

Ética & Incentivos: o que diz a Teoria Econômica sobre recompensar quem denuncia a corrupção?¹

Maurício Bugarin²

No dia 5 de agosto deste ano foi publicado no Diário Oficial da Câmara Legislativa do DF projeto de lei aprovado em 27 de julho que “concede prêmio à pessoa que comunicar às autoridades competentes a prática de crime contra a Administração Pública do Distrito Federal, de que resulte a efetiva recuperação de valores do Erário.” (Pinheiro, I., 2013).

A publicação do PL, que tem por objetivo estimular a sociedade a se envolver com mais afinco no controle da corrupção, gerou imediata repercussão na mídia, nem sempre favorável ao projeto.

O Correio Braziliense (2013), por exemplo, em reportagem de 6/8/2013, inicia seu texto afirmando que “No que depender da Câmara Legislativa, o Distrito Federal voltará à época do Velho Oeste americano” e apresenta argumentos de especialistas contra o PL. Segundo a reportagem, para o cientista político Leonardo Barreto, “retirar parte do recurso roubado dos cofres públicos e entregá-lo para um delator é desviar o dinheiro duas vezes. Barreto comparou a situação a um roubo de caminhão de carga, no qual a pessoa que teve conhecimento do crime e entregou os ladrões às autoridades leve certa quantidade do carregamento para casa, como recompensa pelo ato.” O artigo cita a seguinte frase do cientista político: “*Se quer incentivar um comportamento mais correto, talvez, sim, com uma premiação, mas nunca com o produto do roubo*”.

O Correio Braziliense cita ainda posicionamento do cientista político Valdir Pucci segundo o qual repartir recursos públicos “*com um número restrito de pessoas, mesmo que com um bom propósito*” é começar “*um jogo de soma zero*”. “*O Estado não ganha, a sociedade não ganha, não tem retorno para ninguém*”. Teria ainda o cientista político chamado a atenção para o fato de que “*Pagar por esse serviço pode acender uma onda de denunciismo, que também terá prejuízos para o Estado. É preciso analisar como essa informação será recebida e tratada, para não virar outro problema, de investigações inválidas e consequências ruins para pessoas inocentes*”.

¹ Trabalho preparado para apresentação no Primeiro Encontro Anual do *Economics and Politics Research Group*, UnB, 21/9/2013.

² Professor Titular – Departamento de Economia – Universidade de Brasília

A reportagem chama ainda a atenção para a possibilidade do PL ser inconstitucional e acrescenta o posicionamento do fundador e secretário-geral da Organização Não-Governamental Contas Abertas, Gil Castelo Branco, que *“acredita que a obrigação de todo cidadão é agir contra o que é errado . Recompensar quem age corretamente , segundo o especialista , não é uma atitude ética ”*. Teria ainda afirmado o secretário-geral que *“A remuneração vai contra os princípios da cidadania. No nosso país, vai ter conluio de quem roubou com quem denunciou”*.

Por outro lado, em seu editorial de 9/8/2013, a Folha de São Paulo reconhecendo que, em tese, *“qualquer pessoa que tome conhecimento de um crime tem o dever moral de denunciá-lo às autoridades competentes”*, também lembra que *“No mundo real , delatar um crime envolve riscos . No mínimo , de ser tachado de alcaçute. Na pior das hipóteses , a própria vida é ameaçada.”* Por essa razão, o editorial argumenta que *“a sociedade precisa reconhecer que , dentro de certos limites, determinadas medidas pragmáticas constituem um avanço.”* E conclui com uma visão positiva do PL, afirmando que *“Se bem regulamentada, a recompensa pode representar importante ferramenta – e impulsos morais automáticos não deveriam impedi-la.”*

Não obstante essa última visão favorável, o Governador do Distrito Federal achou por bem vetar o PL em 30/8/2013. Segundo reportagem no R7 Notícias (2013a), *“Após avaliar todo o conteúdo do projeto , o chefe do Executivo do DF entendeu que a proposta causou polêmica jurídica e constitucional e não envolveu a sociedade para debates e amadurecimento da ideia.”* A reportagem adiciona um posicionamento mais claro do Governador: *“Agnelo também disse que denúncias envolvendo políticos devem ser feitas pelos cidadãos de bem como obrigação cívica e não podem estar vinculadas às possibilidades de conseguir vantagens financeiras .”* Cita ainda as palavras do Governador Agnelo: *“O crime é nocivo a toda a comunidade. Não pode ser causa de lucro para absolutamente ninguém , nem mesmo aos que o denunciam.”*

