



**TRANSPARENCY
INTERNATIONAL**
the global coalition against corruption

RELATÓRIO GLOBAL DE CORRUPÇÃO 2009

A corrupção e
o setor privado

O setor privado é pivô na luta contra a corrupção mundial. No *Relatório Global de Corrupção 2009*, mais de 75 especialistas examinam a escala, escopo e consequências devastadoras de um amplo leque de práticas corruptas, que incluem suborno e captura de políticas, fraude corporativa, cartéis, corrupção em redes de fornecimento e transações transnacionais, novos desafios para os mercados de créditos de carbono, fundos de riqueza soberana e novos centros econômicos, como Brasil, China e Índia.

Este relatório contundente ainda discute os métodos mais promissores para combater a corrupção nos negócios, identifica área com urgência de reformas e delineia como empresas, governos, investidores, consumidores e demais partes interessadas podem contribuir para elevar a integridade corporativa e enfrentar os desafios que a corrupção coloca ao crescimento e desenvolvimento econômico.

A Transparency International (TI) é a organização da sociedade civil que lidera a luta contra a corrupção. Com mais de noventa representações no mundo (e secretariado em Berlim, Alemanha), a TI suscita a consciência dos efeitos daninhos da corrupção, operando com parceiros nos governos, negócios e sociedade civil para desenvolver e implementar medidas eficazes para enfrentá-la. Para maiores informações, acesse www.transparency.org

Relatório Global de Corrupção 2009

Corrupção e o setor privado

Cambridge University Press
The Edinburgh Building, Cambridge CB2 8RU, UK

www.cambridge.org

Maiores informações constam na versão em inglês: www.cambridge.org/9780521132404

© Transparency International 2009

A presente publicação é protegida por direitos autorais.
Está sujeita à objeção estatutária e às provisões do respectivo acordo de licença coletivo.
Não é permitida a reprodução, nem mesmo em partes,
sem a permissão escrita da Transparency International.

A primeira edição desta coletânea foi publicada pela Cambridge University Press, Reino Unido, com o título Global Corruption Report 2009.

Um registro de catálogo da presente publicação para a versão em inglês está disponível na British Library.

Agradecemos à Fundação AVINA, e do Instituto Ethos pelo apoio que tornou possível a tradução e publicação desta versão brasileira do Relatório Global de Corrupção 2009, realizada pela Articulação Brasileira contra a Corrupção e a Impunidade (ABRACCI) e Transparency International.



ISBN 978-3-935711-43-2

A Cambridge University Press e Transparency International não se responsabiliza pela atualidade ou exatidão das URLs de sites externos ou de terceiros mencionados no presente livro, além de não garantir que qualquer conteúdo sobre esses sites é ou continuará exato ou adequado.

Editado por: Dieter Zinnbauer, Rebecca Dobson e Krina Despota
Traduzido por: Alberto Bezerril & Martha Villac; Marina Gili e Susanna Berhorn de Pinho
Revisado por: Debora Braga de Sá, Diogo Kaupatez, Sergio Carnevale, Augusto Valente, Maximilian Heywood, Laura Granado e Daniel Abreu.
Coordenação da edição em português: Bruno Wilhelm Speck e Zoe Reiter

Foram envidados os devidos esforços para verificar a exatidão da informação contida no presente relatório, incluindo alegações. Acreditamos que, em Janeiro de 2009, todas as informações estavam corretas. Mesmo assim, a Transparency International não pode garantir que os conteúdos estejam exatos e completos. Além disso, a Transparency International não assume responsabilidade pelas consequências de seu uso para outros objetivos ou conteúdos. As contribuições no Relatório Global de Corrupção 2009 por autores externos à Transparency International não reflete necessariamente o ponto de vista da Transparency International ou de seus capítulos nacionais.

Conteúdos

Figuras, tabelas e caixas	viii
Prefácio <i>Huguette Labelle</i>	ix
Nota sobre a tradução <i>Bruno Wilhelm Speck</i>	xi
Agradecimentos	xii
Sumário executivo <i>Transparency International</i>	xiv
1 Introdução sobre a corrupção e o setor privado	
A extensão e o desafio da corrupção no setor privado <i>Transparency International</i>	1
2 Compreendendo as dinâmicas: examinando os diferentes tipos de corrupção empresarial	
Corrupção nas empresas: fraudes e conflitos de interesse <i>Dante Mendes Aldrighi</i>	10
Corrupção na cadeia de valor: no setor privado e entre os setores público e privado <i>David Hess</i>	17
Pequenas e médias empresas: desafios no combate à corrupção <i>Elaine Burns</i>	22
Corrupção na concorrência de mercado: conluio e cartéis <i>Pradeep S. Mehta</i>	24
Corrompendo as normas do jogo: do lobby legítimo à captura de regulamentos e políticas públicas <i>Dieter Zinnbauer</i>	31
A nova fronteira do lobby empresarial: da influência na elaboração de políticas ao delineamento do debate público <i>David Miller</i>	38
Visão interna — Mercados de créditos de carbono visam combater mudanças climáticas: abordagem pro ativa dos riscos de corrupção <i>Jørund Buen and Axel Michaelowa</i>	41

3	A dimensão internacional: corrupção em uma economia globalizada e heterogênea	
	Estabelecendo os fundamentos para um desenvolvimento sadio e sustentável: fortalecendo a integridade empresarial em zonas de governança fraca	46
	<i>Georg Huber-Grabewarter and Frédéric Boehm</i>	
	Corrupção e suborno nos setores de extração	55
	<i>Gavin Hayman</i>	
	Investimento estrangeiro direto e as redes globais de fornecimento: estes difundem ou enfraquecem a integridade empresarial?	58
	<i>Transparency International</i>	
	Fortalecimento da conformidade legal e da integridade nas redes de fornecimento: o que virá em seguida?	64
	<i>Ayesha Barenblat and Tara Rangarajan</i>	
	Espaços de risco: preços de transferência e administração global de impostos	68
	<i>Sol Picciotto</i>	
4	Resolvendo a corrupção de forma eficiente: do compromisso empresarial à prestação de contas responsável	
	Visão de dentro — Programas anticorrupção sólidos numa companhia global de alto desempenho com alta integridade	74
	<i>Ben W. Heineman, Jr.</i>	
	Dando vida ao código empresarial: melhorar a integridade empresarial e reduzir a corrupção a partir de dentro	76
	<i>Muel Kaptein</i>	
	Do conflito ao alinhamento de interesses: estruturação da governança corporativa interna para minimizar riscos de corrupção	81
	<i>Dante Mendes Aldrighi</i>	
	De compromissos voluntários a conduta responsável: tornar códigos e normas eficazes e confiáveis	90
	<i>Alan Knight</i>	
	O papel dos investidores para o fortalecimento da integridade e responsabilidade empresarial	97
	<i>Dieter Zinnbauer</i>	
	Fundos de Riqueza Soberana: um desafio para a governança e a transparência	101
	<i>Pierre Habbard</i>	
	Colocando às claras a transparência e prestação de contas dos fundos soberanos: sistemas de classificação	105
	<i>Transparency International</i>	

5 Em direção a um sistema de integridade empresarial completo: controles e balanços no ambiente empresarial

Regras públicas para negócios privados: uma perspectiva comparativa e internacional da legislação anticorrupção para empresas <i>Indira Carr</i>	106
Das regras à sua injunção: recursos e ação de injunção de agências reguladoras <i>Transparency International</i>	113
Injunção inteligente: tendências e inovações no monitorar, investigar e acionar a corrupção empresarial <i>Cristie Ford</i>	117
Guardiães da integridade empresarial: o papel dos contadores, auditores e agências de classificação de riscos <i>Transparency International</i>	121
Instituições financeiras e combate à corrupção <i>Gretta Fenner</i>	127
Alavancando o poder do consumidor para a integridade empresarial <i>Oscar Lanza</i>	135
Uma visão de dentro: jogando luz sobre os atos escusos das corporações e o papel do jornalismo de negócios <i>Rob Evans</i>	139
Lidando com os riscos de corrupção no setor de defesa: exemplo para a ação coletiva <i>Mark Pyman</i>	142

Figuras, tabelas e caixas

Figuras

1	Riscos de corrupção nas esferas da atividade empresarial	6
2	Da integridade empresarial a um sistema de integridade empresarial	7
3	Participação nos contratos de piretroides	26
4	Os quatro pilares básicos da estrutura da Business for Social Responsibility	65
5	Aumento dos códigos empresariais nas empresas do Fortune Global 200 de 1970 a 2007	77
6	Medidas no Fortune Global 200 para incorporar códigos de ética	80
7	Porcentagem de empresas que usam sistemas de denúncia e sua eficácia	88
8	Principais normas: alcance e potencial de impacto	96

Tabelas

1	Políticas de divulgação das informações sobre remuneração dos executivos em alguns países europeus	84
2	Políticas de remuneração de executivos na Ásia	85
3	Conselheiros independentes e governança corporativa no Oriente Médio e Norte da África	87
4	Leis de denúncia para funcionários do setor privado na Ásia	89
5	Comparação de normas selecionadas	95
6	Tabela de resultados para os fundos de ativos soberanos: os primeiros e os últimos	105
7	Infrações e seus dispositivos em convenções regionais e internacionais anticorrupção	108
8	Falhas na legislação anticorrupção de países membros da OCDE	112
9	Pessoal para injunção pública da regulamentação do mercado de capitais em países selecionados	115
10	Orçamento para injunção pública da regulamentação do mercado de capitais em países selecionados	115

Caixas

1	Tornar a conformidade legal factível em vez de ignorar os fatos	65
2	Incluindo trabalhadores nas redes de fornecimento	66
3	Enfrentando as consequências do suborno: um caso real	112
4	Riscos de suborno global e o sistema bancário mundial: exemplos recentes	131

Prefácio

Huguette Labelle, Presidente da Transparency International

Desde sua fundação, a grande prioridade da Transparency International (TI) reside no apoio e encorajamento das empresas, de modo que atuem de forma ativa contra a corrupção. Trata-se de uma abordagem ancorada na convicção de que um progresso sustentável que deságue num mundo livre de corrupção requer comprometimento e empenho constantes na luta contra a oferta e a procura de subornos, além dos sistemas de incentivo que os produzem.

