

# The Fight Against Corruption as a Public Policy

Corruption, in its economic sense, is one of the most perverse forms of creating social inequality and undermining the functioning of democracy.

It is not difficult to understand, therefore, why disbelief by citizens in politicians in countries with high perceptions of corruption is a natural consequence. In view of corruption, citizens who do not have access to the channels of circulation of political and economic power find themselves increasingly deceived and, consequently, skeptical about politics.

Brazil ranks 106th among the most corrupt countries in the world, out of 180 countries surveyed by Transparency International, an independent institution that monitors corruption through the Corruption Perceptions Index (the last report released in January 2020 can be accessed at: <https://www.transparency.org/cpi2019?/news/feature/cpi-2019>).

Since the start of the "Operation Car Wash" in 2014, the country has lost 37 positions. In 2012 we reached the 69th position, our best ranking ever. This is a ranking based on perceptions and, of course, these perceptions have increased in view of the facts highlighted in ongoing investigations and anti-corruption processes. However, more important than the facts themselves, it is worth assessing the very symptoms of corruption,

and what can be done to improve the functioning of our institutions to reduce this pathology that destroys the cells of life in society, the State, the performance of companies in the market, and the possibility of building a truly democratic and transparent country.

How could this be done: would it be enough to watch over and punish the corrupt and the corrupters, putting them all in jail without delay? Or would it be appropriate to deepen the relevant debate and consider what should be changed in the functioning of our public institutions, with the aim of ending the incentives to corruption at its source?

To get the answers, it is always good to try to hear the voice of the researchers. A reference work is that of Yale University economist and professor Susan Rose-Ackerman. In the second edition of her book, *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*, dated 2016, the author highlights, among others, four sets of institutional reforms that could be adopted with the purpose of reducing incentives to corruption. These reforms could be summarized and presented as follows:

**Focus on positive externalities of State intervention and regulation in the economy**

Despite being a controversial issue, excessive state intervention or regulation of the market can generate incentives to corruption. It would not be appropriate to eliminate the State's action or its regulatory role. There would be no market without the State or without regulation. This is crystal-clear. On the other hand, not so obvious, but equally important, is the fact that the greater the dependence of the State on market players to conduct their business, the greater the incentive to capture public agents to "procure" advantages. In this sense, the State should focus on those market segments in which there are positive externalities for economic and social development, and where private initiative does not have sufficient incentives or financial resources for acting on its own – examples would include such segments as health, education, security and infrastructure. The greater the competition in the market, the better the regulation with focus on positive externalities and more effective controls over government action, the lower the incentives to corruption;

**Reforms in public fiscal policies and policies for allocating public resources in the economy**

Public policies aimed at the use of subsidies or tariff barriers by the State in the discretionary allocation of resources in the economy tend to generate potentially greater incentives to corruption, as these are resources that could possibly be "procured" and diverted by agents in the market. Policies for the allocation and distribution of income in the economy should be associated with fairer tax systems. In this sense, it would be appropriate to eliminate protectionist subsidies and tariff barriers in all ways, so that all these would be replaced by broadening policies to reduce the tax burden on the poor, on consumption and on investment, thus encouraging the expansion of gross capital formation in the economy (on the other hand, it would also be necessary to discuss inheritance and dividend taxation in order to discourage the rentier accumulation that does not generate productive investments, innovation and development);

**Privatizations and reforms in public tenders and concessions**

The less reliance on state-owned companies to provide products and services in the market, the fewer incentives to corruption. State-owned enterprises historically tend to be captured by political agents in the functioning of mass representative democracy, whereby the political balance of power within parties is more important than the implementation of sound management and transparency in corporate activities. However, privatizing state-owned

companies does not mean complete deregulation of the economy. Economic regulation should be implemented in such a way as to broaden public participation in shaping the content of regulation in order to reduce incentives to the capture of the regulator by regulated companies. In the same perspective, public tenders and concessions made by the State for the provision of services by the private sector should be organized in such a way as to avoid incentives to the formation of cartels in the market; and

### **Radicalization of democracy and governance**

Reducing incentives to corruption means radicalizing the democratic principle. Such radicalization implies greater transparency of the State in the disclosure and motivation of its decisions, with public participation and deliberation. Mass representative democracy has clear boundaries. The financing of party electoral campaigns by companies tends to generate incentives for the co-option of politicians elected by economic agents in the market. The ban on companies' financing of election campaigns serves to directly reduce such incentives. However, the adoption of mechanisms for permanent decision-making and accountability of public agents, beyond the electoral moment, is indeed essential for the broadening of the democratic process and the possibility of public participation by all civil society actors who do not

necessarily have access to traditional channels of political power circulation. The same principles should apply to companies in adopting compliance and governance policies to make their capital allocation decisions in the economy and their relationships with the public sector more transparent and accountable.

