seja: os meios de comunicação, quando livres e independentes, podem dar exposição à corrupção e ajudar a proporcionar à opinião pública informação sobre as actividades dos órgãos encarregados de a combater¹². Podem, designadamente, sobretudo nas suas secções de economia, “proceder a averiguações sobre potenciais conflitos de interesses sempre que noticiem bons negócios para o país, sem que haja medo de ferir susceptibilidades das suas fontes”¹³.

Importa, pois, prevenir a possibilidade de corrupção dos próprios meios de comunicação, risco esse maior quando se verifique a sua concentração em moldes que façam perigar a liberdade e o pluralismo informativos. Estudiosos deste tema defendem que o Estado deve assegurar a pluralidade nas estações de televisão e noutros meios de comunicação públicos e que constitui um grave erro a derrogação das leis “*anti-trust*”, que impedem a concentração dos grandes meios de informação, pois o desrespeito pelo pluralismo da informação e pela liberdade de informar é contrário aos princípios e ideais da democracia¹⁴.

Além disso, representa um perigo não despreciando a “confusão de interesses” que possa ocorrer nos grupos empresariais que detenham participação no controlo dos órgãos de informação. Perigo tanto maior quanto maior for o índice de concentração da propriedade e controlo dos “*media*”. Constata-se, com apreensão, que está de todo postergada a “máxima”, que ainda há duas décadas fazia curso, de que “quem é proprietário de um jornal não pode ser também proprietário de uma fábrica de açúcar”.

4.5. Em prol de um sistema credível e eficaz de prevenção da corrupção impõem-se, além de tudo quanto já se expôs, especiais medidas de reforço da integridade dos magistrados judiciais e do Ministério Público, dados os papéis fulcrais que desempenham no sistema de reacção penal.

Essas medidas, exigidas pelo art. 11.º da Convenção, visam evitar que os juízes e os procuradores tenham oportunidade de praticar actos de corrupção e poderão

¹¹ FERNANDEZ, 2004: 57-61.

¹² NAIR, 2005.

¹³ SOUSA, 2008.

¹⁴ FERNANDEZ, 2004: 57-61.

compreender regras relativas à sua conduta. Salvo melhor opinião, tais medidas podem traduzir-se, por exemplo: na imposição de estritas regras de exclusividade; no impedimento do exercício, ainda que em comissão de serviço, de cargos públicos que possam desencadear futuros constrangimentos político-partidários no desempenho das funções judiciárias; no impedimento do exercício de actividades sociais que possam turvar o elevado grau de imparcialidade e objectividade exigíveis; no estabelecimento de um adequado regime de declaração de rendimentos.

E, por outro lado, na outorga de estatutos que lhes assegurem, a par de remunerações condizentes com a exigência e dignidade das suas funções, a necessária e devida protecção face a ataques injustificados por parte dos utentes da justiça, dos demais poderes do Estado e dos meios de comunicação social. É que, convém não esquecer, “apesar de todos os seus defeitos e imperfeições, a administração da justiça constitui a última garantia de defesa da democracia e das liberdades”¹⁵.

4.6. Instrumento de valia constituirão, também, as recentíssimas regras de especial vigilância das instituições financeiras sobre “*pessoas politicamente expostas*”, respectivos familiares e colaboradores próximos insitas, concretamente, no art. 52.º, n.º 1 da Convenção de Mérida, na Recomendação 6 do GAFI (versão de 2003) e no art. 13.º da terceira Directiva da U.E. sobre branqueamento, aprovada em 26/10/2005. Elas poderão constituir, quando bem aplicadas, eficaz instrumento de dissuasão e prevenção ou de revelação de casos de corrupção em grande escala.

Aguardam-se, com expectativa, os resultados que poderão advir de tais regras, acolhidas na mais recente revisão do regime de combate ao branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo.

Lamenta-se contudo que, na esteira da referida terceira Directiva Comunitária, que constitui um recuo em relação à previsão da Convenção de Mérida e à Recomendação 6 do GAFI, o legislador interno tenha optado por impor o dever de vigilância reforçada sobre pessoas politicamente expostas de países estrangeiros e não também nacionais. Convirá lembrar que, em nota interpretativa à Recomendação 6, o GAFI esclarece que “os países são encorajados a estender a aplicação das obrigações da Recomendação 6 aos indivíduos que exerçam funções públicas de relevo no seu próprio país”.

¹⁵ GARCIA, CAPARRÓS, 2004: 248-251.

5. Não tenho dúvidas acerca da incapacidade das medidas de direito sancionatório para travarem, por si sós, o fenómeno da corrupção e rendo-me incondicionalmente à ideia, sabiamente transmitida pelo Conselheiro António Gaspar¹⁶, de quão errónea é qualquer proclamação messiânica das redensões penais.

O principal travão a esse galopante fenómeno deve, pois, resultar de estratégias culturais e de prevenção, nas quais devem particularmente empenhar-se não apenas os órgãos de Estado como toda a sociedade civil. Porque, como progressivamente vem sendo assumido, todos somos poucos para tão ingente desígnio: quando o “*ethos*” do serviço público é perdido, a sua regeneração constitui uma tarefa de carácter geracional.

Mãos à obra, que já se faz tarde!

BIBLIOGRAFIA

CASTELLI, Roberto, 2005 – “Medidas contra la corrupción: el enfoque de la Unión Europea”, in *Acción Mundial Contra la Corrupción – Los documentos de Mérida*. ONU: UNODC.

COMUNICAÇÃO apresentada no seminário “*Combate à Corrupção, Prioridade da Democracia*”. Lisboa: Assembleia da República (26/03/2007).

FERNANDEZ, Carlos Castresana, 2004 – “Corrupción, globalización y delincuencia organizada”, in GARCIA, Nicolás Rodríguez, CAPARRÓS, Eduardo Fabián (coord.) – *La Corrupción en un mundo globalizado: análisis interdisciplinar*”. Salamanca.

GARCIA, Nicolás Rodríguez, CAPARRÓS, Eduardo Fabián (coord.), 2004 – *La Corrupción en un mundo globalizado: análisis interdisciplinar*”. Salamanca.

GISBERT, Rafael Bustos, 2004 – “La recuperación de la responsabilidad política en la lucha contra la corrupción de los gobernantes: una tarea pendiente”, in GARCIA, Nicolás Rodríguez, CAPARRÓS, Eduardo Fabián (coord.) – *La Corrupción en un mundo globalizado: análisis interdisciplinar*”. Salamanca.

MORGADO, Paulo, 2008 – “Contos de colarinho branco”, apresentado em SicN (30/11/2008).

MORGADO, Paulo, 2008 – “O Corrupto e o Diabo”, apresentado em SicN (30/11/2008).

¹⁶ COMUNICAÇÃO apresentada no seminário “*Combate à Corrupção, Prioridade da Democracia*”, Assembleia da República, 26/03/2007.

NAIR, Dillep, 2005 – “La función de la sociedad civil y los medios de comunicación en la creación de una cultura contra la corrupción”, in *Acción Mundial Contra la Corrupción – Los documentos de Mérida*. ONU: UNODC.

PEREIRA, Pacheco, 2008 – “Porque é que a ética republicana é muito mais que a lei”, in *Público*. Lisboa (02/02/2008).

RODOTA, Stefano, 2005 – “La supplenza giudiziaria”, in diário italiano *La Repubblica* (01/08/2005).

SOUSA, Luís de, 2008 – Artigo publicado no *Público* (08/02/2008).

TERMES I ANGLÉS, Ferrán, 2000 – *El Código de Ética – normas básicas para su diseño en administración pública*. Barcelona: ACCID- Ediciones Gestión.

POSSIBILITIES AND PROBLEMS IN INVESTIGATION AND PROSECUTION OF CORRUPTION CASES – – EXPERIENCES OF A GERMAN PROSECUTOR

Cornelia Gädigk

INTRODUCTION

Before I begin my presentation concerning possibilities and problems in investigating cases of bribery and fraud¹, let me provide a brief comment on the German prosecution system and the rules contained in the German Code of Criminal Procedure (StPO), because there are some differences compared to other states.

Because of the federal system in Germany there is no central jurisdiction for criminal cases, but depending on the place of committing the crime the local prosecutors office is responsible. The prosecution office of Hamburg is the second-largest prosecution office in the German Federal Republic. We make our accusations to the local court of Hamburg which has several locations in Hamburg and in more serious cases to the District Court of Hamburg. In cases of business crimes and tax offences we can make our accusations to a special court of business crimes. Not all cases of corruption are accepted by those specialized chambers of the court, but we try to detect connected crimes which are under their responsibility. The prosecutors are even responsible to make appeals to the District Courts².

Because in corruption and bribery cases the suspects normally are experts in their business or office and the bribes are hidden in normal bookkeeping, it is necessary to have specialized and additional educated police officers and prosecutors in the detection and prosecution offices. As corruption cases mostly happen in business actions and connections we have a specialized department since 1997 which is adopted in our main division for investigation of economic crimes. We have as members one department head prosecutor (such as me) and 5 prosecutors. In assistance we work together, it is to prefer right in the beginning of a case, with experts of economics and

¹ The referent isn't authorized to speak for the prosecution office, but gives her own opinions and experiences.

² For appeals to the Hanseatic Superior Court of Hamburg the general prosecution office of Hamburg is competent, and the Federal prosecution Office makes the appeals to the Federal High Court.

taxes, specialist advisers in economic affairs and colleagues from the section for confiscation of criminal network. In addition we have a special unit in the police. In Hamburg the police unit which is working in cooperation with our department is directly organized by the ministry of Interior and named: Internal Investigation Department (DIE), because besides of cases of bribery they have to detect all suspects of crimes of police and prison officers. In this unit work about 20 police officers and an official from the tax authorities and they have a separate observation unit. That's because we think that combating corruption needs strategies from the units against organized crimes as well as business crime knowledge.

Offences in committing corruption normally don't stand alone. The Resolution (97) 24 on the twenty guiding principles for the fight against corruption of the Council of Europe adopted by the committees of ministers in November 1997 rules that it is necessary to take efforts in comprehensive measures. And so we do.

1. JURISDICTION AND LEGAL SOURCES

Our competence includes investigation of corruption/bribery cases (§§ 331 ff. of German criminal code)³ and connected crimes against property, crimes of fraud in public announcements (§ 298 criminal code) and corruption of employees in economic organisations (§§ 299 ff. criminal code). Bribery in the private sector gets more and more important, especially in cases concerning international business activities.