Citemos alguns exemplos. A Transparency International desenvolve — muitas vezes, em estreita cooperação com o setor privado e a sociedade civil — modelos que apóiam as empresas na implementação de sistemas anticorrupção, além de ferramentas que reforçam a integridade e transparência nos processos de licitação pública. Da mesma forma, uma grande parcela de nossas pesquisas e diagnósticos busca identificar focos latentes de corrupção nas empresas e os progressos feitos para sua eliminação.

A decisão da TI em focar corrupção e setor privado no *Relatório Global de Corrupção 2009* é um novo passo nessa direção. O relatório representa uma plataforma que combina análises teóricas rigorosas com experiências práticas, além de fornecer perspectivas futuras para reformas políticas e práticas. Após quinze anos de trabalho no setor privado, lidando com questões ligadas a propinas e corrupção, sentimos que é tempo de fazer um levantamento do progresso conquistado e apontar novos caminhos para o futuro.

Uma das questões mais relevantes no amplo leque que define a corrupção é: como as empresas no mundo inteiro poderiam operar dentro dos padrões mais elevados de integridade sem se tornarem parte de transações ilícitas? O *Relatório Global de Corrupção 2009* é lapidar: para que os negócios, mercados e o próprio conceito de globalização funcionem a serviço de todos, são necessários esforços concentrados e constantes por parte das empresas, governos e sociedade civil na eliminação da corrupção no setor comercial.

Este é o momento propício para ações decisivas. A crise financeira que abalou a economia mundial em 2008 lembrou a todos que a falta de transparência, a ausência de fiscalização reguladora e os conflitos de interesse de determinados setores da economia podem levar o sistema à beira do colapso. A crise impregnou empresas, políticos e comunidades de um sentimento de urgência no exame das estruturas e mecanismos de governo da economia global. Seriam eles adequados para enfrentar os desafios do século XXI?

Várias propostas de reforma foram postas à mesa. Dentre elas, maior transparência. Muitos dos caminhos sugeridos reproduzem políticas recomendadas pelo *Relatório Global de Corrupção 2009* e se encontram alinhadas com reivindicações de longa data da Transparency International:

divulgação eficiente em grande escala, além do aumento de responsabilidade (*accountability*) por parte dos mercados, seus atores e instituições responsáveis pela sua regulação.

É motivador que tal discussão ocorra sob o teto do G20 — um grupo maior de governos, incluindo os principais países em desenvolvimento, em vez do número limitado de países industrializados que compõem o G8. A abertura do diálogo acerca da futura arquitetura da economia mundial para uma maior gama de interessados, incluindo a sociedade civil, é imperativa. A dimensão global da crise lembrou a todos como as economias dos mundos desenvolvidos e em desenvolvimento estão vinculadas, evidenciando que apenas uma abordagem verdadeiramente inclusiva e cooperativa proporcionará progressos no combate à corrupção, elevando padrões de transparência e responsabilidade e, assim, restituindo a confiança pública, elementos essenciais para o funcionamento das economias e prosperidade das sociedades. O setor privado sempre foi agente ativo na equação da corrupção. No entanto, estamos confiantes que a atual necessidade de mudança se transformará na peça-chave para a revolução da integridade — revolução que garantirá maior sustentabilidade nos mercados e mais oportunidades para todos.

Nota sobre a tradução

Tradução é sempre um grande desafio.

Não basta traduzir o que está escrito dito. Frequentemente é necessário captar o que o autor queria dizer, para expressar a mesma idéia de forma fiel em outro idioma. Este desafio da tradução se cristaliza em alguns termos, que aparecem reiteradamente neste livro. A dificuldade de apreender o sentido de *whistleblower* e *due diligence* numa única palavra, por exemplo, gerou inúmeros anglicismos nas traduções brasileiras.

Esta edição do *Relatório global de corrupção 2009* optou por um caminho distinto. Ou seja, procuramos termos correlatos em português em vez do conforto do anglicismo.

No lugar de muitos outros conceitos, mencionamos aqui alguns termos de importância central para a temática, que aparecem dezenas vezes nestes textos. *Accountability* foi traduzido como “responsabilidade”, “prestação de contas”. Assim, *accountable* se tornou “responsável” e “no dever de prestar contas”. No caso de *compliance*, optamos por “conformidade com a lei”, “cumprimento à legislação” e similares. Na mesma lógica, *enforcement* foi traduzido como “injunção”, *enforceable* se tornou “passível de injunção” e *enforce*, “injungir”.

É nosso intuito que a presente tradução do *Relatório global de corrupção 2009* contribua para o enraizamento dos termos citados e, principalmente, das práticas que eles proferem.

Bruno Wilhelm Speck

Agradecimentos

O *Relatório Global de Corrupção 2009* conta com o trabalho conjunto de mais de duzentos indivíduos, com destaque especial aos autores do livro, cujo domínio do tema e visões pessoais moldaram sua forma e substância.

Os capítulos nacionais da Transparency International continuam a força motriz do relatório, fornecendo considerações sobre a corrupção nos diversos países e as principais atividades de combate a ela. Nossos colegas na secretaria da TI e parceiros em geral apoiaram em igual medida o projeto com contribuições intelectuais e entusiasmo.

Jermyn Brooks, Elaine Burns, Susan Côté-Freeman, Birgit Errath e Peter Wilkinson, a espinha dorsal da equipe do setor privado da Transparency International, foram determinantes no desenvolvimento da fase inicial do relatório.

A seção temática do livro beneficiou-se enormemente da contribuição e inspiração de um grupo de excelentes profissionais que colaboraram gentilmente com o Conselho Editorial do relatório: Soji Apampa, Jeremy Baskin, Peter von Blomberg, Jermyn Brooks, Arun Duggal, Eileen Kohl Kaufman, Georg Kell, Michael Klein, Sergei Litovchenko, Frank Vogl e Ricardo Young.

Os membros do Index Advisory Committee da Transparency International apoiaram nossa pesquisa e aproveitaram seus conhecimentos e contatos para nos oferecer contribuições inovadoras. São eles: Jeremy Baskin, Julius Court, Steven Finkel, Johann Graf Lambsdorff, Daniel Kaufmann, Jocelyn Kuper, Emmanuelle Lavallée, Mireille Razafindrakoto, Richard Rose, Susan Rose-Ackerman, François Roubaud, Shang-Jin Wei e Walter Zucchini.

Agradecemos também aos nossos editores externos: Mark Worth efetuou pesquisas e revisões essenciais, Sarah Repucci lançou um olhar cuidadoso sobre os relatórios por país e o *copy-editor* Mike Richardson colocou os pingos nos “i”s e traços nos “t”s. Como sempre, agradecemos Robin Hodess por seu controle editorial rigoroso e otimismo constante.

Gostaríamos de expressar nossos sinceros agradecimentos a Finola O’Sullivan, Richard Woodham, Daniel Dunlavy, Tim Ryder e Mainda Kiwelu, da Cambridge University Press, por sua grande flexibilidade e profissionalismo.