All of this may seem somewhat idealistic or even utopian. But there is no easy formula for effectively combating corruption. Policies based solely on the criminal justice system do not tend to be long-lived. Expanding investigations and criminal anti-corruption actions do help a great deal, but they don't really eliminate it. The modernization of Brazilian capitalism and politics implies profound changes in the way the State plays a role in the economy. What is at stake is the very transformation of the way public and private agents relate. Not just companies in the market with regard to the regulatory state. But civil society itself along with politicians and opinion makers. This would be a permanent process of democratic development of public policies that would be able to benefit a majority of the population, thus reducing incentives to "procure" advantages that co-opt the State and end up concentrating the allocation of public resources and the wealth of society in the hands of a few.

**Paulo Mattos**, is CEO of IG4 Capital

# O combate à corrupção como política pública

A corrupção, no seu sentido econômico, é uma das formas mais perversas de criação de desigualdade social, além de minar o funcionamento da democracia.

Não é difícil entender, assim, porque a descrença pelos cidadãos nos políticos em países com alto índice de percepção de corrupção é uma consequência natural. Diante da corrupção, o cidadão que não tem acesso aos canais de circulação de poder político e econômico se vê cada vez mais enganado e, conseqüentemente, cético em relação à política.

O Brasil está em 106º lugar dentre os países mais corruptos do mundo, de um total de 180 pesquisados pelo Transparency International, instituição independente que monitora a corrupção por meio do Corruption Perceptions Index (o último relatório divulgado em janeiro de 2020 pode ser encontrado em: <https://www.transparency.org/cpi2019?/news/feature/cpi-2019>).

Desde o início da “Lava Jato”, em 2014, o país perdeu 37 posições. Já chegamos a ser o número 69 do ranking, em 2012, nossa melhor colocação. Trata-se de um ranking baseado em percepções e, naturalmente, essas aumentaram diante dos fatos escancarados nas investigações e processos de combate à corrupção. Mas mais importante do que os fatos em si, cabe avaliar

quais os sintomas da corrupção e como podemos melhorar o funcionamento das nossas instituições para reduzir essa patologia que destrói as células da vida em sociedade, do Estado, da atuação das empresas no mercado e da possibilidade de construção de um país democrático e transparente.

De que maneira isto pode ser feito: basta vigiar e punir os corruptos e corruptores, colocando todos eles na cadeia rapidamente? Ou caberia aprofundar o debate e pensar o que precisa ser alterado no funcionamento das nossas instituições públicas para acabar com os incentivos à corrupção na sua origem?

Para obter as respostas, é sempre bom tentar ouvir a voz dos pesquisadores. Um trabalho de referência é o da economista e professora Susan Rose-Ackerman, da Universidade de Yale. Na segunda edição do seu livro *Corruption and government: causes, consequences, and reform*, de 2016, ela destaca, dentre outros, quatro conjuntos de reformas institucionais que poderiam ser adotadas com o objetivo de diminuir os incentivos à corrupção. Tais reformas podem ser resumidas e apresentadas conforme segue:

### **Foco nas externalidades positivas da intervenção do Estado e da regulação na economia**

Apesar de ser um tema controverso, a intervenção ou regulação excessiva do Estado sobre o mercado pode gerar incentivos à corrupção. Não cabe eliminar a atuação do Estado ou sua ação reguladora. Não existiria o mercado sem o Estado ou sem a regulação. Isso é óbvio. Nem tão óbvio, mas igualmente importante, é o fato de que quanto maior é a dependência do Estado por parte dos agentes do mercado para condução dos seus negócios, maiores são os incentivos à captura dos agentes públicos para “comprar” benefícios. Nesse sentido, a atuação do Estado deveria se concentrar nos segmentos de mercado nos quais existem externalidades positivas para o desenvolvimento econômico e social e nos quais a iniciativa privada não têm incentivos ou recursos financeiros suficientes em atuar sozinha — são exemplos os segmentos da saúde, educação, segurança e infraestrutura. Quanto mais competição no mercado, melhor regulação com foco em externalidades positivas e controles mais eficazes da ação governamental, menos incentivos à corrupção;