A reportagem da R 7 Notícias ainda inclui posicionamento do professor titular da cadeira de Direito Público na Un B, prof. Marcelo Neves, que afirma o PL ser *“inconstitucional desde a criação porque fere o princípio da Moralidade Administrativa.”* Segundo o professor, *“O Estado jamais poderá vincular pagamento de valores a produtos da corrupção. Se a lei fosse sancionada, quem fizesse a denúncia se tornaria tão criminoso quanto , porque receberia um valor em cima da própria criminalidade e estaria se beneficiando da própria corrupção.”*

Os posicionamentos citados acima mostram que o assunto se reveste de grande polêmica, especialmente ao incorporar argumentos de ordem moral ao debate. Uma análise dos argumentos contra o PL permite classificá-los em essencialmente duas categorias. Aqueles que afirmam existir um imperativo cívico que obrigaria o cidadão

a denunciar corrupção e aqueles que afirmam ser imoral ou aético remunerar aqueles que, em consequência de suas denúncias, permitam a recuperação de recursos desviados. Como a discussão envolve recursos públicos, surge naturalmente a questão de se a teoria econômica teria alguma contribuição a oferecer a esse debate. O objetivo deste artigo é justamente revisitar os argumentos oferecidos acima com o instrumental teórico e prático da economia da informação e dos incentivos.

Para começar, considere o argumento da *cidadania*: todo cidadão tem a “obrigação cívica” de denunciar a corrupção, portanto não há razão para recompensar quem assim o fizer. Aqui a teoria econômica chama a atenção para a distinção entre imperativos morais, cívicos e até legais, e a ação. De fato, todo agente (econômico) está constantemente buscando tomar boas decisões num mundo repleto de limitações. Essa realidade pode fazer com que ele opte por não seguir seus imperativos cívicos, optando por uma ação que, dadas as limitações existentes, lhe pareça melhor. Um exemplo mundano diz respeito ao lixo nas ruas. Há obrigação cívica mais fundamental do que não sujar nossas cidades? É isso, de fato, que observamos, ou seja, os indivíduos guardando seus entulhos até encontrarem a lata de lixo mais próxima? Apesar de termos feito muito progresso nessa direção, parece a este autor que ainda temos um longo caminho a percorrer no nosso país. De forma semelhante, com que frequência ouvimos notícias de cidadãos contribuindo no combate à corrupção?

Mas porque nem todos os brasileiros guardam seu lixo ou denunciam práticas corruptas? A razão é muito simples, e foi muito bem apresentada no editorial da Folha de São Paulo supracitado: custo. É desagradável, custoso, para o transeunte carregar consigo a lata vazia de cerveja por dezenas de metros até encontrar uma lata de lixo. Isso faz com que, na ausência de outros incentivos, ele talvez prefira deixar a lata na via. Que outros incentivos poderia ele ter? Naturalmente, se houvesse um benefício pecuniário, talvez ele guardasse sua lata para recebê-lo. Nos Estados Unidos, por exemplo, há estações de reciclagem perto de estabelecimentos comerciais em que as pessoas depositam suas latas e, em troca, recebem alguns centavos por isso. Há também os incentivos negativos. A multa por jogar um toco de cigarro pela janela do carro no estado americano de Washington pode chegar a US\$1000, segundo Orlando Sentinel (2011); procedimento similar ao que a Prefeitura do Rio de Janeiro acaba de implantar naquela cidade. Já no Japão a vergonha de ser chamado a atenção nas ruas das cidades por jogar lixo pode representar um “custo moral” superior à multa americana. Não é de se admirar que nesses países se jogue bem menos lixo nas ruas.