Menção deve ser feita aos colaboradores espalhados pelo mundo, cujo talento e perspicácia foram vitais para o sucesso do relatório: Andrew Aeria, Aimee Ansari, Ari-Veikko Anttiroiko, Antonio Argandoña, Aida Arutyunova, Nicole Ball, Joanne Bauer, Adriana Begeer, Predrag Bejakovic, Ron Berenbeim, János Bertók, Bernhard Bodenstorfer, Matthew Brown, Jennie Burnet, Nadine Bushell, Andrés Cañizález, Emilio J. Cárdenas, Richard L. Cassin, A. Didrick

Castberg, Pavel Castka, Rajesh Chakrabarti, Raj Chari, Simon Chesterman, Juscelino F. Colares, John Connor, George Dallas, Orit Dayagi-Epstein, Eva Dienel, Bradford Dillman, Phyllis Dininio, Simeon Djankov, Arkan El Seblani, Abel Escribà-Folch, Tamirace Fakhoury Muehlbacher, Eduardo Flores-Trejo, Alessandra Fontana, Elizabeth Fuller, Olga Ghazaryan, Audra K. Grant, Jing Gu, Doug Guthrie, Jennifer Hanley-Giersch, Jayn Harding, Nicole M. Healy, Peter Henning, Clement M. Henry, Joss Heywood, Paul Heywood, Karen Hussmann, P. C. Ioakimidis, Sorin Ionita, Stéphane Jagers, David T. Johnson, Michael Johnston, Sony Kapoor, Tamás Kende, George Kegoro, Charles Kenny, Feisal Khan, Harvey F. Kline, Edwin Kok, Magda Lanuza, Peter Lewis, Karina Litvack, Robert B. Lloyd, Joan Lofgren, Stephen Ma, Darren McCauley, William Megginson, Samuli Miettinen, Joseph Mullen, Faris Natour, Bill O'Neill, Juanita Olaya, Manuel Orozco, Diane Osgood, Werner Pascha, Orlando J. Pérez, Sylwia Plaza, Heiko Pleines, Samuel D. Porteous, Gabriella Quimson, Karthik Ramanna, Douglas Rediker, Jean-Daniel Rinaudo, Sorin Dan Sandor, Beatrice Schlee, David Seddon, Kirsten Sehnbruch, Prem Sikka, Ajit Singh, Craig Smith, Tina Søreide, Wolfgang Sterk, Rotimi Suberu, Celia Szusterman, Susanne Tam, Nicolas van de Walle, Spencer Weber Waller, Jonathan Webb, Brian Woodall e Sappho Xenakis.

Dignos de agradecimento os revisores factuais Christofer Berg, Holly Nazar, Ariana Mendoza, Leila Peacock, Myroslava Purska, Talía La Rosa, Shelagh Roxburgh, Jessica Saltz, Berit Schlumbohm, Juho Siltanen, Katherine Stecher e Paulina González Tiburcio, por passarem um pente fino pelos arquivos da rede e desenterrarem documentos em busca das pequenas verdades.

Para a elaboração da tradução para o português do Relatório Global de Corrupção contribuíram como tradutores Alberto Bezerril & Martha Villac; Marina Gilii e Susanna Berhorn de Pinho, como revisores Debora Braga de Sá, Diogo Kaupatez e Sergio Carnevale & Augusto Valente, e como coordenador geral Bruno Wilhelm Speck. A estes cabe o nosso agradecimento pela realização desta edição brasileira do *Relatório Global de Corrupção 2009*, que inclui uma seleção de textos do relatório original.

Do mesmo modo que nos anos anteriores, confiamos no escritório de advocacia Covington and Burling, que generosamente nos ofereceu aconselhamento jurídico gratuito. Este ano, a equipe foi composta por Brandon Almond, Stephen Anthony, Enrique Armijo, Sarah Chasnovitz, Jason Criss, Simon Frankel, Eric Hellerman, Gregory Lipper, Eve Pogoriler, Brent Powell, Rob Sherman, Lindsey Tonsager e Steve Weiswasser.

Finalmente, gostaríamos de agradecer o generoso apoio financeiro fornecido para as atividades da Transparency International, das quais o GCR é um componente principal. Queremos estender um agradecimento especial a Ernst & Young, por sua significativa ajuda como parceiro de financiamento platinum, e ao European Investment Bank, parceiro de financiamento prata do GCR 2009.

Dieter Zinnbauer, Rebecca Dobson, Krina Despota e Tobias Bock,
Editores

Sumário executivo

Transparency International

Provavelmente, em nenhum outro momento da história o empreendedorismo, as atividades econômicas privadas e os mercados tiveram maior importância e vínculo com a prosperidade econômica, a estabilidade política e a sustentabilidade ambiental das sociedades do que hoje. A crise financeira e o tumulto econômico por ela desencadeado ainda reforçaram essa constatação.

O setor privado pode ser uma fonte dinâmica de inovação e crescimento. No entanto, o *Relatório Global de Corrupção 2009* da Transparency International mostra claramente que esse potencial talvez não seja alcançado se a corrupção continuar descontrolada, tornando-se uma força destrutiva que solapa a concorrência leal, impede o crescimento econômico e o desenvolvimento político, minando, por fim, sua própria existência.

Apesar de notáveis escândalos de corrupção e da falta de transparência e responsabilidade que, como se demonstrou, estão na raiz da crise financeira, houve um progresso encorajador e real em direção a uma maior integridade empresarial. O desempenho das empresas na luta contra a corrupção, todavia, muitas vezes ainda não está à altura do compromisso assumido. Consideráveis riscos de corrupção, assim como lacunas na transparência, responsabilidade e fiscalização persistem em todos os setores econômicos e todos os países. Os mercados dinâmicos continuam gerando novos e sutis problemas de corrupção.

Após uma primeira grande onda de ativismo contra a corrupção e atividades de responsabilidade social empresarial (RSE), as empresas no mundo inteiro possuem, hoje, uma *responsabilidade mais evidente, um interesse próprio mais profundo e um potencial maior* para assumir um papel central no combate à corrupção. Essa é a mensagem central do *Relatório Global de Corrupção 2009*, que reúne mais de oitenta especialistas de renome, profissionais e acadêmicos¹ para apresentar a mais completa análise realizada até hoje sobre a corrupção e soluções para o setor empresarial em todas as regiões do mundo.

A lição que podemos aprender com a análise está clara: manter os mesmos procedimentos simplesmente não será suficiente. Uma mudança drástica de estratégia e ação será necessária para garantir que a corrupção no setor de negócios seja efetivamente enfrentada.

- O setor privado precisa reconhecer que os riscos de corrupção começam com o suborno, e vão além deste, exigindo uma abordagem integrada da integridade e cidadania empresariais.
- Os governos precisam aproveitar a nova geração de ferramentas inovadoras e concentrar-se mais fortemente nas possibilidades regulatórias, na injunção da lei (enforcement) e na cooperação internacional.

1 Nota sobre a tradução: Nesta tradução foi incluída somente uma seleção do total de artigos publicados na edição original, que está disponível no endereço www.transparency.org/publications/gcr/gcr_2009.

- *A sociedade civil* precisa adquirir plena consciência de que a corrupção em empresas é a origem de muitos outros problemas sociais, de desenvolvimento e ambientais, e precisa estabelecer parcerias muito mais amplas e eficientes para incentivar a integridade empresarial.
- *As partes interessadas* — desde proprietários de empresas, executivos e funcionários até auditores, investidores, reguladores e ativistas anticorrupção — precisam reconhecer que a integridade empresarial é um objetivo comum, que requer ações coletivas, ultrapassando setores, fronteiras e limites institucionais.

Descrição de um problema crescente e complexo

As provas apresentadas no *Relatório Global de Corrupção 2009* são conclusivas e preocupantes: a corrupção é um desafio central e crescente para as empresas e a sociedade, desde os vendedores informais nos países menos desenvolvidos até empresas multinacionais em países industrializados, para cidadãos, comunidades e nações, no mundo inteiro.

O suborno e a corrupção na cadeia de valores são um problema persistente e mais destrutivo do que se pensava até então

As empresas continuam tendo um papel de destaque no pagamento de propinas a funcionários públicos, membros do governo e partidos políticos. As propinas podem ser exigidas ativamente, extorquidas ou oferecidas de forma proativa. Independente do grau de coerção envolvido, é patente que o suborno encoraja uma cultura de impunidade e propaga a corrupção, solapando o funcionamento de instituições públicas e alimentando a percepção pública de que governos e autoridades podem ser comprados pela melhor oferta.

A escala e o alcance do suborno nos negócios é desconcertante. Praticamente duas de cada cinco empresas entrevistadas afirmam que os executivos foram solicitados a pagar propina ao lidar com instituições públicas. A metade estima que a corrupção aumenta os custos de projetos em, no mínimo, 10%. Uma em cinco alega ter perdido negócios devido a pagamentos de propina por parte de um concorrente. Mais de um terço percebe um aumento da corrupção.

As consequências são dramáticas. Somente nos países em desenvolvimento e em transição, políticos e funcionários do governo corruptos recebem propinas estimadas entre US\$ 20 a 40 bilhões por ano — o que equivale a aproximadamente 20% a 40% do subsídio oficial para o desenvolvimento (*development assistance*). Os custos são mensuráveis não apenas em dinheiro. Quando a corrupção permite que empresas inescrupulosas violem a lei, as consequências vão desde a falta de água na Espanha, a exploração da mão-de-obra na China, ou desmatamento ilegal na Indonésia, até o uso de medicamentos inseguros na Nigéria e prédios de má construção na Turquia que desabam, provocando mortes. Até mesmo os pagamentos facilitadores — os numerosos, geralmente pequenos pagamentos realizados pelas empresas para fazer ‘as coisas acontecerem’ — são considerados prejudiciais, uma vez que se multiplicam ao longo do sistema e ajudam a alimentar e sustentar burocracias, partidos políticos e governos corruptos.

O problema da corrupção é muito mais amplo, mais complexo e mais sutil do que o pagamento de propinas

O *Relatório Global de Corrupção 2009* examina detalhadamente a corrupção no setor privado, constatando que os pagamentos de propina a funcionários públicos são somente uma parte do problema.