I should mention that in German law even the asking, accepting of promises and taking bribes as well as the offer, promise and giving bribes is punishable, even in cases when the official doesn't violate a duty. We call it acceptance or granting of benefits (§§ 331, 333 German penal code-PC). The intention of punishment is to avoid even the impression of being corruptible and to save confidence of general public in decisions of officials without influence. The idea is that very often systems of corruption start with little givings that intends to make the official inclined to follow the givers interests. Many of these behaviours are only forms of politeness, but it is necessary to avoid the implementation of dependences. The sentence of the Federal High Court from 14th October 2008 has demonstrated that the invitation of public officials to special events may be punishable if the briber intends to influence an official decision or act and that it doesn't matter if the person who was invited could have got the advantage in another way. Perhaps you can follow this idea in accordance to discussions

³ See attachments enclosed below.

about facilitation payments in foreign countries. But be careful: it is not useful to find too many explanations. Only little givings that are common and a gesture of politeness or benefits to enforce a legal action of the official may be acceptable. Never accepted as legal would be givings or payments for unlawful or illegal actions or behaviour against official duties. In every case there is the problem of “grey areas”. The penalty of Taking a Bribe (§ 332 PC) is imprisonment from six months to five years; in less serious cases the punishment is the imprisonment for no more than three years or a fine. Offering a Bribe (§ 334 PC) is punished with imprisonment from three months to five years. In less serious cases the punishment is the imprisonment for no more than two years or a fine.

Since August 1997, section 335 about “especially serious cases of taking or offering bribes” has been added in the German penal code. The punishment is imprisonment from one year to ten years; in cases of bribing of a judge no less than two years. The forms of serious cases are ruled as regular examples in subsection 2. For details see the attachment.

2. FIGHTING INTERNATIONAL CORRUPTION

Since 1997 the law about the protocol of 27th September 1996 to the agreement about protection of the financial interests of the European communities is in force. We call it the European Union corruption law (EUBestG). Following this law, German law about punishment of active and passive bribery (§§ 332, 334 German penal code) is applicable for bribery actions against a judge of another member State of the EU or a judge of an European Court, a public official of a member State of the EU, a member of the European Commission or an European Cost Control Institution. In cases of criminal actions of German citizens against one of those officials or foreign people, who are officials according to German or European law, the German penal code is applicable.

The Anti-Bribery Convention of the OECD was transposed into German domestic law on 15th February 1999 as the “Act on Combating International Bribery” (ACIB). Therefore it is possible to investigate cases involving only the active bribery of foreign public officials. This ACIB makes the German law about bribery applicable, if the bribe is given in order to get a contract or another unfounded or illegal advantage in international business transactions. Actually there is a draft of law in the German parliaments decision that transports this section into the German criminal code as section 335 a.

In addition to this we have since August 2002 a subsection 3 in section 299 about bribery in business transactions, that punishes the bribe of an employee or an agent of business even if foreign competition is concerned. Following the decision of Federal High Court from 29th of August 2008⁴, the bribery in foreign competition is punishable since the adoption in August 2002. The criminal offence of bribery in business affairs wants to protect against distortion of competition.

Our jurisdiction includes such cases of international corruption. Usually these are criminal offences committed by employees in enterprises who have their business place in Hamburg. In these cases contacts to the members of the European legal network (EJN)⁵ and in special cases with Eurojust or Europol is very useful. From my experience, there are no outside influences that serve to hinder such investigations. But investigations of international cases of bribery are even more difficult and complicated as in “normal” proceedings.

3. OTHER LEGAL REGULATIONS

Rules about the responsibility of legal persons do not exist in our penal code. The German law about regulatory/petty offences rules in section 30 imposed fines on legal persons and on associations of persons, when they have committed a criminal offence or a regulatory offence as a result of which duties incumbent to the legal person or the association have been violated. The fine shall amount to not more than one million (1.000.000,00) Euro in the case of a criminal offence.

The confiscation of bribes is very important in order to get back the illegal advantages. Section 73 of the German penal code rules the possibility to order the forfeiture. To maximize the effectiveness of this instrument, we engage in close teamwork with the section responsible for financial investigations, seizure and confiscation. They are specialized in the rules of the code of criminal procedure as well as the Civil law about seizure of finances in advance, how to block accounts or other properties. Since 2nd February 2006 the European Convention on mutual legal assistance in criminal matters and its additional protocol is in force. And now, since June 2007, the convention on the protection of the European Communities’ financial interest of 26th July 1995 has become part of German domestic law. Pursuant to this Convention, it is possible to search easier and faster for bank properties in other

⁴ BGH 2 StR 587/07, from 29.08.09, www.jurisweb.de

⁵ www.ejn-crimjust.europa.eu/

member states of the EU. Following the law about putting into force the general conclusion of the European Council of 22nd July 2003 about execution of decisions about seizure of forfeitures or evidences in the EU⁶, in force since 30th of June 2008, we may in an easier way guarantee the – temporary – seizure of objects or assets in cross-border procedures and faster decisions in rogatory letters relating to a criminal matter.

4. THE PROSECUTION SYSTEM

Let me provide a brief comment on the German prosecution system and the rules contained in the German Code of Criminal Procedure (StPO), because there are some differences compared to other states. In the German Code of Criminal Procedure, Police departments belong to the Ministry of Interior and the Prosecution office is part of the Ministry of Justice. Prosecution offices are as well a part of administration and justice. Supervisory authorities are the ministry of justice and the general chief prosecutor. This general Chief prosecutor is authorized to give instructions, but prosecutors are obliged to respect the right and the law. Therefore they don't have to follow instructions that are in contradiction to the law or their duties. Hence, political influence is not such a problem like in other states.

In detecting and investigating cases of suspicion, there is no strict distinction between the police and the public prosecutor's office like in other countries: that is, we don't make a difference between detection and investigation.

It is the responsibility of prosecutors to lead investigations. In turn, pursuant to section 161 of the Code of Criminal Procedure, it is the responsibility of police officers to investigate the facts, circumstances and evidence, and then to present these to the prosecutor as soon as possible. In many federal countries there are specialized police units as well. They are additionally educated in bookkeeping, business and tax law.

If there is an initial suspicion that bribery-related crimes have been committed, Prosecutors are obliged to investigate the facts of the case (section 152 subs. 2 Code of Criminal Procedure). We have the compulsory prosecution of criminal offences, but only in cases when prosecutors have sufficient indications of facts that a crime has been committed. Only speculations or "guess works" are not enough to start a

⁶ Vgl. BGBl. I 2008, 995.

formal criminal investigation. On the other hand there is the obligation to remain objective.

However, prosecutors are not subject to a fixed time frame between the initiation of investigations on the one hand, and the filing of charges or the discontinuation of criminal investigations on the other. Generally, investigations can be structured freely, naturally within the rules of the Code of Criminal Procedure. Except for cases involving imprisonment, investigations by prosecutors are not limited in time. The statute of limitations provides for a standard period of five years, which can be interrupted; the maximum time frame is ten years (section 78 subsection 3 no. 4 of the Criminal Code).

5. HOW TO GET ANNOUNCEMENTS

The strategies in detection and investigation of corruption cases are the same. And it is necessary to have in mind that for fighting against economic crimes you need the same instruments as you use in fighting organized crime.

Following to section 163 of the Code of criminal procedure we can ask informations from all authorities. And witnesses are obliged to follow a citation to the prosecutor and – usually – to make a statement.

Normally announcements may be given to police as well as to prosecutions offices directly.

Though it remains difficult, because people who have knowledge about those cases are in danger to be participant and therefore responsible and being prosecuted, too. According to a study by Price Waterhouse Cooper, most cases of bribery in fact are reported by colleagues or close partners. But these people normally don't want to be discovered as the initial reporters to the authorities. Therefore, in most cases we get anonymous files of charge. At least these announcements give start off to preliminary investigations and to check up if the allegations may be possible and true. Anonymous denounces or press reports on itself normally don't allow coercive measures against the suspected persons.

Not by law but by arrangement with labour unions in Hamburg, all members of administration are obliged to inform central institutions in their offices about suspicions of bribery cases, so that these central units may inform police or prosecution offices. We are working to improve our knowledge about the risks and damages inherent to corruption cases and the need to gather and disseminate information. Therefore we are searching for contacts into official institutions as well as private entities.

This will help to recognize and to prevent incidents of bribery and to sensitize people to the issue, and is also an instrument to strengthen the knowledge and possibilities about announcements to the investigations offices.

It is necessary to install *systems to encourage people to denounce suspects* of corruption cases to the authorities either through telephone, internet tools or systems of lawyers who are independent from duties to give their informations to others without permission of the informants.

Several of the German *Länder* have established special offices, either within institutions or accessible via internet, to facilitate the reporting of information on bribery or fraud to investigators. The internet-based possibility to file a charge has been installed in several police organisations. These systems have the advantage that it is possible for the informant to install a mailbox for communication even if he/she wants to preserve anonymity. The police office insures it does not detect the IP-address of the informant.

Other *Länder* have set up telephone-hotlines available to all citizens, and in Hamburg we have a “confidential unit” that is connected to a lawyer’s office. It is necessary for these offices to engage in ongoing public relations efforts to enhance awareness of their services.

A new law to reduce the penalty for persons who turn state’s evidence since April 2007 is currently under deliberation in the German parliament, called Bundestag.

And to give more security for employees by preventing difficulties and accusations about offences against the duty to preserve official secrecies, there are two drafts in decision of German parliament. It will be cleared that the duty to keep official secrets is not valid, if a suspect of a crime of bribery of officials that is founded on facts is directly denounced to the prosecution authorities (section 61, subsection 1 BBG – law of federal officials, section 38 subs. 2 Nr. 3 BeaStatG, concerning officials in the federal organisations “Länder”).

And there is a development even in the private sector to protect people who want to give informations about bribery. The federal Labour Court has decided in 2003⁷ that the denunciation of a criminal crime means the practice of use of civil rights and it is not an offence against duties of the labour contract; a warning or termination of employment because of this is not socially justified. Normally it is not compatible with the principle of a constitutional State, if a charge or a statement in a case of investigation would be answered with civil disadvantages. A dismissal because of filing a charge only is entitled, if the allegation consciously or careless is untrue or if

⁷ BAG v. 03.07.2003, NJW 2004, 1547 ff. www. see Fn. 2.

the allegation is made anonymously. Following a court's decision, the Art. 5 of the German Constitution does not protect anonymous accusations.

For private institutions it gets more and more important to be aware of people who can give information about cases of bribery. It is better to support and protect them instead of giving all the care to the suspected person. Many enterprises, especially big firms, are obliged to do so and now have installed their own complaint offices. They have to install rules against bribery and to ensure they are followed. And these offices are the first units to get confidential information, they have to examine this information and then to decide about further ways of managing these cases. The solution may be internal, but it also can be used to inform the prosecution offices.

To enhance trust in the information provided without consequences it is necessary that there are persons to whom the denunciator may give their information without fear of having disadvantages. In Germany it is planned to install a section in civil law to protect employees who want to give information about criminal acts within the entity. If the responsible persons don't react to this, the informants shall be allowed to inform official institutions without fear of being dismissed (see section 612a of Civil Code-BGB). In contrary to regulations in other countries we don't have possibilities of being fired as a punishment in cases of effective regret. But if an involved person help to detect a case of corruption the court may reduce the penalty because of the confession of the crime and helping detection (section 46 of the German Penal Code).