### **Reformas nas políticas públicas fiscais e de alocação de recursos públicos na economia**

As políticas públicas que visam o uso de subsídios ou barreiras tarifárias pelo Estado na alocação discricionária de recursos na economia, tendem a gerar potencialmente maiores incentivos à corrupção, pois são recursos que podem ser “comprados” e desviados por agentes no mercado. As políticas de alocação e distribuição de renda na economia deveriam estar associadas a sistemas tributários mais justos. Nesse sentido, caberia eliminar subsídios e barreiras tarifárias protecionistas de todas as formas, sendo esses substituídos pela ampliação de políticas de redução da carga tributária sobre os mais pobres, sobre o consumo e sobre o investimento, incentivando a ampliação da formação bruta de capital na economia (sendo necessário também discutir, por outro lado, a taxa de heranças e dividendos, desincentivando a acumulação rentista que não gera investimentos produtivos, inovação e desenvolvimento);

### **Privatizações e reformas nas licitações e concessões públicas**

Quanto menos dependência de empresas estatais para o fornecimento de produtos e serviços no mercado, menos incentivos à corrupção. As empresas estatais historicamente tendem a ser capturadas por agentes políticos no jogo da democracia representativa de massa, em que o equilíbrio político de poder dentro dos partidos é mais importante do que a condução de uma boa gestão e transparência nas atividades corporativas. Privatizar

estatais não significa, porém, a desregulamentação completa da economia. A regulação econômica deve ser implementada de forma a ampliar a participação pública na formação do conteúdo da regulação, reduzindo os incentivos à captura do regulador por parte das empresas reguladas. No mesmo sentido, as licitações e concessões públicas realizadas pelo Estado para prestação de serviços pela iniciativa privada devem ser organizadas de forma a evitar incentivos à formação de cartéis no mercado; e

### **Radicalização da democracia e da governança**

A redução de incentivos à corrupção passa pela radicalização do princípio democrático. Tal radicalização implica maior transparência do Estado na divulgação e motivação das suas decisões, com participação e deliberação públicas. A democracia representativa de massa tem limites claros. O financiamento de campanhas eleitorais dos partidos por parte das empresas tende a gerar incentivos à captura dos políticos eleitos pelos agentes econômicos no mercado. A proibição do financiamento de campanhas eleitorais por empresas serve para reduzir diretamente tais incentivos. Contudo, a adoção de mecanismos de controle das decisões e prestação de contas (accountability) permanentes dos agentes públicos, para além do momento eleitoral, é essencial para a ampliação do processo democrático e possibilidade da participação pública de todos os atores da sociedade civil que não

necessariamente têm acesso aos canais tradicionais de circulação de poder político. Os mesmos princípios devem valer para as empresas na adoção de políticas de adequação de condutas (compliance) e governança para tornar mais transparentes e com prestação de contas as suas decisões de alocação de capital na economia e as suas relações com o setor público.

Tudo isso pode parecer idealista ou mesmo utópico. Mas não há fórmula fácil para o combate efetivo da corrupção. Políticas baseadas única e exclusivamente no sistema jurídico-penal não tendem a ter vida longa. A ampliação das investigações e ações criminais de combate à corrupção ajudam em muito, mas não resolvem. A modernização do capitalismo brasileiro e da política implica mudanças profundas na forma do Estado atuar na economia. O que está em jogo é a própria transformação da forma dos agentes públicos e privados se relacionarem. Não apenas as empresas no mercado em relação ao Estado regulador. Mas a própria sociedade civil junto aos políticos e formadores de opinião. É um processo permanente de construção democrática de políticas públicas que possam beneficiar a maioria da população, reduzindo os incentivos para a “compra” de benefícios que capture o Estado e concentre a alocação de recursos públicos e a riqueza da sociedade nas mãos de poucos.

**Paulo Mattos**, é CEO da IG4 Capital

# La lucha contra la corrupción como política pública

La corrupción, en su sentido económico, es una de las formas más perversas de crear desigualdad social, además de socavar el funcionamiento de la democracia.