- **O nepotismo e a corrupção em transações comerciais privadas são duas questões que exigem muito mais atenção**

Quase a metade dos executivos de países da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) questionados relataram que *relações pessoais e vínculos familiares* são usados para ganhar contratos públicos em países não pertencentes à OCDE nos quais fazem negócios, indicando problemas de corrupção mais difíceis de policiar e regulamentar por lei do que pagamentos diretos de propina.

Além disso, executivos de alto escalão citam a corrupção *dentro* do setor privado como um obstáculo mais frequente às suas operações comerciais do que questões de infraestrutura ou o funcionamento do judiciário. Esse fato foi até hoje muito pouco considerado.

- **A corrupção dentro da empresa é uma ameaça abrangente ao desempenho sustentável e à prestação de contas**

A corrupção não só compromete as relações comerciais, como representa um risco considerável dentro da empresa. O presente relatório documenta muitos casos de administradores, acionistas majoritários e outros atores no interior das empresas que abusam dos poderes que lhes foram confiados para um ganho pessoal, em detrimento dos proprietários, investidores, funcionários e da sociedade como um todo. Executivos, por exemplo, visam oportunisticamente garantir retornos generosos para si próprios, em vez da rentabilidade e a sustentabilidade a longo prazo — um fenômeno que foi identificado como fator importante na atual crise financeira. *Proprietários majoritários* podem tentar exercer sua influência na estratégia empresarial para expropriar acionistas menores através da autocontratação (*self-dealing*) e práticas semelhantes. Estima-se que os benefícios obtidos por controle majoritário excedam 30% do valor patrimonial em países como a Áustria, Itália, México e Turquia. E somam até 60% do valor patrimonial na República Tcheca e no Brasil, levantando sérias preocupações em controlar os poderes desses atores.

O relatório destaca o fato de que essas e outras formas de corrupção dentro de uma empresa são comuns em vários países e indício de consideráveis falhas nos controles internos e balanços. A longo prazo, a corrupção compromete a atribuição básica das empresas, que é distribuir valores entre todos os interessados e atuar como cidadãos empresariais responsáveis.

- **A corrupção no mercado impede a concorrência leal, os preços justos e a eficiência no mundo inteiro**

Cartéis de fixação de preços e outros esquemas de colusão podem prejudicar seriamente os consumidores, os mercados e a economia mundial. O *Relatório Global de Corrupção 2009* apresenta provas convincentes de que uma nova e forte onda de atividades de cartel globalizadas andou passando pelo mundo desde os anos 1980, muitas vezes envolvendo marcas conhecidas e prejudicando especialmente os países em desenvolvimento. Os setores-chave do mercado mundial foram corrompidos, desde alimentos e vitaminas até projetos de infraestrutura, de medicamentos contra malária, aos produtos mais sofisticados de alta tecnologia e serviços ao consumidor.

Segundo especialistas, somente entre um sexto e um terço dos cartéis existentes são revelados, porém os casos desvendados já confirmam que o problema é grave. Mais de 283 cartéis particulares internacionais descobertos entre 1990 e 2005 causaram perdas econômicas diretas aos consumidores com superfaturamentos num total de US\$ 300 bilhões. Somente em 1997, países em desenvolvimento importaram US\$ 54,7 bilhões em mercadorias de dezenove setores de atividade econômica que participaram em conluíus para fixação de preços. Estimativas indicam que apenas as perdas econômicas diretas geradas com o superfaturamento devido a atividades internacionais de cartel podem alcançar ou exceder o volume total das verbas de ajuda (*development aid*) concedidas aos países em desenvolvimento.

- **Riscos de corrupção em lobbies empresariais podem transformar a participação legítima em influência indevida, arriscando a legitimidade de governos e da iniciativa privada**

As empresas têm direito à voz no processo decisório democrático, e os lobbies comunicam informações e opiniões importantes aos representantes políticos e funcionários públicos. Há, todavia, o risco de atores poderosos do setor privado se apossarem de políticas e governos, entrando profundamente as decisões democráticas e representando uma ameaça significativa à governança responsável e inclusiva em toda parte.

O *Relatório Global de Corrupção 2009* apresenta provas de que os sistemas de articulação continuam fortes entre empresas e governos, tanto nos países em desenvolvimento como nos países industrializados, de que há múltiplos conflitos de interesses e um crescente risco de influência desproporcional devido à formação de lobbies empresariais. Estudos de caso de Bangladesh, Alemanha, Malásia e Trinidad e Tobago documentam todos um vínculo perigosamente forte entre empresas privadas e instituições públicas. No Reino Unido, estima-se que empresas com vínculos políticos respondam por quase 40% da capitalização do mercado — um nível que aumenta para assustadores 80% na Rússia. Além disso, a escala e o rápido crescimento da formação de lobbies suscita sérios cuidados quanto à visibilidade equitativa e ao direito à voz dos cidadãos sem condições de contratar lobistas. Em Bruxelas, estima-se que 2.500 organizações de lobby com 15.000 lobistas competem por influência na realização das políticas da UE. Nos Estados Unidos, as despesas das empresas com lobby aumentaram fortemente e, no nível governamental, somam em média US\$ 200.000 por legislador, enquanto cinco lobistas competem pela atenção de cada legislador.

- **O argumento das empresas em combater a corrupção nunca foi mais forte**

No plano empresarial, a corrupção aumenta os custos provocando inseguranças, colocando em risco a reputação e gerando vulnerabilidade à extorsão. Torna o acesso ao capital mais caro, reduz as avaliações da empresa e corrói a moral da equipe. Em um ambiente de mercado mais amplo, a corrupção solapa a competição leal, provocando perda de oportunidades de negócios e alimentando burocracias corruptas. A corrupção dentro das empresas e praticada pelas mesmas corrói a base da qual depende sua própria existência e seu sucesso: o funcionamento e a governança sólida dos mercados. Práticas corruptas desqualificam a licença social de operação, anulando a legitimidade e a confiança da qual a empresa depende na sociedade.

Foi constatado que uma forte governança interna e a integridade empresarial geram ‘dividendos de integridade’, contestando a alegação de que as empresas não têm condições de abrir mão das práticas corruptas sem comprometer as suas perspectivas de negócios. Ficou evidente que empresas com programas de combate à corrupção e normas éticas sofrem até 50% menos corrupção e estão menos sujeitas a perder oportunidades de negócios do que as empresas sem esses programas. Companhias com melhor desempenho como empresas cidadãs não somente alcançam, mas muitas vezes superam os seus pares. Melhor governança empresarial em companhias localizadas em economias emergentes está associada a melhor desempenho e valorização no mercado.

Lições para fortalecer a integridade empresarial

O *Relatório Global de Corrupção 2009* examina cuidadosamente os sucessos de uma primeira geração de medidas de responsabilidade social empresarial e do combate à corrupção envolvendo uma série de conclusões importantes.

- **Os riscos de corrupção nos negócios estão interconectados e se reforçam mutuamente, não podendo, portanto, ser encarados isoladamente**
- O *Relatório Global de Corrupção 2009* enfatiza que o debate sobre diretrizes precisa ser ampliado, considerando não somente o suborno propriamente dito, mas outras práticas de negócios corruptas. Todas as formas de corrupção se aproveitam de lacunas de transparência, governança interna e fiscalização. Todas elas incentivam práticas organizacionais de dissimulação e um clima oportunista que dificulta a descoberta de casos individuais de corrupção. Por exemplo, não é suficiente condenar o suborno como ilegal ou até mesmo moralmente errado, se práticas igualmente ilegais e prejudiciais, como o conluio de preços, forem permitidas.
- **Já podemos constatar progressos, mas muitas deficiências permanecem**

Mais empresas do que nunca adotaram códigos empresariais e informam sobre seu desempenho ambiental e social. Governos em alguns países aumentaram os seus esforços em desvendar a corrupção empresarial, realizando investigações em alto nível, como, por exemplo, no caso da empresa alemã Siemens, oferecendo assim um efeito dissuasivo muito mais eficaz contra o comportamento corrupto. Grupos da sociedade civil contribuíram com essas iniciativas, manifestando forte interesse nos informes públicos das empresas e no comprometimento com a comunidade.

Os persistentes e crescentes riscos de corrupção descritos anteriormente destacam o fato de que as tentativas atuais, todavia, não são suficientes. O relatório enumera diversas omissões graves. Os controles internos e balanços estão longe de ser completamente eficientes. Praticamente uma em três empresas em uma ampla pesquisa internacional relatou casos de má administração de ativos e mais de uma em dez empresas informou ter sofrido fraude de contabilidade em um período de quatro anos, enquanto a administração executiva e intermediária esteve envolvida na metade dos casos envolvendo crimes econômicos.

- **A conscientização, o treinamento e o monitoramento precisam ser apoiados plenamente por todas as partes interessadas**

Na França, na Alemanha, no Reino Unido e nos Estados Unidos todos os grandes investidores e exportadores estrangeiros e mais de 80% dos executivos fiscalizados admitiram ‘não estarem nada familiarizados’ com uma das mais importantes bases jurídicas no comércio global, a Convenção da OCDE sobre o Combate ao Suborno de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais. Somente aproximadamente um terço das empresas levantadas em outras pesquisas no setor de construção e energia — setores econômicos com altos riscos de corrupção — mantinha programas de treinamento para que os executivos aprendessem a evitar as práticas corruptas.