Information from tax authorities plays a crucial role in the initiation of investigations, especially in cases involving the bribery of foreign public officials. Regularly cases of bribery are corresponding with suspects of tax manipulation. Some years ago there was imported a mutual duty for financial officials to inform prosecution offices and vice-versa in section 4 subsection 5 sentence 1 Nr. 10 sub sentence 2 and 3 Income Tax Act (EStG), if there is a suspect of crime of bribery that they remark in the bookkeeping. When tax auditors obtain information that certain business expenses may involve potentially illegal acts, they are required to notify the public prosecutor's office (section 4 subsection 5 no. 10, second and third sentences, Income Tax Act) in such cases, the confidentiality of tax information is suspended.

Persons who get bribes are by German law obliged, according to section 22 Nr. 2 Income Tax Act, to announce this income to the tax authorities. But normally those persons don't like to do this from several reasons. Persons or enterprises who have given bribes very often try to make them reduce the profit and in consequence as tax-deductible as "operating expenditures". This is illegal because bribes may not be denounced as operating expenditures that reduce the profit. Therefore the givers call those benefits as "provisions" or "expenses for consultants" or give them similar imaginative names. Other information or documents that may be of particular interest

include contracts that involve commission fees, confidentiality agreements or unusually high payments.

In addition, it is regulated that in particularly serious cases of corruption, it is permissible for tax authorities to disclose tax secrecy and give information to the investigation units. Section 30 of the German Tax Code allows to give information beyond the tax secrecy, Nr. 2: if it is allowed by law, e.g. section 4 (as mentioned above), or subsection 4 nr. 5b, if there are business crimes that are suited to shock the trust of community in property of business transactions or in ordinary work of public authorities. In order to improve awareness and share experiences regarding cases in which there is sufficient evidence, we make an effort to hold regular meetings between prosecutors and tax auditors to share informations about our practices and needs.

In addition to applying to courts for search warrants, in most cases it is necessary to obtain information from banks regarding financial transactions. In Germany, there exists no “bank secrecy” vis-à-vis public prosecutor’s offices. Following to section 22 c KWG (law about considerations of credit) the Federal Office of Supervision of Financial Service Sector (BAFin) has the numbers of all bank accounts of persons and institutions. When an information demand is addressed to this institution, prosecution offices get all numbers. On the basis of this information all banks provide information regarding bank accounts and financial transactions in response to a corresponding letter from a public prosecutor’s office.

Announcements from banks about suspicion of money laundering (law about money laundering, section 261 of German penal code) are getting more and more important. Points of interest for prosecutors as well as internal detections are transactions between several banks especially when these are not in the home country of the beneficiary.

Within the EU⁸ it is possible to obtain informations from foreign bank accounts (for example, through cross-border screening of bank accounts), and the requested Member State must ensure that the account holder is not informed of such activities.

Furthermore, there is currently a draft bill (553/07) under deliberation by the German government that would transpose a Council Framework Decision on the execution of orders freezing property or evidence. This bill is specifically geared toward cross-border procedures and faster decision-making with respect to mutual assistance requests in this area.

As the giver and the taker of the bribery both commit an offence it is necessary to examine requests for mutual legal assistance. Our first case of international corruption started with such a request. The authorities of a country in Eastern Europe had

⁸ Convention on mutual legal assistance in the European Union and its additional protocol, entered into force on 2nd February 2006, see ZFN, 2007: 92, 97.

investigations against an official who was responsible to import weapons for the State from an enterprise in Hamburg. They asked for legal assistance to get important informations about the enterprise in Hamburg. We started investigations in own competence and after that we made an accusation against the German responsible of the entity.

6. PRACTICAL HINDRANCES AND PROBLEMS

Investigation of bribery cases are usually difficult because there are no direct testimonies, no direct victims or evidence as mentioned before. The “silent pact” is working. Payings are hidden in normal bookkeeping. Additionally, everything is to be explained as usual and normal. In contrary to other investigations, e.g. in cases of fraud and murder, you have to prove every characteristic of the criminal offence. And though the law admits a big frame of punishment, in practice we have “low level” penalties. The reasons are that the accused persons normally have no previous convictions, they risk to loose their jobs and the procedure lasts for too long.

The difficulties increase in cases of international bribery. Practical experience has shown that it is quite difficult to distinguish whether a foreign partner is a public official or a person working in a private entity. Pursuant to article 2 section 1 no. 2a ACIB, foreign public officials are treated in the same manner as national public officials. But the definition of “public official” is not the same in all countries, so one has to investigate whether a particular person is a public official according to the law of the foreign state⁹. Pursuant to article 2 section 1 no. 2b of the ACIB, other characteristics that serve to distinguish public officials include “working for a foreign public company or performing public duties for a foreign state”. The federal High Court explained in its sentence from 29th August 2008, that a “foreign official” is someone who has been installed in a public entity by election or formal recruiting. Even if the foreign contract partner is a private entity, it is possible that the persons acting on that entity’s behalf are public officials, or vice versa.

It is important to know whether a “public enterprise” actually does perform public duties and whether it operates according to normal business regulations within relevant markets – in particular, whether it is subject to competition with other companies¹⁰, if it gets public supports or other advantages. The German sentence was based only on the punishment of embezzlement (§ 266 GPC).

⁹ Korte in MüKo-StGB, 1st ed.2006, section 334 Criminal Code § 7.

¹⁰ Cf. n.º 1, §8, also Zerbes, in Pieth/Low/Cullen, *The OECD Convention on Bribery – A Commentary*, Cambridge 2007, Art. 1 II. 2.3.3.

In the case of bribery in Italy by managers of Siemens, the Italian Courts sentenced the bribe takers as public officials, but the Federal High Court decided that the bribery was in private sector because the bribed managers weren't public officials under the definition of the Act on Combating International Bribery (ACIB).

The proof of connection between giving or offering a bribe in order to get a contract is not easy, either. It is hard to convince the court that the givings or agreements of advantages always serve to get own profit. In German Law we are obliged to collect all signs that indicate this connection. In this sense, the intention of the giver, the reasons for offering or promising the bribe as well as asking or taking, the relationship between official duties and enterprises interests are all important elements. Furthermore, the validity of the advantage and the conditions how this advantage is given may be important. All this has to be examined in a general view¹¹.

In international cases it is even more difficult. Normally provisions are paid when the contract is fulfilled. In cases with European officials (EUBestG), the German penal Code is applicable without additional conditions. But the ACIB demands that the bribery offered, promised or given in order to get a contract or another unfounded or illegal advantage in international business transactions intends to influence a future decision. So it is necessary to investigate whether further contracts have been closed or – more difficult – were intended.

Mutual legal assistance is indispensable in all cases involving foreign officials or foreign property. Even if suspects confess to have committed bribery, rogatory letters requesting legal assistance are necessary and indispensable for proving the facts of a particular case to a court. From my experience even in cases where the suspects had given evidence in papers or so, it is necessary to make additional investigations abroad to confirm the information. For example, we had a case in Hamburg in which commissions were paid in cash to unnamed or unknown persons who claimed to be in a position to conclude future contracts for the delivery of oil field pipes, and even though the suspect submitted a statutory declaration admitting the facts, this declaration was not sufficient evidence for the court that dealt with the case.

Thanks to international agreements and conventions in this area, the submission and processing of rogatory letters requesting mutual legal assistance has become faster and easier.

Because of the different systems that exist for investigating and prosecuting bribery, in addition to criminal laws to combat international corruption, personal networks should also be promoted. Such networks enable relevant actors to communicate with each other regarding the investigation and prosecution of bribery,

¹¹ BGH, 1 StR 260/08, vom 14.10.2008, www.jurisweb.de

and to clarify whether individual countries have special regulations regarding allowances for gifts (see the OECD Convention).

Because there are many special rules and laws in cases of bribery, it is essential that all public prosecutors have access to the Internet and to information on public accounts. Fortunately nowadays it is possible to access all the relevant laws, regulations, conventions and recommendations electronically. Databases or easily accessible information on legal principles in foreign countries, on business activities and rules for making bank transfers in other countries and on companies or international organisations can help to combat bribery in a more effective manner. There are databases about national and international business organisations, international company registers¹² as well as international payments¹³. Today nearly every business unit has its own homepage about organisation, representatives, business activities and partners. For example, the German Federal Office of Tax Affairs¹⁴ can help to get fast information to know if foreign enterprises do really operate and obtain commercial activities or are only a firm with mailbox.

Without use of the world wide web, one loses both time and potential information, because it requires too much effort to locate and obtain up-to-date printed versions of all these special rules, which are easily available on the Internet.

It is necessary that prosecutors are specialized in this field and we must continue to promote national and international networking between prosecutors. Mutual legal assistance must get faster and easier though we had some improvements in the last years.

And naturally, the possibilities to search for bank properties in other States¹⁵, especially in cross-border screening, should be generalized. Beyond this, cross border investigations get more and more usual.

Finally, the effective prosecution of international cases will serve to enhance awareness and, in turn, will lead to greater success in prevention. And that makes the difference: working as public prosecutors to combat bribery demands that we not only do our duty and react to police reports but to think in both directions: that is, also acting in preventing cases of bribery. Besides, it is necessary to accept fighting corruption in enterprises and internal office units as a *common task*. Therefore, we will try to install an interdisciplinary and additional detection in a respectfully and confidentially manner between compliance units and prosecutor offices to get a standard on fighting corruption.

¹² www.company_registers.info/en

¹³ www.swift.com/biconline

¹⁴ IZA beim Bundeszentralamt für Steuern

¹⁵ See above: since June 2007, the Convention on the protection of the European Communities' financial interests of 26 July 1995 has become part of German domestic law.

Employees or suspects in nearly every case try to explain that in cases of international corruption the paying of bribes would have been necessary in order to get contracts; in other examples we hear as explanation that the benefits have their reason in private connections and that the contracts are given because this entity is supposed to be the best and most reliable. All these explanations are used as a pretext, and they cannot avoid punishment. Besides, prosecutors are obliged to inform tax or personal offices, so the suspects risk to be forced to give back the advantages, to pay damages or contract penalties, employees may be dismissed, public officials will be removed from the office, contracts will be inoperative and entities can be “black-listed”. Only a consequent action to avoid and fight corruption, the interdisciplinary reaction in form of both criminal and civil consequences, against committed cases of bribery may help to prevent those attitudes and strengthen consciousness about the harmfulness of bribery and other economic crimes. Not only punishment, but all other consequences in cooperation with this should be focussed.

7. IMPORTANT RULES FROM THE GERMAN PENAL CODE

Section 299 – Taking and Offering a Bribe in Business Transactions

- (1) Whoever, as an employee or agent of a business, demands, allows himself to be promised, or accepts a benefit for himself or another in a business transaction as consideration for giving an unfair preference to another in the competitive purchase of goods or commercial services, shall be punished by imprisonment for not more than three years or a fine.
- (2) Whoever, for competitive purposes, offers, promises or grants an employee or agent of a business a benefit for himself or for a third person in a business transaction as consideration for such employee or agent giving him or another an unfair preference in the purchase of goods or commercial services, shall be similarly punished.
- (3) Subsections (1) and (2) shall also apply to acts performed in foreign competition.