Em suma, a Teoria dos Incentivos explica que, quando existe um custo em se executar certa tarefa, os agentes necessitam ser de alguma forma motivados para fazê-lo, seja por meio de incentivos positivos, como remuneração ou algum tipo de premiação, seja por meio de incentivos negativos, como punição ou recriminação. O “custo”, no caso da lata de cerveja, é bem primário e se reduz a ter que carregá-la

consigo. Em outros casos, pode ser bem elevado. Suponha que você esteja caminhando na rua e um pedestre ao seu lado é assaltado. Talvez concorde comigo que seu dever cívico é agir, atacando o bandido, gritando, chamando a polícia. Essas atitudes, no entanto, envolvem o risco de o bandido se voltar contra você, causando-lhe potencialmente grande prejuízo. Não é sem razão que ouvimos com frequência, especialmente nas grandes cidades, notícias de assaltos em ambientes públicos sem que as pessoas em volta do bandido reajam.

No caso particular da denúncia à corrupção, existem pelo menos dois tipos de custos muito claros. O primeiro foi ressaltado no editorial da Folha de São Paulo supracitado, bem como pelo próprio autor do PL, o deputado distrital Professor Israel Batista, que diz que a recompensa “expressa de forma física o reconhecimento de que o denunciante prestou um serviço de importância extremada, ao se arriscar e arriscar a sua família”³. De fato, existe um risco ao se denunciar um crime de corrupção. Esse risco já seria suficiente para desestimular muitos, contrabalançando o sentimento de dever cívico.

Mas e se não houver risco, como no caso uma denúncia anônima? Será que os cidadãos, imbuídos do dever cívico se dedicarão à tarefa de descobrir e denunciar os crimes de corrupção? A própria existência do PL sugere que não, uma vez os telefones anônimos para denúncia estão disponíveis à sociedade. O limitado uso desse mecanismo relativamente seguro de denúncia anônima está associado ao segundo tipo de custo, qual seja, o custo de oportunidade.

De fato, já existe literatura econômica sobre a questão da recompensa ao esforço do cidadão de denunciar corrupção. O artigo Bugarin & Vieira (2008) analisa justamente essa questão, ou seja, modela cuidadosamente a decisão do cidadão quanto a se envolver no esforço social de combate à corrupção.

O artigo chama a atenção para o fato de que o tempo e o esforço dedicados pelo cidadão ao controle da corrupção compete com suas outras atividades, em particular o trabalho, que lhe gera renda, e o lazer, que lhe gera felicidade. Em outras palavras, para dedicar-se ao controle da corrupção, o cidadão deve abrir mão ou de tempo de trabalho, reduzindo sua renda, ou do tempo dedicado ao lazer. Sem dúvida, ele será beneficiado direta ou indiretamente por sua ação, seja pela felicidade pessoal de contribuir para a redução da corrupção (satisfação cívica), seja pelo benefício que será gerado para a sociedade como um todo pelo uso apropriado do recurso público recuperado. No entanto, esse último benefício é diluído por toda a sociedade, enquanto a perda, seja em termos de horas de trabalho ou de lazer, é exclusivamente sua. Por essa razão, Bugarin & Vieira (2008) mostra que o envolvimento social espontâneo tende a ser muito reduzido, muito aquém do que seria ótimo para a sociedade.

³ EBC, 2013.

O artigo acima citado, de fato vai mais além e propõe um mecanismo para estimular a dedicação dos cidadãos ao esforço oficial de controle da corrupção via recompensa àquele que se mostre instrumental na elucidação e recuperação dos recursos públicos desviados pela corrupção. Nesse artigo de 2008 é proposta a recompensa como um percentual do valor dos recursos recuperados, exatamente o que propunha o PL. Ademais, o artigo mostra que esse mecanismo pode ser calibrado de forma que o governo, o cidadão que se dedica e a sociedade como um todo fiquem melhor (em termos esperados) quando o mecanismo de recompensa é usado⁴.

Considere agora o argumento da *moralidade*, segundo o qual é aético ou imoral remunerar o denunciante. O fundamento parece se encontrar no sentimento de que seria moralmente condenável usar-se de recurso previamente desviado para remunerar o denunciante. Transcrevo novamente a citação do CB de 6/8/2013: “Barreto comparou a situação a um roubo de caminhão de carga, no qual a pessoa que teve conhecimento do crime e entregou os ladrões às autoridades leve certa quantidade do carregamento para casa, como recompensa pelo ato.”