O monitoramento dos avanços e a verificação dos informes públicos das empresas também não são muito divulgadas. Quase 90% das 200 principais companhias do mundo inteiro adotaram códigos empresariais, mas menos da metade relata que o cumprimento à legislação (compliance) é fiscalizado. Apesar de mais de 3.000 empresas terem publicado relatórios de responsabilidade social empresarial em 2007, menos de um terço foi verificado por uma auditoria independente.

- **As normas jurídicas para enfrentar a corrupção deverão considerar mais fortemente as questões específicas às empresas**

A seção de relatórios de países do *Relatório Global de Corrupção 2009* indica que muitos países publicaram ou atualizaram a legislação de combate à corrupção, ou estabeleceram novas agências anticorrupção.² Ao mesmo tempo, as normas que lidam especificamente com alguns dos maiores riscos de corrupção empresarial ainda estão sendo desenvolvidas e estão longe de serem amplamente adotadas. Sanções maiores para os pagadores de propina, melhor controle dos casos de subornos entre pessoas privadas, tráfico de influência e o uso de intermediários, assim como a responsabilização criminal das empresas e um posicionamento claro contra pagamentos de facilitação são as principais áreas que ainda preocupam em muitos países. O estabelecimento de um mecanismo de revisão eficiente para a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção é uma tarefa importante nesse sentido, no plano internacional, de modo a registrar o progresso e acelerar o fortalecimento da base jurídica nos respectivos países.

2 Nota sobre a tradução: Esta parte do relatório não foi incluída na presente edição.

- **Os esforços para fortalecer a integridade empresarial deverão lidar com novos atores e novos mercados**

Países como o Brasil, a China e a Índia já representam alguns dos maiores mercados do mundo, e suas empresas têm um papel cada vez mais ativo e importante no comércio global. Conforme o presente relatório documenta, há tentativas encorajadoras em atualizar muitos aspectos dos padrões regulatórios e de governança nesses países. Mesmo assim, esses esforços precisam ser aprofundados e ampliados para além das principais companhias. Empresas na Índia, China e no Brasil são avaliadas pelos seus pares como as mais corruptas na realização de negócios no exterior.

As soluções do mercado para os problemas das políticas públicas também aumentam o risco de novas arenas para práticas corruptas. Os riscos de corrupção nos novos mercados precisam ser resolvidos de forma proativa. Um mercado de créditos de carbono que cresce rapidamente é parte integrante da resposta global à mudança climática, mas enfrenta questões sérias de transparência e responsabilidade. Fundos de riqueza soberana emergiram como atores potentes no campo dos investimentos. Como administradores de parcelas significantes da riqueza pública das nações, estes deveriam seguir padrões particularmente elevados de transparência e responsabilidade pública. Muitos não o fazem.

- **Uma reconsideração da estratégia e uma ação mais forte são necessárias para elevar a integridade empresarial sustentável a um nível mais alto**

O fechamento de lacunas de transparência, o fortalecimento da conformidade legal e a introdução de novos atores no processo são fatores importantes para o progresso. No entanto, isso não é suficiente. Para lidar de forma mais eficiente com a corrupção no setor é necessária uma mudança em três passos na estratégia e ação.

Em primeiro lugar, esse relatório destaca claramente o fato de que muito mais partes interessadas (*stakeholders*) deverão se juntar aos executivos e reguladores das empresas no combate à corrupção empresarial. Esses aliados incluem proprietários, investidores e trabalhadores, intermediários financeiros e auditores, assim como, no ambiente empresarial mais amplo, a mídia, cidadãos enquanto consumidores e — por último, mas não menos importante — a sociedade civil. Em conjunto, eles constituem **sistemas de integridade empresarial**, proporcionando uma rede de controles vitais, balanços e incentivos que tornam a integridade empresarial robusta e sustentável. O relatório destaca o impacto causado por todos esses atores, mas enfatiza também o fato de que suas contribuições são colocadas em risco por conflitos de interesses, falta de proteção às pessoas que informam sobre atividades ilegais (*whistleblowers*), falta de informes públicos e relatórios e outros obstáculos, que merecem todos mais atenção no debate de diretrizes.

Em segundo lugar, para que se alcancem resultados, o foco deverá ir além do estabelecimento de regras e de promessas de comprometimento com as questões de implementação, monitoramento e responsabilidade. Comprometimentos, códigos e leis são importantes, mas só têm valor quando a sua injeção é verificável.

Em terceiro lugar, a ação coletiva e a colaboração precisam ser mais reconhecidas como princípios essenciais para lidar com os desafios da corrupção empresarial. A ação coletiva das empresas pode incentivar o aprendizado, conter a fragmentação dispendiosa e a proliferação de relatórios e padrões de conformidade legal, proteger contra caronas (*free-riders*) e criar pressão por parte de outras empresas como recurso para erradicar o suborno na concorrência por contratos. A pressão conjunta permite que investidores e consumidores combinem suas influências para chamar os empreendedores à responsabilidade. Maior cooperação entre empresas de pequeno e médio porte lhes permitirá aliar seus recursos e mecanismos de defesa contra a corrupção, enquanto a maior colaboração entre reguladores nacionais pode ajudar a fechar lacunas transnacionais de transparência.

A corrupção empresarial e a crise financeira e econômica global: uma agenda política fortemente interligada

Somente com o passar do tempo teremos uma visão completa da extensão final da crise financeira e da recessão econômica global em 2009. Uma constatação central, todavia, já se reflete em diversas contribuições ao *Relatório Global de Corrupção 2009*: muitas das condições que permitiram a crise estão fortemente relacionadas a riscos de corrupção nos negócios. Essas condições incluem defeitos sérios nos sistemas de integridade empresarial, tais como conflitos de interesse envolvendo guardiões (*gatekeepers*) essenciais; falta de transparência e responsabilidade por parte de importantes mercados, atores de mercado e mecanismos de fiscalização; e sérios lapsos de dever de diligência (*due diligence*), governança e integridade.

A crise também ilustra as implicações prejudiciais das estratégias empresariais que procuram explorar regulamentações e padrões de informação fracos em certos espaços da economia global. Estratégias semelhantes e as estruturas por elas geradas também podem comprometer a capacidade de combater a corrupção transnacional. Elas podem ser usadas desonestamente na criação de fundos clandestinos para suborno em larga escala, impedindo a recuperação de ativos públicos roubados por governantes corruptos.

Em relação à fiscalização pública e supervisão, a crise chamou a atenção para as falhas dos reguladores, deficiências relacionadas a recursos e pessoal, e problemas sérios na cooperação internacional aspectos que o *Relatório Global de Corrupção 2009* também identifica como importantes para a prevenção e punição eficientes da corrupção empresarial.

Todas essas interconexões evidenciam uma mensagem: o desenvolvimento de sistemas de integridade empresarial plenamente eficientes não é apenas uma questão de enfrentar a corrupção empresarial. É também importante para a estabilidade financeira e econômica, e para as reformas em curso da arquitetura financeira global, fato que confere urgência e impulso adicionais a essa tarefa.

Ações para integridade empresarial sustentável

O *Relatório Global de Corrupção 2009* traduz todas essas idéias em uma série de propostas para políticas concretas.

Ações recomendadas para empresas

1 Informar sobre os principais aspectos da cidadania empresarial

As empresas fizeram grandes progressos na comunicação para o público de suas atividades de responsabilidade empresarial e de seu desempenho ambiental. Agora devem complementar esses esforços, informando sobre outros elementos igualmente importantes da cidadania empresarial:

- suas atividades de combate à corrupção e de conformidade com a lei, como garantias básicas para o respeito às leis e regulamentações;
- suas atividades de lobby e finanças políticas para que seus investidores, funcionários e clientes, assim como o público mais amplo compreendam como algumas das mais poderosas organizações em seus países definem seus interesses políticos e fazem com que suas vozes sejam ouvidas na arena democrática;
- suas receitas e pagamentos aos governos de cada país no qual fazem negócios, para que as comunidades locais compreendam como as empresas contribuem para o bem público e como se beneficiam deste.

2 Tornar vinculativos, verificáveis e abertos à fiscalização de conformidade legal todos os compromissos assumidos

O monitoramento independente e a verificação da conformidade legal de vários códigos e compromissos que um crescente número de empresas estão realizando para fortalecer a sua integridade empresarial são essenciais, tanto para uma eficácia máxima como para a credibilidade pública. É uma grande oportunidade para os principais atores liderarem através do exemplo e transformarem promessas em desempenho confiável.

3 Não lutar sozinho, mas, sempre que possível, apoiar padrões existentes e estruturas para ações coletivas

Um comprometimento crescente com informes públicos e relatórios pode facilmente provocar uma cacofonia de fluxos de informação individuais, difíceis de serem compilados, comparados e compreendidos pelos investidores e o público em geral. Para transformar as informações divulgadas em transparência inteligível, o setor privado precisa adotar, apoiar e empenhar-se ativamente no desenvolvimento de padrões nesse sentido, como, por exemplo, a Iniciativa de Relatório Global. Além disso, as empresas devem aderir e difundir ativamente as estruturas de ação coletiva pela integridade empresarial, as quais existem para cobrir aspectos que vão desde setores e processos de proposição individuais até a integridade da cadeia de fornecimento, ou ações multissetoriais (multi-stakeholder) nas principais áreas de desenvolvimento, dos setores de extração até a saúde e a construção.