Section 300 – Especially Serious Cases of Taking and Offering a Bribe in Business Transactions

In especially serious cases an act under Section 299 shall be punished with imprisonment from three months to five years. An especially serious case exists, as a rule, if:

- a) the act relates to a benefit of great magnitude; or

- b) the perpetrator acted on a commercial basis or as a member of a gang which has combined for the continued commission of such acts.

Section 301 – Application for Criminal Prosecution

Section 331

- (1) a public official or a person with special public service obligations who demands, allows himself to be promised or accepts a benefit for himself or for a third person for the discharge of a duty, shall be punished with imprisonment for not more than three years or a fine.
- (2)
- (3) The act shall not be punishable under subsection (1), if the perpetrator allows himself to be promised or accepts a benefit which he did not demand and the competent authority, within the scope of its powers, either previously authorizes the acceptance, or the perpetrator promptly makes a report to it and it authorizes the acceptance.

Section 332 – Taking a Bribe

- (1) A public official or person with special public service obligations who demands, allows himself to be promised or accepts a benefit for himself or for a third person in return for the fact that he performed or would in the future perform an official act, and thereby violated or would violate his official duties, shall be punished with imprisonment from six months to five years. In less serious cases the punishment shall be imprisonment for not more than three years or a fine. An attempt shall be punishable.
- (2) A judge or an arbitrator, who demands, allows himself to be promised or
- (3) If the perpetrator demands, allows himself to be promised or accepts a benefit in return for a future act, then subsections (1) and (2) shall already be applicable if he has indicated to the other his willingness to:
- a) violate his duties by the act; or
 - b) to the extent the act is within his discretion, to allow himself to be influenced by the benefit in the exercise of his discretion.

Section 333 – Granting a Benefit

- (1) Whoever offers, promises or grants a benefit to a public official, a person with special public service obligations or a soldier in the Federal Armed Forces, for that a person or a third person, for the discharge of a duty, shall be punished with imprisonment for not more than three years or a fine.

- (2)
- (3) The act shall not be punishable under subsection (1), if the competent public authority within the scope of its powers, either previously authorizes the acceptance of the benefit by the recipient or authorizes it by the prompt report by the recipient.

Section 334 – Offering a Bribe

- (1) Whoever offers, promises or grants a benefit to a public official, a person with special public service obligations, or a soldier of the Federal Armed Forces, for that person or a third person, in return for the fact that he performed or would in the future perform an official act and thereby violates or would violate his official duties, shall be punished with imprisonment from three months to five years. In less serious cases the punishment shall be imprisonment for not more than two years or a fine.
- (2) Whoever offers, promises or grants a benefit to a judge or an arbitrator, for that person or a third person, in return for the fact that he:
- a) performed a judicial act and thereby violated his judicial duties; or
 - b) would in the future perform a judicial act and would thereby violate his judicial duties, shall be punished in cases under number 1 with imprisonment from three months to five years, in cases under number 2 with imprisonment from six months to five years. An attempt shall be punishable.
- (3) If the perpetrator offers, promises or grants the benefit in return for a future act, then subsections (1) and (2) shall already be applicable if he attempts to induce the other to:
- a) violate his duties by the act; or
 - b) to the extent the act is within his discretion, to allow himself to be influenced by the benefit in the exercise of his discretion.

Section 335 – Especially Serious Cases of Taking or Offering Bribes

- (1) In especially serious cases:
- a) an act under:
 - Section 332 subsection (1), sent. 1, also in conjunction with subsection (3); and
 - Section 334 subsection (1), sent. 1, and subsection (2), respectively also in conjunction with subsection (3), shall be punished with imprisonment from one year to ten years; and

- b) an act under Section 332 subsection (2), also in conjunction with subsection (3), shall be punished with imprisonment for not less than two years.
- (2) An especially serious case within the meaning of subsection (1) exists, as a rule, when:
 - a) the act relates to a benefit of great magnitude;
 - b) the perpetrator continuously accepts benefits which he demanded in return for the fact that he would perform an official act in the future; or 3. the perpetrator acts on a commercial basis or as a member of a gang which has combined for the continued commission of such acts.

Section 336 – Failure to Perform an Official Act

The failure to act shall be equivalent to the performance of an official act or a judicial act within the meaning of Sections 331 to 335.

SELECTED NOTES ON THE FIGHT AGAINST CORRUPTION IN ITALY AFTER THE SO-CALLED “MANI PULITE” (“CLEAN HANDS”) INVESTIGATION

Eugenio Fusco

In the nineties, several investigations on corruption and bribery revealed the existence in Italy of an established system of kickbacks paid by entrepreneurs to support the costs of politics and obtain in exchange the awarding of public contracts, the prices of which were consequently kept higher and higher.

The prosecutors' investigations, which were named *mani pulite* (clean hands), erased an entire establishment: they caused the fall of the now emphatically called First Republic.

Ever since the *tangentopoli* investigations of the nineties, the money from companies to public officers and politicians was transferred not only through hard cash but also through advanced systems: for example, payments to bank accounts held by off-shore entities or as fees paid for consulting contracts.

Since that period, many things have changed on the subject of corruption.

On the one hand, the system has become more efficient and, therefore, more impervious to investigation.

We have often found out that the bribed official does not obtain from the briber a cash payment, not even through foreign bank accounts or with a formal justification, but the participation in the business, either through third parties or a cover-up company. For example, when a company is interested in obtaining a large public contract, it often establishes smaller entities, which will manage collateral activities related to the main operations. It is not rare that those who have facilitated the awarding of the contract have an interest in these entities through shares or quotas received from the briber and held in the name of a trusted third party.

It is evident that it is more difficult to investigate when there are no cash flows.

Although these changes happened on the bribers' side, several amendments were fortunately made to the law and regulations on corruption and bribery.

The *mani pulite* experience, for its magnitude and the stir caused abroad, strongly influenced the public and, consequently, lawmakers.

In particular, that experience:

- showed how much corruption burdens free competition;
- showed that many times the companies, which benefited from the crimes committed by their employees, did not pay any price;
- in Italy, several of the offenders who had plea-bargained their sentence, received their seized goods back, as at that time plea bargaining did not entail the confiscation of the proceeds from the crime¹.

At international level, the reply was prompt. In particular, I make reference to:

- the Convention against corruption involving officials of the European Communities or Officials of Member States of the European Union (signed in Bruxelles on 26th May 1997),

And especially to:

- the O.E.C.D. Convention on combating bribery of foreign public officials in international business transactions (signed in Paris on 17th December 1997), which, among other, obliges the underwriting Parties to *take such measures as may be necessary to provide that the bribe and the proceeds of the bribery of a foreign public official, or property the value of which corresponds to that of such proceeds, are subject to seizure and confiscation or that monetary sanctions of comparable effect are applicable.* (art. 3, par. 3).

The aim is that: *crime must not pay.*

New types of crimes, methods of confiscation and, above all, the principles of the law regarding the liabilities of entities for crimes committed by their employees were introduced in Italy with law n. 300/2000, which implements in Italy the provisions of European Union regulations.

In particular, the crime defined as “*Embezzlement, extortion, corruption and instigation to corruption of members of EU bodies and officers of the European Communities and foreign States*” was introduced with *art. 322bis of the Italian criminal law code*. It is the extension to international subjects of the existing provision of the code with reference to the Italian public officials. This provision is very important

¹ Prior to the introduction of art. 322-ter of the Italian criminal law code, the sentence pursuant to art. 444 of the Italian criminal procedure code did not entail the application of the optional confiscation, based on the existing wording of art. 445 of the Italian criminal procedure code (later amended with law n. 134 dated 12th June 2003). Consequently, the proceeds of the crime stayed with the offender and, if previously seized, had to be returned by the judge upon the issue of the sentence. Please note that the lack of an actual “reputation damage”, which should have followed the sentence – although by plea bargain – further depreciated the results achieved through the investigations.

because it enables to conduct investigations and trials on relevant international tenders.

Law n. 300/2000 also introduced, for crimes involving public officers, an important method of confiscation, which, in addition to making the confiscation of the proceeds mandatory, also provided for the confiscation of the “equivalent”, in the sense that when it is impossible to seize the goods which represent the proceeds from the crime, the confiscation may apply to other goods belonging to the offender for a corresponding amount (art. 322-ter criminal law code).

The most important new provision included in Law 300 is the liability of entities for crimes committed by their employees.

The provision was implemented with Legislative Decree n. 231/2001, which represents a turning point and sets a new balance by introducing the liability of the entities in addition to the liability of the individuals.

This provision also includes the confiscation of the proceeds from the crime at the expense of the entity. This makes the confiscation more efficient as the assets of an entity are usually larger than the assets of an individual and are easier to be ascertained, being presented in the financial statements.

In particular, art. 19 of Legislative Decree n. 231/2001 provides that *with a conviction sentence the confiscation of the price or proceeds of the crime always applies against the entity, save for the portion which can be returned to the damaged party. The rights acquired by bona fide third parties are excluded* (paragraph 1). *When it is impossible to execute the confiscation pursuant to paragraph 1, it applies to cash, goods or other valuable utilities for an amount equivalent to the price or proceeds of the crime* (par. 1).

In a recent sentence with reference to corruption, the Preliminary Investigation Judge (“GIP”) at the Court of Milan, while applying a sanction on request (art. 63, Legislative Decree n. 231/2001), expressly stated that *confiscation, as an administrative sanction pursuant to art. 9 with particular reference to art. 19 as opposed to its general application, represents a fundamental and unfailing instrument for the cancellation of the proceeds and price of the crime in order to paralyze or neutralize the exploitation of the offence for profit. Therefore, it must be applied, even during special proceedings, for an amount corresponding to the proceeds from the crime* (Milan GIP, Sentence n. 1508 dated 25th July 2006, liable party SIEMENS A.G.).

Another important aspect of this regulation should not be ignored: the application of the entity responsibility gives back to the criminal proceedings its original feature, which was getting lost: a strong censure, able to create a reputational damage.

Since the early applications of Decree n. 231 we have understood that criminal proceedings cause a worse reputational damage to entities, especially the best-known companies, than to individuals.

This strengthens the fight against corruption.

SOBRE OS AUTORES

ADAM GRAYCAR

Reitor da *School of Criminal Justice da Rutgers University*, USA e Director do *Rutgers Institute on Corruption Studies*. Anteriormente a assumir o cargo de Reitor na Universidade de Rutgers nos Estados Unidos em 2007, Adam Graycar foi *Head* do *Cabinet Office* do Governo da Austrália do Sul. Este é um centro estratégico de análise, desenvolvimento, implementação e coordenação de políticas para o governo. Previamente, foi durante nove anos Director do Instituto de Criminologia Australiano, uma agência australiana governamental federal, cujo objectivo é o de fornecer informação e conduzir investigação orientada às políticas, de forma a fundamentar as decisões governamentais sobre crime e justiça ao nível local, nacional e internacional.