Para discutir essa argumentação, peço ao leitor que imagine que um de seus amigos tenha perdido sua carteira contendo R\$1000,00. Suponha ainda que um transeunte a tenha encontrado, procurado seu telefone a partir do nome em sua carteira de identidade, também perdida na carteira, tenha telefonado e marcado um local para entregá-la. Seu amigo então lhe conta que recebeu a carteira, na qual ainda estavam os R\$1000, agradeceu ao cidadão pelo seu esforço e dele se despediu sem lhe oferecer qualquer recompensa. Suponha agora uma situação mais radical em que seu amigo é vítima de um ladrão de carteirinha na rua. Um transeunte, ao perceber o ato criminoso, persegue o ladrão aos gritos e gestos que chamam a atenção da polícia que, por sua vez, prende o ladrão, de forma que sua carteira é recuperada. Seu amigo, estimando que é dever cívico do cidadão lutar contra esse ato criminoso, agradece sua contribuição sem recompensá-lo pelo risco envolvido na perseguição do bandido.

O que você pensaria de seu amigo? Que diferença existe entre o exemplo hipotético citado por Barreto e este exemplo?

Passando para situações reais, inúmeros são os mecanismos institucionais de recompensa. Por exemplo, a Receita americana (Internal Revenue System) recompensa os cidadãos que provêm informação relevante sobre evasão fiscal, dando a eles um percentual normalmente correspondendo a 10% do valor recuperado, curiosamente o mesmo percentual proposto no PL⁵. Existe no Brasil desde 2000, e em

⁴ Detalhes da modelagem utilizada podem ser consultados em:
<http://bugarinmauricio.files.wordpress.com/2012/12/quaeco419.pdf>

⁵ Cooter e Garoupa (2001).

muitos outros países há mais tempo, os programas de leniência⁶ que permitem a uma empresa envolvida em conluio ilegal negociar com o governo uma redução ou até mesmo a eliminação total de sua punição caso ajude as autoridades nas investigações sobre o comportamento ilegal de cartelização. Os auditores-fiscais no país recebem uma gratificação denominada Gratificação de Incremento da Fiscalização e da Arrecadação-GIFA que é computada em função de cumprimento de metas de arrecadação. Portanto, se os auditores descobrirem irregularidades tributárias de empresas e, com isso, conseguem aumentar a arrecadação federal, obterão recompensa. Outro exemplo recente, curiosamente aprovado exatamente na mesma sessão da Câmara Legislativa do DF que aprovou o PL em questão, o projeto de lei no. 1.447/2013⁷, de iniciativa do Governador do Distrito Federal, institui a gratificação a policiais, que varia de R\$400 a R\$1200, por apreensão de arma de fogo no DF.

Uma possível diferença entre os exemplos institucionais acima apresentados e aquele proposto pelo PL, que parece ter gerado grande reação negativa, é o fato de que a remuneração prevista corresponde a um percentual do montante desviado, dando a impressão de “duplo desvio”: “retirar parte do recurso roubado dos cofres públicos e entregá-lo para um delator é desviar o dinheiro duas vezes”, teria afirmado o cientista político Barreto. Essa distinção da origem do dinheiro, no entanto, é essencialmente ilusória. Suponha, por exemplo, que o PL fosse reapresentado conforme descrevo a seguir. Inicialmente, cria-se um “Fundo de Combate à Corrupção”, no qual se aloca quantia considerável de recursos orçamentários. Em seguida, se determina que o Fundo será usado da seguinte forma. Toda vez que uma denúncia acarrete recuperação de recurso público desviado por corrupção, o denunciante é pago com recursos do Fundo em valor correspondente a 10% do valor recuperado. Neste caso, formalmente o denunciante estará recebendo um pagamento oriundo dos recursos orçamentários e o recurso recuperado volta integralmente aos cofres públicos. O argumento do duplo desvio deixa de existir. O funcionamento do mecanismo, no entanto, é exatamente o mesmo e, portanto, os incentivos por ele gerados são idênticos.

À guisa de conclusão, a teoria econômica ressalta a diferença que existe entre princípios morais, por um lado, e as decisões tomadas pelos cidadãos, por outro, chamando a atenção para o fato de que um cidadão pode decidir não cumprir com suas obrigações cívicas se os custos ou riscos envolvidos no cumprimento dessas obrigações forem elevados. Nesse caso, incentivos tanto positivos quanto negativos podem e devem ser usados de forma a estimular o comportamento desejado do

⁶ Veja Considera, Correa e Guanais (2001) para o caso brasileiro e Paul (2000) para o caso americano.