Ações recomendadas para governos e reguladores

4 Dar maior ênfase às normas de execução das leis, aos recursos necessários, à medição e ao desempenho da injunção

A injunção das leis é importante, mas os recursos que lhe são dedicados e os resultados obtidos variam enormemente entre os países, sendo difíceis de se monitorar e comparar. Os governos e reguladores devem tornar a eficiência e efetividade da injunção mais transparentes e responsáveis. Precisam cuidar mais para garantir recursos adequados aos reguladores e às atividades de injunção. Além disso, os responsáveis pela fiscalização pública devem informar de forma mais completa sobre as verbas e o pessoal engajado nos diferentes tipos de ações de injunção, e sobre os resultados produzidos, em termos de investigações, casos apresentados, multas e outras sanções impostas.

5 Usar e refinar mais as ferramentas inovadoras de regulamentação e injunção inteligentes

Alguns países fizeram experiências bem sucedidas com uma série de ferramentas reguladoras mais flexíveis, que ultrapassam as abordagens rígidas de comando e controle, a fim de reaplicar incentivos de forma mais estratégica. Ferramentas como a divulgação obrigatória, listas negras, acordos de suspensão condicional de processo e monitoramento de conformidade legal podem ser adotados e adaptados por reguladores e agências competentes pela injunção em muitos outros países.

6 Fortalecer a cooperação internacional entre reguladores e torná-la verdadeiramente global

Para lidar com a corrupção em empresas globais é necessária uma abordagem global, que envolva a cooperação, além das fronteiras, entre agências anticorrupção, autoridades responsáveis pela concorrência e por assuntos tributários, assim como reguladores de mercados financeiros. A crise financeira nos lembrou de forma convincente que falhas de transparência e fiscalização podem desestabilizar toda a economia global. Os governos devem aproveitar o momento para reformas que proporcionem uma cooperação maior entre reguladores e agências competentes pela injunção para todos os países, mercados e atores de mercado.

Ações recomendadas para a sociedade civil

7 Fazer com que a integridade empresarial e as avaliações anticorrupção sejam parte integrante das iniciativas de monitoramento da responsabilidade social e do desempenho das empresas

Uma empresa que não consegue controlar a corrupção e, portanto, garantir a conformidade com as leis e regulamentos não pode cumprir com as suas obrigações em questões sociais, ambientais, ou outras questões de cidadania empresarial. Avaliações das medidas empresariais de combate à corrupção precisam ser padronizadas nas diversas escalas e iniciativas para

avaliar de forma mais ampla a integridade da cadeia de fornecimento, desempenho ambiental, sustentabilidade e cidadania empresarial responsável.

8 Defender o desenvolvimento, a adoção ampla e a proteção legal sólida de sistemas de reclamações e informação sobre atividades ilegais (whistleblowing) para os funcionários no setor privado

Foi constatado que os funcionários têm um papel fundamental para garantir a integridade empresarial. Eles podem constituir um sistema de alerta precoce para falhas na integridade da cadeia de fornecimento, nas estruturas de governança empresarial, na cultura de negócios, ou para práticas empresariais corruptas. Provaram também ser a fonte mais importante para a divulgação pública de fraudes empresariais, após o relato pelas próprias companhias. A capacitação de funcionários, tornando-os incentivadores de integridade empresarial, exige medidas seguras de proteção jurídica, assim como o comprometimento sincero das empresas de instalar sistemas eficientes de reclamações e informação sobre atividades ilegais, e alinhar a administração de recursos humanos com incentivos para o comportamento ético. Grupos de monitoramento empresarial e sindicatos trabalhistas podem encorajar tanto as companhias como os legisladores a criar um ambiente propício.

9 Estabelecer coalizões mais amplas pela integridade empresarial e garantir que os cidadãos e seus interesses sejam plenamente considerados

A integridade empresarial e a conformidade à legislação anticorrupção são preocupações comuns de proprietários, investidores, consumidores, funcionários e organizações não-governamentais que atuam em diferentes aspectos das políticas públicas. Isso gera excelentes oportunidades para que todos esses grupos cooperem mais no monitoramento e na defesa da integridade empresarial.

Também devem ser estabelecidos vínculos mais fortes com a comunidade de pesquisa. Escolas de administração ou de direito desenvolvem numerosos estudos empíricos importantes sobre corrupção empresarial e regulamentação. Muitas vezes, os conhecimentos adquiridos são compartilhados somente por pequenos grupos de especialistas, embora pudessem prestar importantes contribuições para iniciativas, baseadas na sociedade civil, de desenvolvimento de políticas e advocacia de causas.

Por fim, as coalizões da sociedade civil que ultrapassam fronteiras, unem militantes de base a especialistas políticos, e adotam um foco independente dos governos nacionais ou da iniciativa privada, exercem um papel importante como terceira força, garantindo que os cidadãos e seus interesses recebam o devido peso e a possibilidade de supervisionar a elaboração das políticas. Esses grupos da sociedade civil podem atuar como monitores independentes. Podem servir como canal importante para os cidadãos se engajarem em estruturas de governança empresarial ou relacionadas ao mundo dos negócios. E por fim, coalizões da sociedade civil podem funcionar como catalisadores fidedignos para ações multisetoriais num grande número de questões relacionadas à corrupção no setor privado, dando voz e capacitando os cidadãos a influenciarem as regras do jogo para empresas, mercados e sociedade. Somente uma participação forte da sociedade civil pode criar o consenso social necessário para enfrentar a corrupção em todas as suas formas.

1 Introdução sobre a corrupção e o setor privado

A extensão e o desafio da corrupção no setor privado

Transparency International

O setor privado tem um papel importante e cada vez maior no avanço do bem-estar das sociedades, comunidades e dos indivíduos. Ele pode contribuir para a geração da riqueza econômica que liberta as pessoas da pobreza e amplia o acesso à saúde, educação e outros serviços públicos essenciais. Pode gerar oportunidades econômicas para satisfazer as ambições de jovens, de pobres, dos cidadãos privados de direitos e todas as pessoas que trilham seus caminhos individuais para uma melhora contínua e um futuro próspero para as suas famílias. Pode gerar idéias, inovação e melhorar a eficiência no uso de recursos, ajudando a resolver os atuais desafios ambientais.

Não obstante, o setor privado também pode falhar nessas tarefas. Pode gerar riquezas para poucos, às custas de muitos. Pode explorar o meio-ambiente de forma inescrupulosa e impedir inovações. Pode privar de direitos, desestabilizar a sociedade e incentivar a corrupção, tanto em comunidades, mercados, governos, como nas relações internacionais, acabando por minar as condições para a sua própria existência.

Os riscos de corrupção no setor de negócios e o sucesso em controlá-los determinam se as empresas e mercados poderão cumprir seu papel produtivo e contributivo ou se sucumbirão a seu potencial destrutivo.

A extensão e a universalidade dos riscos de corrupção para a empresa

A corrupção não é uma questão periférica, mas sim uma preocupação central para o setor de negócios — seja nos países em desenvolvimento, emergentes ou industrializados. Ela afeta as multinacionais nos Estados Unidos e na Europa. Prejudica potências manufatureiras na China, provedores de serviços de tecnologia de informação na Índia, agricultores na América Latina

e os setores extrativistas na África, Ásia Central e Oriente Médio. É um problema para grupos de empresas de grande porte, empresas familiares e empreendedores individuais. Somente nos países em desenvolvimento e em transição, calcula-se que políticos e funcionários do governo corruptos recebam de US\$ 20 a 40 bilhões em propinas por ano — o que equivale a aproximadamente 20% a 40% do subsídio oficial para o desenvolvimento. Além disso, o problema parece estar crescendo.

Muitos atores no setor empresarial detêm poderes vulneráveis ao abuso para obter lucro particular, prejudicando outros grupos de interesse e a sociedade em geral. Aos executivos e diretores é atribuída a responsabilidade de conduzir as empresas e administrar riscos, proporcionando rentabilidade sustentável tanto para os acionistas como para outros envolvidos. Gerentes de compras são responsáveis por orçamentos vultosos na contratação de fornecedores para a empresa. Gerentes de recursos humanos têm a missão de contratar funcionários. Os funcionários confiam nas comissões para representar os seus interesses perante a diretoria. Empresas de investimentos aplicam as economias e pensões dos cidadãos, e espera-se que administrem esses investimentos de forma responsável. Aos contadores, auditores e agências de classificação de risco, as instâncias reguladoras e os investidores confiam na responsabilidade de verificar e analisar informação crítica e riscos relatados pelas empresas.