Durante vários anos trabalhou na interface do desenvolvimento do conhecimento, transmissão do conhecimento e política pública. É um dos líderes australianos no domínio das Ciências Sociais e detém longa experiência na construção de políticas, investigação e gestão da investigação. Representou a Austrália ao mais alto nível em vários *Fora* Internacionais (OCDE, Nações Unidas, etc.). Trabalhou como académico na Austrália, e foi Professor Visitante na Universidade da Califórnia, Berkeley, Universidade de Yale, Universidade de Hong Kong, Universidade Nacional de Singapura.

É autor de 12 livros e inúmeros artigos sobre política pública e política social. O seu último livro (com Peter Grabosky) *Cambridge Handbook of Australian Criminology* foi publicado pela *Cambridge University Press* em 2002.

Tem dois doutoramentos pela Universidade de South Wales e é membro da Academia de Ciências Sociais na Austrália.

ALFREDO CABEZAS BARRIENTOS

Comissário Chefe da Brigada de Branqueamento de Capitais da *Comisaria General de Policia Judicial de Madrid* desde 2005. Mais de 39 anos na Policia Nacional em diferentes serviços de policia relacionados com a delinquência juvenil, crime organizado internacional, crime económico, branqueamento de capitais e corrupção. Participou em vários cursos, conferências no plano nacional e internacional relacionados com o crime económico. Cursos em parceria com policias de outros países membros da União Europeia e criação de grupos de trabalho juntamente com outros países. Desde a Brigada de Branqueamento de Capitais dirigiu e coordenou com outras policias regionais operações relacionadas com corrupção urbanística em Espanha, operações tais como "Ballena Blanca", "Malaya," "Hidalgo" e "Astapa" em

Costa del Sol, "Ninette" em Murcia, "Eolo" em Las Palmas de Gran Canaria, "Carpa" em Ciempozuelos (Madrid), "Muralla" em Lugo, etc.

CARLOS ALEXANDRE

Juiz Presidente do Tribunal Central de Instrução Criminal (Lisboa) com importantes intervenções em processos de crime económico.

Foi Juiz de Instrução Criminal do departamento de instrução criminal da Polícia Judiciária Militar (PJM).

CONCEIÇÃO CASTRO

Doutora em Gestão. Professora na Escola de Estudos Industriais do Instituto Politécnico do Porto (IPP). É mestre em Finanças pela Universidade Portucalense do Porto e licenciada em Economia pela Faculdade de Economia da Universidade do Porto. É investigadora do CEPESE, no qual integra o grupo de investigação "Economia e Sociedade Portuguesa Contemporânea". Principais áreas de investigação: crescimento económico e política fiscal.

CORNELIA GÄDIGK

Procuradora Geral Adjunta. Desde 1980 trabalhou no Ministério Público, envolvida em departamentos e casos especiais, tais como o departamento de crime organizado e investigadora do homicídio do procurador Bistry. De 1991 a 1993 foi nomeada para o Ministério da Justiça em Hamburgo, departamento de sistema penal, depois disso, ao longo de dois anos até 1996, foi nomeada para a procuradoria geral da república como colaboradora pessoal em matéria de casos de suborno. Em Abril de 1996 volta ao Ministério Público com casos de corrupção; desde Julho de 1997 é *Head* do departamento responsável por casos de suborno e crimes relacionados. Assumiu vários compromissos em matéria de ensino e formação sobre questões especiais no combate ao suborno e à corrupção. Integra projectos em parceria com outros países, no âmbito da União Europeia, dirigidos ao combate à corrupção.

CRISTINA DE ABREU

Professora Associada da Universidade Lusíada – Faculdade de Ciências Económicas e Empresariais; investigadora-principal e coordenadora do projecto do CEPESE “A Economia da Corrupção na Sociedade Portuguesa Contemporânea”, em cooperação com a Polícia Judiciária. Doutora em Gestão (Gestão Estratégica Internacional); mestre em Economia Europeia; licenciada em Economia e *Bsc.* em Ciências Económicas (*Faculté de Droit et Sciences Économiques de Bordeaux, France*); membro da comissão científica de diversas revistas científicas; consultora internacional em Investimento Directo Estrangeiro, Regulamentação e Corrupção. Principais áreas de investigação: Economia Internacional; Gestão Estratégica Internacional/Global; Teoria *Public-Choice* e Teoria dos *Lobbies (Rent-Seeking)*; Economia da Regulamentação; Economia da Corrupção.

EDITE DIAS

Licenciada em Direito, é Coordenadora de Investigação Criminal da Polícia Judiciária da Directoria do Porto desde 1995 no domínio da investigação do crime económico-financeiro (SRICCEF). Foi responsável pela investigação de importantes casos de criminalidade económico-financeira, nomeadamente: “Processo dos Liquidatários/Falências” (corrupção); “Processo dos Militares” (corrupção) “Apito Dourado” (corrupção no sector desportivo e tráfico de influências); “Operação Vasco da Gama” (produção de notas falsas); “Operação Metálica” (produção de moeda falsa); “Operação Euros” (produção de notas falsas).

EUCLIDES DÂMASO SIMÕES

Procurador Geral Adjunto e Director do DIAP (Departamento de Investigação e Acção Penal) de Coimbra. Foi Director Nacional Adjunto da Polícia Judiciária na década de 90. Tem várias publicações sobre corrupção, tráfico de pessoas e cooperação judicial internacional. É um ponto de contacto da rede judicial europeia.

EUGENIO FUSCO

Procurador da República em Milão desde 1993, focalizou-se em crimes de colarinho branco e investigou vários casos na área do crime económico, nomeadamente *insider-trading* e manipulação de mercado. Dirigiu a investigação nos processos de abuso de mercado “Parmalat” e “Antonveneta”.

No que concerne a corrupção, trabalhou pessoalmente nos casos *Enelpower* e *Enipower*, duas importantes investigações sobre corrupção internacional no sector da energia. Eugenio Fusco interveio também num caso de corrupção internacional no sector da Saúde. Em Itália estes julgamentos envolveram a responsabilidade das empresas e várias firmas italianas e estrangeiras foram condenadas.

FERNANDO DE SOUSA

Professor Catedrático da Universidade do Porto e da Universidade Lusíada do Porto. É Presidente do CEPESE – Centro de Estudos da População, Economia e Sociedade. Publicou inúmeros livros no contexto da História Económica, Social e Institucional Contemporânea, assim como das Relações Internacionais, destacam-se entre outros: *As Relações Portugal-Brasil no Século XX* (coord.), Porto, 2010; *A emigração portuguesa para o Brasil e as origens da Agência Abreu (1840)*, Porto, 2009; *Os Presidentes da Câmara Municipal do Porto (1822-2009)*, Porto, 2009; *O Brasil, o Douro e a Real Companhia Velha (1756-1834)*, Porto, 2008 (em cooperação com Conceição Pereira); *Dicionário de Relações Internacionais* (coord.), Porto, 2008 (2.^a ed.). É membro de diversos centros de investigação e sociedades científicas nacionais e estrangeiras.

FRANCISCO VITORINO MARTINS

Professor da Faculdade de Economia da Universidade do Porto (FEP) e da Universidade Lusíada do Porto; doutor em Ciências Empresariais pela Universidade Paris-Dauphine, França. É co-autor do livro “Econometria” Editora MacGraw Hill. Consultor de Empresas: Estudos de Mercado, Modelos Previsionais, *Business Intelligence*. Área de Investigação: Econometria Aplicada, Econometria Financeira e Modelos Quantitativos de Marketing.

HENRIQUE JORGE FABIÃO

Doutor em Arquitectura e Arquitecto. Doutoramento pela Universidade de Valladolid e curso de doutoramento pela Universidade de Navarra, Espanha. Arquitecto pela Universidade do Porto. Estudos Superiores em Filosofia e Teologia. Professor de Teoria das Formas no Mestrado em Design Industrial, Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto e Professor de Teoria da Arquitectura, Estética e História da Arquitectura na Universidade Lusíada do Porto e Universidade Lusíada de Famalicão. Orientador de Teses de Mestrado e Doutoramento. Membro dos Conselhos Científico e Pedagógico das Universidades Lusíada. Membro do concelho científico interdisciplinar da Faculdade de Direito da Universidade do Porto. Investigador do ILID – Instituto Lusíada de Investigação e Desenvolvimento.

JAMES NEWELL

Professor de Política na Universidade de Salford, Reino Unido. Os livros publicados mais recentes incluem: *The Organisation of Crime for Profit: Conduct, Law and Measurement* (ed. with Petrus C. Van Duyne et al, 2006); *Scandal in Past and Contemporary Politics* (ed. with John A. Garrard, 2005); *Italian Politics: Adjustment Under Duress* (with M. Bull, 2005); *Corruption in Contemporary Politics* (ed. with Martin J. Bull, 2003); *Parties and Democracy in Italy* (2000). É co-editor da *European Political Science Review*, co-convenor do Grupo Especializado em Política Italiana da *UK Political Studies Association (PSA)*, e é membro do Comité Executivo da *Political Studies Association*.

MARIANA RAIMUNDO

Sub-Directora Nacional Adjunta da Polícia Judiciária. Licenciada em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa em 1981; Assistente na Faculdade de Direito de 1981-1983. Em 1983 inicia a sua carreira na Polícia Judiciária como Inspectora; promovida a Inspectora Coordenadora em 1995, liderou várias unidades de combate ao crime económico-financeiro e abuso sexual. Professora na Academia de Polícia de 1985-2001; coordenadora na área da investigação criminal de 1992-1993. Em 1996 é nomeada Sub-Directora Nacional Adjunta da DCICCEF – Direcção Central de Investigação de Combate à Corrupção e Criminalidade Económico-Financeira até 2005; em 2005 é nomeada para Sub-Directora Nacional Adjunta do Instituto

Superior de Polícia Judiciária e Ciências Criminais. Nestas funções, até à presente data, coordena programas de treino e formação ao nível nacional e internacional. É coordenadora do grupo de trabalho *Curricula* Comum de Branqueamento de Capitais na CEPOL. Membro graduado da *FBI National Academy*.

PAULA RODRIGUES

Doutora em Marketing Quantitativo pela Faculdade de Economia da Universidade do Porto (2008); mestre em Marketing Cultural pela Universidade do Porto (2002); licenciada em Economia pela Universidade Lusíada do Porto. Desde 1995 ensina Marketing e Econometria na Universidade Lusíada do Porto e na Universidade Lusíada de Famalicão.

ABOUT THE AUTHORS

ADAM GRAYCAR

Dean of the School of Criminal Justice at Rutgers University, USA and Director of the Rutgers Institute on Corruption Studies.

Before coming to Rutgers as Dean in 2007 Adam Graycar was Head, Cabinet Office, Government of South Australia. This is the strategic centre of policy analysis, development, implementation and co-ordination for the government. Prior to that he was, for nine years Director of the Australian Institute of Criminology, an (Australian) Federal Government agency whose task is to provide quality information and conduct policy oriented research, so as to inform government decisions on crime and justice, locally, nationally and internationally.