Por lo tanto, no es difícil entender por qué la incredulidad de los ciudadanos hacia los políticos de países con un alto nivel de corrupción percibida, es una consecuencia natural. Ante la corrupción, los ciudadanos que no tienen acceso a los canales de circulación del poder político y económico, son cada vez más engañados y, en consecuencia, escépticos de la política.

Brasil ocupa el lugar 106 entre los países más corruptos del mundo, de un total de 180 encuestados por Transparencia Internacional, una institución independiente que monitorea la corrupción a través del Índice de Percepción de la Corrupción (el último informe publicado en enero de 2020 se puede encontrar en: <https://www.transparency.org/cpi2019?/news/feature/cpi-2019>).

Desde el comienzo de “Lava Jato”, en 2014, el país ha perdido 37 puestos. En 2012, ya éramos el número 69 en el ranking, nuestra mejor posición. Es una clasificación basada en percepciones y, por supuesto, estas aumentaron debido a los hechos descubiertos en las investigaciones y procesos para combatir la corrupción. Pero más importante que los hechos en sí, es necesario

evaluar los síntomas de la corrupción y cómo podemos mejorar el funcionamiento de nuestras instituciones para reducir esta patología que destruye las células de la vida en la sociedad, el Estado, el desempeño de las empresas en el mercado y la posibilidad de construir un país democrático y transparente.

¿Cómo se puede hacer esto? ¿Solo mirando y castigando a los corruptos metiéndolos a todos en la cárcel rápidamente? ¿O sería necesario profundizar el debate y pensar cómo debe cambiar el funcionamiento de nuestras instituciones públicas para poner fin a los incentivos para la corrupción desde su origen?

Para obtener las respuestas, siempre es una buena idea tratar de escuchar la voz de los investigadores. Un trabajo de referencia es el de la economista y profesora Susan Rose-Ackerman de la Universidad de Yale. En la segunda edición de su libro de 2016 “Corrupción y gobierno: causas, consecuencias y reforma”, destaca, entre otros, cuatro conjuntos de reformas institucionales que podrían adoptarse con el objetivo de reducir los incentivos para la corrupción. Dichas reformas se pueden resumir y presentar de la siguiente manera:

### **Concéntrese en las externalidades positivas de la intervención y regulación estatal en la economía**

A pesar de ser un tema controversial, la intervención o regulación estatal excesiva en el mercado puede generar incentivos para la corrupción. No es posible eliminar la acción del Estado o su acción reguladora, es decir, el mercado no existiría sin el Estado o sin regulación. Esto es obvio. Menos evidente, pero igualmente importante, es el hecho de que cuanto mayor es la dependencia del Estado de los agentes del mercado para realizar sus negocios, mayores son los incentivos para capturar a los agentes públicos para “comprar” los beneficios. En este sentido, la acción del Estado debería centrarse en los segmentos del mercado en los que existen externalidades positivas para el desarrollo económico y social, y en los que el sector privado no tiene suficientes incentivos o recursos financieros para actuar solo; por ejemplo, los segmentos de salud, educación, seguridad e infraestructura. A mayor competencia en el mercado, mejor regulación con un enfoque en externalidades positivas y controles más efectivos de la acción gubernamental, y menos incentivos para la corrupción.

### **Las reformas en las políticas fiscales públicas y la asignación de recursos públicos en la economía**

Las políticas públicas dirigidas al uso de subsidios o barreras arancelarias por parte del Estado en la asignación discrecional de recursos en la economía, tienden a generar incentivos potencialmente mayores para la corrupción, ya que son recursos que pueden ser “Comprados” y desviados por agentes en el mercado. Las políticas de asignación y distribución de ingresos en la economía deberían estar asociadas a sistemas impositivos más justos. En este sentido, sería necesario eliminar los subsidios y las barreras arancelarias proteccionistas en todas sus formas, siendo reemplazados por políticas más amplias que permitan reducir la carga tributaria sobre los más pobres, el consumo y la inversión, fomentando la expansión del ingreso bruto de capital en la economía. Por otro lado, también es necesario discutir la tributación de herencias y dividendos, desalentando la acumulación rentista que no genera inversiones productivas, innovación y desarrollo.