O suborno de funcionários públicos para ganhar contratos públicos, esquivar-se de regulamentos ou agilizar os processos é uma preocupação central e constante. O seguinte exemplo mostra como o suborno prevalece. Em uma pesquisa realizada pela Transparency International em 2008 com mais de 2.700 executivos do setor empresarial em 26 países, quase dois quintos informaram que no ano anterior lhes havia sido exigido o pagamento de suborno durante contatos com uma série de instituições que oferecem serviços essenciais para o setor de negócios, como autoridades alfandegárias e fiscais, a Justiça, a polícia, departamentos de registro e alvará, ou provedores de serviços básicos.¹ Em outra pesquisa com mais de 1.000 executivos, quase um quinto alegou ter perdido oportunidades de negócios devido ao pagamento de propina por um concorrente, e mais de um terço tinha a impressão de que a corrupção estava aumentando.²

Em diversas regiões o problema é ainda mais grave. Em países como o Egito, a Índia, Indonésia, Marrocos, Nigéria e Paquistão, mais de 60% dos executivos empresariais questionados na pesquisa da TI relataram que as instituições-chave listadas acima exigiram pagamentos de propina.³ Na Colômbia, mais da metade das empresas entrevistadas na primeira grande pesquisa nacional sobre negócios e corrupção citaram o suborno como estratégia viável para fazer frente à concorrência. No Brasil, mais de 40% e em Hong Kong cerca de dois terços das empresas acreditam ter perdido oportunidades de negócios devido a corrupção por parte dos concorrentes, no período de um ano.⁴

1 TI, '2008 Bribe Payers Index' (Berlim: TI, 2008).

2 Ernst & Young, *Corruption or Compliance: Weighing the Costs: Tenth Global Fraud Study*, (Londres: Ernst & Young, 2008).

3 TI, 2008.

4 Control Risks e Simmons & Simmons, *Facing up to Corruption 2007: A Practical Business Guide*, (Londres: Control Risks, 2007).

Nenhum ramo ou setor econômico está protegido contra a corrupção, apesar de alguns serem mais afetados do que outros. Mais da metade das empresas entrevistadas no setor de construção e no setor de petróleo, gás e mineração queixaram-se da perda de oportunidades de negócios devido ao suborno por parte de concorrentes, num período de cinco anos.⁵ Em uma outra pesquisa, mais da metade dos executivos dos setores de energia, recursos minerais e telecomunicações questionados relataram ter recebido exigências de propina no período de um ano.⁶

O impacto geral das práticas de negócios corruptas que permitem às empresas operarem fora do alcance da lei pode ser visível e iminente — como a escassez de água na Espanha,⁷ a exploração de mão de obra na China,⁸ o desmatamento ilegal na Indonésia,⁹ a distribuição de medicamentos inseguros na Nigéria,¹⁰ prédios de má construção na Turquia, que desabam, provocando mortes.¹¹ Muitos outros efeitos adversos são mais velados, mas não menos danosos, como por exemplo, o superfaturamento de contratos públicos, decisões judiciais tendenciosas, ou a alimentação de uma classe política cleptocrática que saqueia o patrimônio público de um país. Até mesmo pagamentos menores, com o objetivo de ‘fazer as coisas acontecerem’, são prejudiciais, uma vez que são canalizados por todo sistema e ajudam a alimentar e sustentar burocracias, partidos políticos e governos corruptos.¹²

O que o setor de negócios tem a ganhar combatendo a corrupção

O argumento para que as empresas enfrentem a corrupção é claro. Cerca da metade dos gerentes de empresas internacionais estima que a corrupção aumenta os custos dos projetos em, no mínimo, 10% — em alguns casos, em mais do que 25%.¹³ Além dos custos financeiros diretos e da perda de oportunidades de negócios, ocorrem danos substanciais à marca, à moral da equipe e às relações empresariais e governamentais externas. A injunção mais decidida das leis antissuborno em algumas jurisdições melhorou significativamente a situação, tornando cada vez mais prováveis severas sentenças de prisão e multas de dezenas de milhões de dólares.

A conformidade legal corporativa e a cidadania responsável também geram recompensas imediatas. Uma governança interna de alta qualidade dá acesso ao capital a custos mais baixos, pode valorizar a empresa e melhorar seu desempenho. Uma cidadania empresarial responsável oferece também oportunidades para a diferenciação e divulgação da marca, podendo aumentar as vendas em setores econômicos sensíveis às percepções do consumidor.¹⁴ Ao contrário do que se costuma acreditar, o comprometimento com uma política empresarial limpa

5 Control Risks e Simmons & Simmons, 2007.

6 TI, 2008.

7 TI, *Global Corruption Report 2008*. (Cambridge: Cambridge University Press, 2008).

8 *International Herald Tribune* (EUA), 5 de janeiro de 2008.

9 B. Setiono, *Corruption and Forest Revenues in Papua*, U4 Brief no. 18. (Bergen: Chr. Michelsen Institute, 2008).

10 TI, *Global Corruption Report 2006* (Londres: Pluto Press, 2006).

11 TI, *Global Corruption Report 2005* (Londres: Pluto Press, 2005).

12 Ver artigo começando na página 106.

13 Control Risks e Simmons & Simmons, 2007.

14 B. Lev, C. Petrovits; S. Radhakrishnan, *Is Doing Good Good for You? Yes, Charitable Contributions Enhance Revenue Growth*, documento de trabalho (Nova Iorque: New York University, 2006).

também parece melhorar as perspectivas imediatas nos negócios, ao invés de prejudicá-las. Constatou-se que empresas com programas anticorrupção e normas éticas reduziram em até 50% a incidência de corrupção, e se tornaram menos passíveis de perder oportunidades de negócios, comparadas com empresas sem esses programas.¹⁵

O desafio da corrupção para o setor empresarial, todavia, não termina no combate ao suborno. Ele se estende aos desafios mais amplos de operar num clima mais complexo e de maior competição global, no qual novas formas de corrupção se impõem, apresentando mais uma ameaça a um ambiente de negócios competitivo e sustentável.

A corrupção empresarial e a crise financeira global

As consequências dramáticas da crise global e econômica estavam se revelando na época da elaboração do presente relatório. Somente com o tempo se formará uma imagem completa da extensão, consequências e causas da crise.

No entanto, a mensagem básica já está clara: as condições que proporcionaram a crise e seu desenvolvimento incluem defeitos estruturais nos sistemas de integridade empresarial, como conflitos de interesse envolvendo guardiões essenciais; falta de transparência e responsabilidade por parte de mercados importantes, atores de mercado e mecanismos de fiscalização; assim como falhas sérias no dever de diligência empresarial, na governança e na integridade.

Conflitos de interesse persistentes em um plano essencial de guardiões financeiros como auditores, contadores e agências de classificação de risco foram identificados como problema sério para a integridade empresarial e um fator importante na crise financeira.

A remuneração dos executivos e sua defasagem em relação ao desempenho a longo prazo encorajou uma tomada de riscos excessiva, preparando o terreno para a crise. Este é um foco importante nas tentativas de reforma.

A crise também destacou a nova natureza da interdependência do sistema financeiro internacional e as implicações perigosas das estratégias empresariais que buscam explorar os padrões deficientes de regulamento, tributação e informe público, em alguns nichos do sistema bancário global. Essas manobras criaram riscos financeiros altamente obscuros e envolvendo capital alheio, que destruíram a confiança dos investidores e fizeram sucumbir os mercados internacionais de crédito.

Há preocupações de longa data sobre as estruturas financeiras de certos países, cuja falta de transparência, fiscalização regulatória e cooperação facilita a fuga de capital e evasão de impostos, impedindo ao mesmo tempo a recuperação do patrimônio público roubado por governantes corruptos. Abusou-se também dessas estruturas para estabelecer e esconder 'fundos de propina' para o suborno em grande escala.

Em reação à crise financeira, os líderes da União Européia exigiram que 'nenhuma instituição financeira, nenhum segmento de mercado, nenhuma praça financeira deve escapar a uma

15 PricewaterhouseCoopers, *Economic Crime: People, Culture and Controls: The Fourth Biennial Global Economic Crime Survey*, (Londres: PricewaterhouseCoopers, 2007).

regulação proporcionada e adequada ou, pelo menos, à supervisão'.¹⁶ Isso representa um compromisso favorável à reforma, mas é necessário melhorar a transparência e a responsabilidade das principais partes interessadas, dentro desse contexto.

Ao mesmo tempo a crise também atraiu a atenção para as falhas dos reguladores públicos. Rever e fortalecer a fiscalização reguladora tornou-se uma prioridade, conforme deliberado pelos líderes dos 20 países mais poderosos em seu primeiro grande encontro sobre a reforma do sistema financeiro: 'Prometemos fortalecer nossos regimes regulatórios, nossa supervisão prudencial e administração de risco, [e] nos comprometemos a uma análise transparente de nossos sistemas regulatórios nacionais'. Ainda há muito a fazer, tanto em relação às estruturas regulatórias, como para garantir que recursos de injunção adequados estejam disponíveis para traduzir essas promessas em ação.

A crise financeira global não só aumentou a urgência de abordar os riscos de corrupção no setor econômico e fortalecer os sistemas de integridade corporativa. Ela também deu o impulso tão necessário para uma reforma real.