For many years he has worked at the interface of knowledge development, knowledge transmission and public policy. He has been one of Australia's social science leaders and has had long experience in policy making, research and research management. He has also represented Australia at the highest level in various international *fora* (OECD, UN etc). He has worked as an academic in Australia, and has held visiting professor posts at University of California, Berkeley, Yale University, University of Hong Kong and National University of Singapore.

He is the author of 12 books and numerous articles in public policy and social policy, and his latest book (with Peter Grabosky) the *Cambridge Handbook of Australian Criminology* was published by Cambridge University Press, 2002.

He has two doctorates from the University of New South Wales and is a Fellow of the Academy of the Social Sciences in Australia.

ALFREDO CABEZAS BARRIENTOS

Chief Commissioner of the Money Laundering Brigade of the *Comisaria General de Policia Judicial* of Madrid since 2005. More than 39 years at the National Police in different Police Services related to juvenile delinquency, international organized crime, economic crime, money laundering and corruption. He has participated in various courses, conferences, both domestic and international, economic crime related. Twinning courses with police of other countries members of the EEC and creation of working groups together with other countries. Since the Money Laundering Brigade, has directed and coordinated with other provincial police staffing, operations related to urban corruption in Spain, operations such as "Ballena Blanca", "Malaya," "Hidalgo" and "Astapa" in Costa del Sol, "Ninette" in Murcia,

"Eolo" in Las Palmas de Gran Canaria, "Carpa" in Ciempozuelos (Madrid), "Muralla" in Lugo, etc.

CARLOS ALEXANDRE

Judge President of the Central Court of Criminal Instruction (Lisbon) with important participations in economic criminal procedures.

Former Criminal Instruction Judge at criminal instruction department of Polícia Judiciária Militar (Military Criminal Investigation Police).

CONCEIÇÃO CASTRO

PhD in Management. Professor at the Industrial Studies School of the Polytechnic Institute of Porto (IPP). Master degree in Finance – Universidade Portucalense Porto, and graduation in Economics at Economics Faculty University of Porto (FEP). Researcher fellow at CEPESE, where she integrates the Contemporary Portuguese Economy and Society research team. Main scientific field of research: economic growth and fiscal policy.

CORNELIA GÄDIGK

Assistant Attorney General. Since 1980 working in public prosecution office, she engaged in special departments and special cases as the department against organized crime and investigator in the case of killing prosecutor Bistry during an examination. From 1991 till 1993 delegation to ministry of justice in Hamburg, department of penal system; after that, two years till 1996, delegation to the general public prosecutor and there as a personal collaborator in general questions of bribery. Since April 1996 back in public prosecution office handling cases of bribery; since July 1997 head of department responsible in cases of bribery and connected crimes, several engagements as teacher or performer about special questions in combating bribery and corruption. Engaged in several twinning projects of the EU related to the strengthening activities against corruption.

CRISTINA DE ABREU

Associate Professor at Faculty of Economics Science and Management – Universidade Lusíada. Researcher Fellow and Director of the scientific research project of the CEPSE “The Economics of Corruption in Contemporary Portuguese Society” in cooperation with the criminal investigation Portuguese police (Polícia Judiciária). PhD in Management (International Strategic Management); master Degree in European Economics; graduation in Economics; Bsc. in Economics Science (*Faculté de Sciences Économiques, Bordeaux, France*); member of the scientific board of several scientific reviews; international consultant in foreign direct investment, regulatory affairs and anti-corruption. Main fields of research: International Economics; International/Global Strategic Management; Public-Choice and Lobbies (Rent-Seeking) Theory; Economics of Regulation; Economics of Corruption.

EDITE DIAS

Graduated in Law, is Chief Commissioner at Polícia Judiciária Porto Directorate since 1995 in the field of economic and financial crime investigation. She was responsible for the investigation of several important cases namely, “Processo dos Liquidatários/Falências” (bankruptcy administrators/bankruptcy: corruption and other economic crimes); “Processo dos Militares” (Military Case: corruption); “Apito Dourado” (corruption in sports sector and other economic crimes); “Operação Vasco da Gama” (bills counterfeiting); “Operação Metálica” (coins counterfeiting); “Operação Euros” (bills counterfeiting).

EUCLIDES DÂMASO SIMÕES

Assistant Attorney General. Director of Coimbra DIAP (Investigation Department of Criminal Action). Deputy Director of Polícia Judiciária in the 90’s. He has several publications concerning corruption, people traffic and international judicial cooperation. He is a contact point at the European judicial network.

EUGENIO FUSCO

Public prosecutor in Milan since 1993, he focused on white-collar crimes and handled a variety of cases and investigations, including economic crimes, especially insider trading and market manipulation. The most important trials about market abuse crimes are “Parmalat” and “Antonveneta”.

As regards corruption, he personally worked on *Enelpower* and *Enipower* cases, two important investigations about international corruption in the field of Energy. Eugenio Fusco also handled another trial about international corruption in the field of Healthcare.

In Italy, these trials involved the company responsibility, so that many Italian and foreign companies were condemned.

FERNANDO DE SOUSA

Full Professor at Porto University and Universidade Lusíada of Porto. President of CEPESE – Centro de Estudos da População Economia e Sociedade (Research Scientific Center on Population, Economy and Society). He published several books in the context of Economic, Social and Institutional Contemporary History and International Relations, namely, *As Relações Portugal-Brasil no Século XX* (coord.), Porto, 2010; *A emigração portuguesa para o Brasil e as origens da Agência Abreu (1840)*, Porto, 2009; *Os Presidentes da Câmara Municipal do Porto (1822-2009)*, Porto, 2009; *O Brasil, o Douro e a Real Companhia Velha (1756-1834)*, Porto, 2008 (in cooperation with Conceição Pereira); *Dicionário de Relações Internacionais* (coord.), Porto, 2008 (2.^a ed.). He is a member of several research centers and scientific societies, at the national and international levels.

FRANCISCO VITORINO MARTINS

Francisco Vitorino Martins is Professor at Economics Faculty, University of Porto (FEP) and Lusíada University. PhD in Management Science by Paris-Dauphine University, France. Co-author of the book “Econometria”, McGraw-Hill. Firms consultant: market studies, prevision models and Business Intelligence. Research fields: Applied Econometrics; Financial Econometrics and Marketing Quantitative Models.

HENRIQUE JORGE FABIÃO

Doctor in Architecture and Architect. PhD by the University of Valladolid and PhD course by the University of Navarra, Spain. Architect by University of Porto. Postgraduate studies in Philosophy and Theology. Professor of Forms Theory at the Master Course in Industrial Design, University of Porto, Faculty of Engineering and Professor of Theory of Architecture, Aesthetic and History of Architecture at Universidade Lusíada of Porto and Universidade Lusíada of Famalicão. PhD and MD. Supervisor. Member of the scientific and pedagogic councils at Universidades Lusíada. Member of the interdisciplinary scientific council of the Law Faculty, Porto University. Researcher at ILID – Instituto Lusíada de Investigação e Desenvolvimento (Lusíada Institute of Research and Development).

JAMES NEWELL

Professor of Politics, University of Salford, United Kingdom. Recent books include *The Organisation of Crime for Profit: Conduct, Law and Measurement* (ed. with Petrus C. Van Duyne et al, 2006); *Scandal in Past and Contemporary Politics* (ed. with John A. Garrard, 2005); *Italian Politics: Adjustment Under Duress* (with M. Bull, 2005); *Corruption in Contemporary Politics* (ed. with Martin J. Bull, 2003); *Parties and Democracy in Italy* (2000). He is co-editor of *European Political Science*, co-convenor of the UK Political Studies Association's (PSA's) Italian Politics Specialist Group, and a member of the PSA Executive Committee.

MARIANA RAIMUNDO

Assistant Deputy Director of Polícia Judiciária (Criminal Investigation Portuguese Police).

Law Degree by the Faculty of Law of Lisbon University in 1981; Lecturer in that Faculty between 1981 and 1983. In 1983 started her career in Polícia Judiciária as Commissioner; promoted to Chief Commissioner in 1995, leader of several units fighting economic and financial crime and sexual abuse as commissioner and chief commissioner. Trainer in the Police Academy from 1985 until 2001; coordinating the area of criminal investigation in full-time in 1992-1993. In 1996 chosen to be Assistant Deputy Director attached to DCICCEF – Economic and Financial Crime Investigation Department of Polícia Judiciária, in charge until 2005; in 2005 chosen to be

Deputy Director attached to ISPJCC – Criminal Police Higher Studies Institute. Still in charge of this post, coordinating training programs both at national and international levels.

Coordinator of the working group Common *Curricula* on Money Laundering within CEPOL. Mariana Raimundo is a graduate member of FBI National Academy.

PAULA RODRIGUES

PhD on Quantitative Marketing at Economics Faculty - University of Porto (2008); master degree on Cultural Marketing at University of Porto (2002); graduation in Economics, Universidade Lusíada of Porto. Since 1995 she teaches Marketing and Econometrics at Universidade Lusíada of Porto and Universidade Lusíada of Famalicão.

RESUMOS

A economia da corrupção – a análise económica da corrupção nas sociedades desenvolvidas contemporâneas

O objectivo deste artigo centra-se na análise económica da corrupção nos países desenvolvidos, utilizando os instrumentos micro-económicos de análise para compreender as consequências da racionalidade comportamental dos agentes económicos sobre este mercado, inseridos num enquadramento institucional. Tal permitir-nos-á desenvolver estratégias integradas visando a redução das transacções corruptas via impacto sobre os determinantes da procura e da oferta. Estes determinantes são previamente identificados através de desenvolvimentos interdisciplinares e transdisciplinares provenientes de diferentes áreas da ciência.

CONCEIÇÃO CASTRO

Corrupção na União Europeia dos 15 – Quais os determinantes?

Actualmente o fenómeno de corrupção verifica-se, também, nas economias mais desenvolvidas e o seu controlo surge como fundamental, nomeadamente para sedimentar o processo de globalização mundial em curso. Torna-se, por isso, fundamental conhecer os factores, em particular, económicos que explicam os diferentes níveis de corrupção nas administrações públicas. Neste estudo procura-se estabelecer correlações entre corrupção e diversos indicadores de rendimento, capital humano, governação, liberdade económica e ética empresarial nos 15 Estados-Membros da União Europeia. Conclui-se que a honestidade dos burocratas e políticos está positivamente correlacionada com o desenvolvimento do capital humano, eficácia governamental, maior qualidade da regulação, estabilidade política, direitos políticos, civis e humanos, qualidade da actuação dos tribunais e polícia, maior liberdade económica e ética empresarial. Pelo contrário, quanto maior é a desigualdade na distribuição de rendimento, instabilidade económica e dimensão da economia paralela, maior é a corrupção. Adicionalmente, conclui-se que a componente legal da corrupção empresarial é relativamente mais relevante do que a componente ilegal e que se correlacionam positivamente com a percepção da corrupção na administração pública.