### **Privatizaciones y reformas en licitaciones públicas y concesiones**

Cuanto menos dependencia de las empresas estatales para el suministro de productos y servicios en el mercado, menos incentivos para la corrupción. Históricamente, las empresas estatales tienden a ser capturadas por agentes políticos en el juego de la democracia representativa de masas, en



el que el equilibrio político del poder dentro de los partidos es más importante que la buena gestión y la transparencia en las actividades corporativas. La privatización de las empresas estatales no significa, sin embargo, la desregulación completa de la economía. La regulación económica debe implementarse para ampliar la participación pública en la configuración del contenido de la regulación, reduciendo los incentivos para que los reguladores capturen al regulador. En el mismo sentido, las licitaciones públicas y las concesiones llevadas a cabo por el Estado para proporcionar servicios por parte del sector privado deben organizarse para evitar incentivos que propicien la formación de carteles en el mercado.

### **Radicalización de la democracia y la gobernanza**

La reducción de incentivos a la corrupción implica la radicalización del principio democrático. Tal radicalización implica una mayor transparencia por parte del Estado en la divulgación y motivación de sus decisiones, con participación y deliberación del público. La democracia de masas representativa tiene límites claros. La financiación de las campañas electorales de los partidos por parte de las empresas, tiende a generar incentivos para la captura de políticos elegidos por agentes económicos en el mercado. En cambio, la prohibición del financiamiento de las campañas electorales por parte de las empresas sirve para reducir directamente tales incentivos. Sin embargo, la adopción de mecanismos de control de decisiones y responsabilidad permanente (*accountability*) de los agentes públicos, más allá del momento electoral, es esencial para la expansión del proceso democrático y

la posibilidad de la participación pública de todos los actores de la sociedad civil que no tienen los canales tradicionales de circulación del poder político para hacerlo. Los mismos principios deberían aplicarse a las empresas al adoptar políticas de cumplimiento de conducta (*compliance*) y gobernanza para que sus decisiones de asignación de capital en la economía y sus relaciones con el sector público sean más transparentes y responsables.

Todo esto puede parecer idealista o incluso utópico. Pero no existe una fórmula fácil para combatir la corrupción de manera efectiva. Las políticas basadas única y exclusivamente en el sistema de justicia penal no tienden a ser duraderas. La expansión de las investigaciones y las acciones criminales para combatir la corrupción ayudan mucho, pero no lo resuelven. La modernización del capitalismo y la política brasileña implica cambios profundos en la forma en que el Estado opera en la economía. Lo que está en juego es la transformación de la forma en que interactúan los agentes públicos y privados. No solo las empresas en el mercado en relación con el estado regulador, sino también la sociedad civil, junto con políticos y líderes de opinión. Es un proceso permanente de construcción democrática de políticas públicas que puede beneficiar a la mayoría de la población, reduciendo los incentivos para la "compra" de beneficios que capturan al Estado y concentran la asignación de recursos públicos y la riqueza de la sociedad en manos de unos pocos.

**Paulo Mattos**, es CEO de IG4 Capital

**Disclaimer**

The opinions expressed in this publication are those of the authors. They do not purport to reflect the opinions or views of IG4 Capital Advisors LLP or its affiliated companies and members.

© IG4 Capital Advisors LLP 2020

Reproduction of the material contained in this publication may be made only with the written permission of the IG4 Capital Advisors LLP.

**Aviso Legal**

As opiniões expressas nesta publicação são de responsabilidade dos autores. Eles não pretendem refletir as opiniões ou pontos de vista da IG4 Capital Advisors LLP ou de suas empresas e membros afiliados.

© IG4 Capital Advisors LLP 2020

A reprodução do material contido nesta publicação pode ser feita somente com a permissão por escrito da IG4 Capital Advisors LLP.

**Descargo de responsabilidad**

Las opiniones expresadas en esta publicación son las de los autores. No pretenden reflejar las opiniones u opiniones de IG4 Capital Advisors LLP o sus empresas y miembros afiliados.

© IG4 Capital Advisors LLP 2020

La reproducción del material contenido en esta publicación solo se puede realizar con el permiso por escrito de IG4 Capital Advisors LLP.

**IG4 Capital Advisors LLP**

1 Ropemaker Street  
11<sup>th</sup> floor, EC2Y 9HT  
London, UK  
T +44 20 8885 8472  
[paulo.mattos@ig4capital.com](mailto:paulo.mattos@ig4capital.com)