⁷ R7 Notícias, 2013b.

cidadão. Ignorar esse fato levará simplesmente à manutenção do *status quo* de pouco envolvimento espontâneo da sociedade civil no esforço de controle da corrupção.

Ademais, a teoria econômica chama a atenção para a possível criação de conflitos inexistentes devido à simples forma de se descrever um mecanismo. Segundo o Correio Braziliense, o cientista político Barreto, crítico do PL, teria dito: “*Se quer incentivar um comportamento mais correto, talvez, sim, com uma premiação, mas nunca com o produto do roubo*”. Com o supramencionado Fundo de Combate à Corrupção se teria exatamente o efeito de apresentar a recompensa como uma premiação e não um fruto do “produto do roubo”, sem que isso alterasse a essência do mecanismo proposto pelo PL.

Finalmente, a teoria econômica ajuda a identificar semelhanças entre diferentes mecanismos, mostrando, por exemplo, a similaridade entre o mecanismo de gratificação a policiais por apreensão de armas e o mecanismo gratificação ao cidadão por “apreensão de corrupto”, sendo que o primeiro mecanismo foi proposto pelo Executivo Distrital enquanto o segundo foi vetado pelo mesmo Executivo.

Resta, por fim, a constatação de que o Distrito Federal talvez tenha perdido uma oportunidade de se posicionar na vanguarda do país no que diz respeito aos mecanismos institucionais de incentivo ao envolvimento da sociedade na árdua tarefa de controle da corrupção.

Referências:

Batista, I. (2013). Projeto de Lei 857/2012, disponível em <http://profisrael.com.br/wp-content/uploads/2012/07/RDI-PL-00857-2012.pdf>

Bugarin, M. e Vieira, L. (2008). “Benefit Sharing: An Incentive Mechanism for Social Control of Government Expenditure”. *Quarterly Review of Economics and Finance*, 48: 673-690.

Considera, C., Correa, P. e Guanais, F. (2001). Building a leniency and amnesty policy: The Brazilian experience. *Global Competition Review*, 44-46.

Cooter, R. e Garoupa, N. (2001). The virtuous circle of distrust: A mechanism to deter bribes and other cooperative crimes. *The Berkeley Law & Economics Working Papers*, Vol. 2000, Issue 2, Article 13.

Correio Braziliense (2013). “Lei aprovada no Distrito Federal recompensa quem denunciar corruptos”, 6/8/2013, disponível em

http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2013/08/06/interna_cidades_df,380868/projeto-de-lei-preve-recompensa-em-dinheiro-a-quem-denunciar-corruptos.shtml

EBC (2013). “Lei do DF prevê prêmio para quem denunciar casos de corrupção”, 6/8/2013, disponível em: <http://www.ebc.com.br/print/66131>

Folha de São Paulo (2013). Editorial, 9/8/2013, editorial, disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/opiniaio/2013/08/1323819-editorial-delacao-mais-premiada.shtml>

Orlando Sentinel (2011). “If a cop sees you litter, it’ll cost you”, 28/3/2011, disponível em http://articles.orlandosentinel.com/2011-03-28/news/os-law-and-you-litter-20110328_1_litter-cigarette-butts-trash-cans

Paul, R. (2000). International Cartels in Crosshairs. *New York Law Journal*.

R7 Notícias (2013a). “Governador do DF veta projeto de lei que prevê recompensa a quem denunciar políticos corruptos”, 30/8/2013, disponível em <http://noticias.r7.com/distrito-federal/governador-do-df-veta-projeto-de-lei-que-preve-recompensa-a-quem-denunciar-politicos-corruptos-30082013>

R7 Notícias (2013b). “Comissão da Câmara Legislativa aprova recompensa a policiais que apreenderem armas de fogo”, 7/5/2013, disponível em <http://noticias.r7.com/distrito-federal/noticias/camara-legislativa-aprova-a-recompensa-a-policiais-que-apreenderem-armas-de-fogo-20130507.html>

Este texto está disponível em: <http://www.brasil-economia-governo.org.br/?p=1989>