CRISTINA DE ABREU/F. VITORINO MARTINS/ PAULA RODRIGUES

Desigualdade e corrupção em países desenvolvidos – um sistema auto-sustentado? Estudo empírico comparativo (1995-2007)

É nosso propósito neste estudo investigar as potenciais relações existentes entre a corrupção e a desigualdade de rendimentos ao nível dos Países Desenvolvidos, através de um estudo empírico sobre o período 1995-2007. Portugal apresenta sobre este período um *trend* crescente da desigualdade económica. Desde logo, o facto de integrar a União Europeia e de esta eleger como prioridade na sua agenda política o combate à corrupção, conduziu-nos a focalizar a nossa investigação neste grupo de Países.

A nossa hipótese fundamental reside na potencial existência de um ciclo vicioso em que a corrupção constitui factor explicativo da desigualdade económica e simultaneamente a desigualdade constitui factor determinante da corrupção, criando-se assim um sistema auto-sustentado, via interdependência destas variáveis. Pretendemos captar estes efeitos construindo um sistema de equações e procedendo à sua estimação por 2SLS (*Two Stage Least Square*).

Focalizando-nos ao nível dos Países Desenvolvidos, consideramos fundamental introduzir algumas variáveis indicadoras da percepção dos indivíduos sobre a qualidade do funcionamento da sociedade e das instituições democráticas porquanto se repercutem sobre os seus comportamentos, a par de variáveis económicas.

Consideramos ainda, neste contexto de análise, diferentes grupos de países desenvolvidos atendendo a especificidades estruturais identificáveis: os recentes países do Leste Europeu membros da UE, os países do Sul da Europa, os países da América do Norte e o Japão.

CONCEIÇÃO CASTRO

Corrupção e crescimento económico – uma relação não linear na União Europeia dos 15?

A corrupção tem potencialmente um efeito negativo no crescimento económico, embora a literatura económica não seja consensual neste debate. Acresce que as relações entre corrupção e crescimento económico podem não ser lineares: para baixos níveis, a corrupção pode ter um efeito acelerador do crescimento económico e para níveis elevados um efeito nefasto. Neste contexto, é possível determinar um nível crítico de corrupção, maximizador do crescimento económico. No presente estudo procura-se averiguar a possibilidade de existir uma relação não linear entre corrupção e crescimento económico nos Estados-Membros da União Europeia dos 15 (com excepção do Luxemburgo). Os resultados sugerem que o crescimento económico de longo prazo é máximo para valores relativamente reduzidos de corrupção, e que em Espanha, Portugal, Itália e Grécia o controlo da corrupção poderia fomentar o crescimento económico.

CRISTINA DE ABREU/PAULA RODRIGUES

Dotação em capital social *versus* cultura pró-corrupção na sociedade portuguesa contemporânea – um estudo empírico sobre a percepção dos jovens universitários portugueses sobre o fenómeno da corrupção

O objectivo desta investigação centra-se na obtenção de informação através de métodos estatísticos, nomeadamente análise factorial e análise de *clusters*, das percepções dos jovens universitários portugueses sobre o fenómeno da corrupção na actualidade. Serão estes os futuros decisores, quer na administração pública, quer no sector privado, contribuindo definitivamente para a qualidade da sociedade futura portuguesa. Esta informação permitir-nos-á identificar: a eventual prévia absorção de uma cultura pró-corrupção (pressupondo a sua existência) *versus* percepções negativas, profundamente críticas e uma ética que radica em valores civilizacionais profundos de liberdade, equidade e solidariedade. Apenas conhecendo essas percepções poderemos delinear respostas políticas eficientes e eficazes.

O fatalismo associado à cultura, como argumento decisivo da existência de corrupção e a consequente resignação ao nível dos comportamentos, são aqui por nós fortemente questionados, porquanto perpetuam e sustentam ausência de actuação política efectiva. Distinguímos explicitamente entre dotação em capital social de uma sociedade e uma cultura pro/anti-corrupção.

HENRIQUE JORGE FABIÃO**Do ambiente das cidades às curiosas metanóias comportamentais**

O presente estudo, tem com objectivo fundamental e iniciático, mostrar os conceitos integrantes e modeladores do comportamento humano individual redescrito em metabolismos comportamentais colectivos, inseridos estes em ambientes urbanos ‘instigadores’ de uma miríade de acções, potencialmente desviantes, que o Homem pode assumir colectivamente. Sendo conceitos amplos, então, caracterizadores de metanóias colectivas, tornam-se passíveis de investigações multi e interdisciplinares com o fito de melhor se conhecer este fenómeno no meio urbano.

JAMES NEWELL**Corrupção e percepções do público: lições do caso britânico**

Este artigo centra-se na análise, para o caso inglês: (i) quais os factores responsáveis pelos crescentes níveis de preocupação sobre a corrupção e os padrões de conduta dos responsáveis em cargos públicos desde o início dos anos 90; (ii) o que sabemos sobre as percepções do público, especialmente os tipos de comportamentos que o público vê enquanto aceitáveis ou inaceitáveis por parte dos responsáveis políticos ou detentores de elevados cargos na administração pública; até onde o público acredita que o comportamento destes agentes é de facto aceitável ou inaceitável; (iii) o impacto sobre as percepções da resposta política influenciada por (i) e (ii).

ADAM GRAYCAR**Corrupção e controlo**

Os desafios presentes neste artigo são os de questionar se os elementos da corrupção em países ricos são os mesmos que em países pobres, e se as oportunidades para a corrupção e controlo podem ser aplicados da mesma forma. Nos países ricos, a maioria dos factores de protecção estão implementados, juntos com meios de comunicação social vigilantes e uma cultura pública de integridade, todavia os escândalos de corrupção acontecem.

A apresentação descreve vários tipos de corrupção e exemplos contemporâneos e desenvolve um enquadramento analítico de oportunidade e controlo.

EDITE DIAS**Padrões de actuação com maior relevância no âmbito da criminalidade económico-financeira**

Este artigo pretende evidenciar os padrões de actuação com maior relevância no âmbito da criminalidade económico-financeira na perspectiva de uma polícia de investigação criminal. Uma tipologia de padrões de actuação é aqui apresentada, seguindo-se um estudo de caso contemporâneo no âmbito da liquidação de património de empresas falidas, concluindo com uma reflexão sobre as medidas de combate à criminalidade económica e financeira em Portugal.

ALFREDO CABEZAS BARRIENTOS

A corrupção urbanística em Espanha. Investigação policial

Este artigo centra-se numa abordagem ao fenómeno crescente da corrupção urbanística em Espanha na perspectiva da polícia de investigação criminal. (i) Analisa-se a estrutura institucional espanhola de combate à corrupção, identificando pontos fortes e pontos fracos, oportunidades e ameaças, visando evoluir para sistemas mais eficientes; (ii) analisam-se as especificidades da corrupção urbanística e a sua estrutura organizada de funcionamento.

MARIANA RAIMUNDO

Trinta anos de evolução das leis da corrupção em Portugal

Este artigo centra-se no estudo da evolução legislativa penal do fenómeno da corrupção e alguns outros conceitos jurídico-penais próximos do conceito de corrupção desde o código penal de 1886 ao presente.

CRISTINA DE ABREU

Trinta anos de evolução das leis da corrupção. As mutações das medidas da pena – a economia da estratégia e a eficácia da justiça

O objectivo deste artigo centra-se na aplicação da abordagem da Economia da Estratégia às medidas da pena do crime de corrupção e suas mutações ao longo de 30 anos, visando avaliar o grau de eficácia subjacente *versus* medidas legislativas alternativas potenciadoras de uma maior eficácia, isto é, minimizadoras da probabilidade de ocorrência deste crime.

CARLOS ALEXANDRE

Dificuldades na obtenção de prova em matéria de crimes de corrupção

Este artigo centra-se na identificação dos obstáculos à obtenção de prova em matéria de crimes de corrupção em Portugal na perspectiva de um juiz de instrução criminal.

EUCLIDES DÂMASO SIMÕES

Importância e prioridade da prevenção no combate à corrupção (O sistema português ante a Convenção de Mérida)

Este artigo centra-se na análise da importância e prioridade da prevenção no combate à corrupção ao nível dos instrumentos jurídicos presentes no Direito Internacional, destacando-se o sistema português ante a Convenção de Mérida.

CORNELIA GÄDIGK

Possibilidades e problemas na investigação e acusação de casos de corrupção – experiências de uma procuradora alemã

O objectivo central deste artigo reside na identificação das possibilidades e dos problemas, na perspectiva de um procurador geral adjunto alemão, na investigação e acusação relativos a casos de corrupção. O sistema alemão e as regras contidas no código processual penal alemão (StPO) são aqui brevemente apresentados, dadas as diferenças comparadas com os restantes Estados-membros da União Europeia.

EUGENIO FUSCO

Reflexão sobre a luta contra a corrupção em Itália após a investigação *Mani Pulite* (“Mãos Limpas”)

Este artigo contém a abordagem de um procurador da República italiano sobre o combate à corrupção em Itália através de experiências de investigação sucessivas desde a operação Mani Pulite (Mãos Limpas).

ABSTRACTS

CRISTINA DE ABREU

The economics of corruption – The economic analysis of corruption in contemporary developed societies

This article focus on the economic analysis of corruption in developed countries, using the micro-economic instruments to understand the consequences of the rational behaviors of economic agents on this market, inserted in an institutional framework. This will allow us to develop efficient integrated strategies targeted to the reduction of corruption transactions by attaining the determinants of demand and supply. These determinants are previously identified through interdisciplinary and transdisciplinary developments from different fields of science.

CONCEIÇÃO CASTRO

Corruption in the 15-European Union – which are the economic determinants?

Today, the phenomenon of corruption exists also in the most developed countries and their control appears to be essential, especially to solidify the globalization process underway. For the effect, it becomes important to know the main factors that determine different levels of corruption in public administration, namely economics. The objective, in this study, is to establish correlations between corruption and different indicators of income, human capital, governance, economic freedom and corporate ethics in the State Members of the European Union (15 Countries). The conclusions are that honesty of bureaucrats and politicians is positively correlated with human capital, governmental effectiveness, better quality of regulation, political stability, political process, civil liberties, rule of law, economic freedom and corporate ethics. On the contrary, the greater the inequality in income distribution, economic instability and size of the shadow economy, the greater is corruption. Additionally, we conclude that corporate legal corruption component is relatively more important than the corporate illegal corruption component and that they are also positively correlated with the perception of corruption in public administration.

CRISTINA DE ABREU/F. VITORINO MARTINS/PAULA RODRIGUES

Inequality and corruption in developed countries – a self-sustained system? Comparative empirical study (1995-2007)

It is our purpose in this study to investigate the potential relationships between corruption and income inequality at the level of Developed Countries, through an empirical study on the period 1995-2007. Portugal has over this period a growing trend of economic inequality. The fact that Portugal is a member-state and European Union elected as a priority in its political agenda the fight against corruption, alerting its member-states for this issue, led us to focus our research in this group of countries. Our fundamental hypothesis is the potential existence of a vicious circle in which corruption is an explanatory factor of inequality and economic inequality is simultaneously a determinant of corruption, thus creating a self-sustaining system through the interdependence of these variables. We intend to capture these effects by building a system of equations and ensuring their estimation by 2SLS (Two Stage Least Square).

Focusing on the level of developed countries we consider it essential to introduce some indicator variables of individuals perceptions about the quality of the functioning of society and democratic institutions because they impact on their behavior, along with economic variables.

We also, in this context of analysis, consider different groups of developed countries in view of the identifiable structural characteristics the recent Eastern European EU members, countries of southern Europe, the countries of North America and Japan.

CONCEIÇÃO CASTRO

Corruption and economic growth – a non-linear relation in the 15-European Union?

Corruption has a potential negative effect on economic growth despite the economic literature is not consensus in this debate. Moreover, the relationship between corruption and economic growth may not be linear: for low levels of corruption it can promote economic growth, but for high levels it can have a harmful effect. Being so, it is possible to determinate the critical level of corruption, which maximizes economic growth. This study aims to investigate the possibility of a non-linear relationship between corruption and economic growth in the Member States of the EU-15 (excluding Luxembourg). The results suggest that economic growth could be maximum for relatively low levels of corruption, and that in Spain, Portugal, Italy and Greece the control of corruption could increase economic growth.

CRISTINA DE ABREU/PAULA RODRIGUES

Social capital endowment *versus* pro-corruption culture in portuguese developed society – an empirical study on the Portuguese university student’s perceptions on corruption phenomenon.

The aim of this research focus on the acquisition of information through statistical methods, namely factor analysis and clusters analysis, about university students perceptions concerning corruption phenomenon at present. These young university students will be the future decision-makers in public administration and private sector determining the future quality of Portuguese society. This information will allow us to identify: the eventual previous absorption of a pro-corruption culture (assuming it’s existence) *versus* negative perceptions, deeply critical and ethics, which emerge from strong civilizational occident values of freedom, equity and solidarity. Only knowledge for these perceptions will allow design and implement efficient and effective political answers.

We strongly question the fatalism frequently associated to culture, as a decisive argument for the existence of corruption and the consequence at behaviours level, as this belief perpetuates and sustains the absence of effective political action. We also distinguish explicitly between social capital society endowment and pro/anti-corruption culture.

HENRIQUE JORGE FABIÃO

From urban environment to specific behavior metanoia

The present study has as its primary and initiatory goal to demonstrate the integrative and modellers concepts of individual human behaviour, redescribed in collective behaviour metabolisms, embedded in urban environments instigators of a myriad of actions, potentially

deviant that Man can take collectively. Being broad concepts, then they characterize collective metanoia, and become capable of multi and interdisciplinary research with the aim to better understand this phenomenon in the urban environment.

JAMES NEWELL

Corruption and public perceptions: Lessons from the British case

This paper will discuss, with reference to the British case: (i) what has been responsible for growing levels of concern about corruption and the standards of conduct of public office holders since the beginning of the 1990s; (ii) what we know about public perceptions, especially: the kinds of behaviour the public sees as acceptable and unacceptable on the part of public office-holders; how far the public believes that the behaviour of public office-holders is, in fact, acceptable or unacceptable; how far the public believes that public office-holders are effectively held responsible and accountable for their conduct; (iii) the impact on perceptions of the policy response that has been influenced by (i) and (ii).

ADAM GRAYCAR

Corruption and control

The challenges of this paper are to ask if the elements of corruption in rich countries are the same as in poor countries, and whether the sorts of opportunities for corruption and controls can be applied in a similar way. In rich countries most of the protective factors are in place, together with vigilant media and a public culture of integrity, yet there are still corruption scandals.

The presentation describes various types of corruption, gives some contemporary examples and poses an analytical framework of opportunity and control.

EDITE DIAS

Patterns of action with greater relevance in the context of economic-financial criminality

This article aims to highlight patterns of action with greater relevance in the context of economic-financial criminality in the perspective of criminal investigation police. First a typology of patterns of action is presented followed by a contemporary case-study concerning the liquidation of assets of bankrupt companies. Finally a reflection is suggested on the measures to fight economic and financial crime in Portugal.

ALFREDO CABEZAS BARRIENTOS

Urban corruption in Spain. Police investigation

This article focus on the approach to the growing urban corruption phenomenon in Spain by the criminal investigation police. (i) the Spanish institutional structure to fight corruption is first analyzed, identifying the strong points and weaknesses, threats and opportunities allowing the evolution to future efficient systems; (ii) the specificities of the urban corruption and it's functional organizational structure in Spain is then presented.

MARIANA RAIMUNDO

Thirty years of corruption law evolution

This article focuses on the study of criminal law evolution concerning the phenomenon of corruption and other close criminal legal concepts since the penal code of 1886 until the present.

CRISTINA DE ABREU

Thirty years of corruption laws evolution. The mutations of punishment measures – the economics of strategy and the effectiveness of justice

The purpose of this article focuses on the application of the Economics of Strategy approach to punishment measures on corruption crimes and their mutations through thirty years aiming to assess the underlying degree of effectiveness versus alternative legal measures with higher potential effectiveness, i.e. minimizing the likelihood of corruption crime occurrence.

CARLOS ALEXANDRE

Obstacles in getting legal evidence on corruption and money laundering

This article focus the identification of the obstacles to obtain evidences concerning corruption crimes in Portugal in the perspective of a judge of criminal instruction.

EUCLIDES DÂMASO SIMÕES

Importance and priority of prevention in fighting corruption (the Portuguese system ante Merida Convention)

This article focuses on the analysis of the importance and priority of prevention in fighting corruption particularly within the international legal system with emphasis on the Portuguese legal system *ante* the Merida Convention.

CORNELIA GÄDIGK

Possibilities and problems in investigation and prosecution of corruption cases – experiences of a german prosecutor

The main purpose of this article is the identification of possibilities and problems in investigation and prosecution, in the perspective of a senior German public prosecutor, concerning corruption cases. The German prosecution system and the rules contained in the German Code of Criminal Procedure (StPO) are here briefly presented because there are some differences compared to other states in European Union.

EUGENIO FUSCO

Riflessioni sulla lotta alla corruzione in Italia nell'esperienza successiva alle indagini c.d. mani pulite

This article contains an approach from an Italian public Prosecutor on the fight against corruption in Italy through successive investigation experiences since *Mani Pulite* (Clean Hands operation).

ÍNDICE

NOTA DE ABERTURA	5
INTRODUCTORY NOTE	9
INTRODUÇÃO	13
INTRODUCTION	15
A ECONOMIA DA CORRUPÇÃO – A ANÁLISE ECONÓMICA DA CORRUPÇÃO NAS SOCIEDADES DESENVOLVIDAS CONTEMPORÂNEAS	17
<i>Cristina de Abreu</i>	
CORRUPÇÃO NA UNIÃO EUROPEIA DOS 15. QUAIS OS DETERMINANTES?	29
<i>Conceição Castro</i>	
DESIGUALDADE E CORRUPÇÃO EM PAÍSES DESENVOLVIDOS – UM SISTEMA AUTO-SUSTENTADO? ESTUDO EMPÍRICO COMPARATIVO (1995-2007)	53
<i>Cristina de Abreu/F. Vitorino Martins/Paula Rodrigues</i>	
CORRUPÇÃO E CRESCIMENTO ECONÓMICO – UMA RELAÇÃO NÃO LINEAR NA UNIÃO EUROPEIA DOS 15?	65
<i>Conceição Castro</i>	
DOTAÇÃO EM CAPITAL SOCIAL <i>VERSUS</i> CULTURA PRÓ-CORRUPÇÃO NA SOCIEDADE PORTUGUESA CONTEMPORÂNEA – UM ESTUDO EMPÍRICO SOBRE A PERCEÇÃO DOS JOVENS UNIVERSITÁRIOS PORTUGUESES SOBRE O FENÓ- MENO DA CORRUPÇÃO	83
<i>Cristina de Abreu/Paula Rodrigues</i>	
DO AMBIENTE DAS CIDADES ÀS CURIOSAS METANÓIAS COMPORTAMENTAIS	99
<i>Henrique Jorge Fabião</i>	
CORRUPTION AND PUBLIC PERCEPTIONS: LESSONS FROM THE BRITISH CASE	111
<i>James Newell</i>	
CORRUPTION AND CONTROL	137
<i>Adam Graycar</i>	
PADRÕES DE ACTUAÇÃO COM MAIOR RELEVÂNCIA NO ÂMBITO DA CRIMI- NALIDADE ECONÓMICO-FINANCEIRA	151
<i>Edite Dias</i>	
LA CORRUPCIÓN URBANÍSTICA EN ESPAÑA. INVESTIGACIÓN POLICIAL	159
<i>Alfredo Cabezas Barrientos</i>	
TRINTA ANOS DE EVOLUÇÃO DAS LEIS DA CORRUPÇÃO EM PORTUGAL	169
<i>Mariana Raimundo</i>	

TRINTA ANOS DE EVOLUÇÃO DAS LEIS DA CORRUPÇÃO. AS MUTAÇÕES DAS MEDIDAS DA PENA – A ECONOMIA DA ESTRATÉGIA E A EFICÁCIA DA JUSTIÇA <i>Cristina de Abreu</i>	185
DIFICULDADES NA OBTENÇÃO DE PROVA EM MATÉRIA DE CRIMES DE CORRUPÇÃO <i>Carlos Alexandre</i>	191
IMPORTÂNCIA E PRIORIDADE DA PREVENÇÃO NO COMBATE À CORRUPÇÃO (O SISTEMA PORTUGUÊS ANTE A CONVENÇÃO DE MÉRIDA) <i>Euclides Dâmaso Simões</i>	197
POSSIBILITIES AND PROBLEMS IN INVESTIGATION AND PROSECUTION OF CORRUPTION CASES – EXPERIENCES OF A GERMAN PROSECUTOR <i>Cornelia Gädigk</i>	211
SELECTED NOTES ON THE FIGHT AGAINST CORRUPTION IN ITALY AFTER THE SO-CALLED “MANI PULITE” (“CLEAN HANDS”) INVESTIGATION <i>Eugenio Fusco</i>	227
<i>SOBRE OS AUTORES</i>	233
<i>ABOUT THE AUTHORS</i>	241
<i>RESUMOS</i>	249
<i>ABSTRACTS</i>	257
<i>ÍNDICE GERAL</i>	265
 <i>SÓCIOS FUNDADORES, SÓCIOS COLECTIVOS E PATRONOS DE HONRA CATÁLOGO DAS PUBLICAÇÕES DO CEPESE.</i>	

**CATÁLOGO DAS
PUBLICAÇÕES DO
CEPESE**

COLABORARAM NESTA PUBLICAÇÃO

Adam Graycar • Alfredo Cabezas Barrientos • Carlos Alexandre
Conceição Castro • Cornelia Gädigk • Cristina de Abreu
Edite Dias • Euclides Dâmaso Simões • Eugenio Fusco
Fernando de Sousa • Francisco Vitorino Martins • Henrique Jorge Fabião
James Newell • Mariana Raimundo • Paula Rodrigues