Para além do suborno: uma visão mais ampla dos riscos de corrupção para o setor empresarial

A Transparency International define corrupção como o 'abuso do poder confiado para ganhos particulares'. Para as empresas, isso representa mais do que a suposta necessidade de subornar funcionários públicos.

Os riscos de corrupção dentro da empresa incluem, entre muitos outros, fraude empresarial, manipulação de contas e uso de informação privilegiada. A corrupção nas relações com clientes e fornecedores pode se apresentar na forma clássica de pagamento de propinas para funcionários públicos, mas envolve também, por exemplo, o suborno de agentes de compras para ganhar negócios em detrimento de outras empresas (suborno comercial). Em um ambiente de mercado mais amplo, o poder confiado pode ser usado para o conluio com concorrentes ou a formação de cartéis, lesando os mercados e os consumidores. No plano social, é possível se aproveitar do poder empresarial para esquivar-se das leis e da fiscalização regulatória ou exercer influência indevida sobre regulamentos e políticas, com implicações para os investimentos diretos estrangeiros, para a integridade da cadeia de suprimentos global e para a tributação transnacional.

Todos esses riscos de corrupção estão vinculados e se reforçam mutuamente em, no mínimo, dois aspectos.

- *No plano motivacional.* A corrupção em qualquer uma dessas esferas empresariais incentiva uma cultura de ambivalência moral e oportunismo inescrupuloso, que solapa o comprometimento geral com a integridade, abrindo as portas para outras ações corruptas. Quando executivos de alto escalão concedem a si mesmo pagamentos extraordinários, gerentes de

¹⁶ Conselho da União Europeia, 'Agreed Language: Global financial Crisis: European Council Conclusions of the Informal Meeting of Heads of State or Government', Bruxelas, 7 de novembro de 2008.

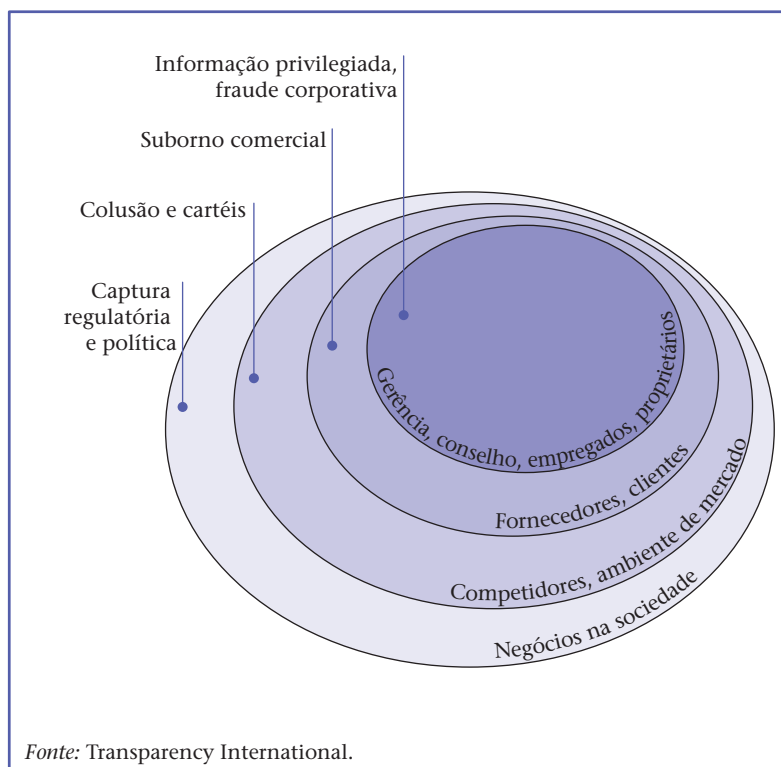


Figura 1: Riscos de corrupção nas esferas da atividade empresarial

nível mais baixo podem ser tentados a incrementar a sua própria receita, exigindo suborno dos fornecedores. Quando os altos gerentes tomam medidas para fechar o mercado, formando cartéis ilegais, gerentes de nível inferior podem se sentir encorajados, ou até mesmo pressionados, a fechar os negócios importantes com ajuda de propinas — tudo no espírito de incrementar os lucros da empresa a qualquer preço.

- *No plano organizacional.* As mesmas estratégias e mecanismos usados para iludir controles internos ou externos e cobrir uma atividade corrupta específica também podem oferecer a infraestrutura para outras ações corruptas. Por exemplo, fundos de propina estabelecidos para subornar gerentes de compras podem ser remanejados para comprar políticos. Da mesma forma, estruturas financeiras que incentivam o sigilo e uma regulamentação fraca com o fim de ganhar negócios, como a evasão fiscal nos limites da legalidade, podem ser usadas para lavar os ganhos provenientes da corrupção, esconder riscos financeiros ou manipular receitas. Tudo isso coloca ainda mais em risco a estabilidade das empresas, de investimentos e até mesmo dos mercados.

A sociedade confiou às empresas uma licença social para operar. Por esse motivo, estas devem agir como cidadãos empresariais responsáveis, administrando tanto recursos econômicos muitas vezes vultosos, como o seu impacto social, ambiental e político com integridade, responsabilidade e dentro dos termos e objetivos da lei.

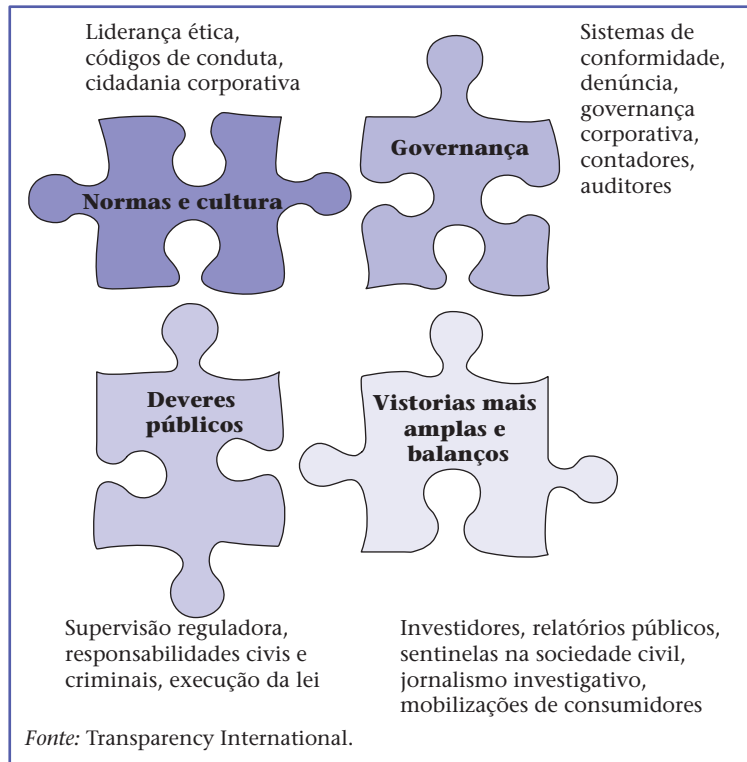


Figura 2: Da integridade empresarial a um sistema de integridade empresarial

Uma forma sustentável de lidar com os riscos de corrupção: o desenvolvimento de um sistema amplo de integridade empresarial

As tentativas de combater os riscos de corrupção no setor empresarial e fortalecer a integridade corporativa concentram-se tradicionalmente em dois elementos principais: o compromisso e os sistemas de conformidade legal das *empresas*; e as normas, regulamentos e a injunção das leis por parte dos *governos*. A compreensão dessas duas dimensões e conjuntos de interesses é crucial para prevenir e enfrentar a corrupção no setor privado. No âmbito empresarial, por exemplo, já existe uma variedade de mecanismos internos para refrear a corrupção, desde éticas empresariais, códigos de conduta e mecanismos de governança corporativa, incluindo a proteção de pessoas que informam sobre atividades ilegais, a informação pública e o papel crescente dos investidores no incentivo à integridade empresarial.

Ao mesmo tempo, diversas outras instâncias envolvidas são também cruciais para deter o fluxo de propina e corrupção por parte do setor privado. Estas incluem guardiões essenciais (auditores, contadores, agências de classificação de risco) e os bancos, assim como a mídia, organizações de consumidores e outros observadores da sociedade civil. Combinadas, essas instâncias anticorrupção formam um sistema de integridade empresarial mais amplo.

Os mecanismos usados para fortalecer a integridade empresarial reforçam-se mutuamente e complementam-se de diversas formas. Sistemas de conformidade legal empresarial, por exemplo, são mais difundidos em locais onde a ameaça de sanções e de injunção efetiva da lei prevalecem¹⁷. Divulgação voluntária e informe público consistente podem possibilitar investidores e consumidores a recompensar o melhor desempenho e a fornecer novos incentivos para que os mais negligentes aprimorem a sua governança e compromisso de cidadania empresarial. Pessoas que informam sobre atividades ilegais oferecem informações valiosas para investigações internas e jornalismo investigativo.

A integridade empresarial sustentável e eficiente depende de uma rede fina de controle recíproco. Quanto melhor cada um dos interessados cumprir seu papel nesse sistema de integridade empresarial, mais fácil será para outros fazerem o mesmo, e, na mesma medida, a corrupção no setor empresarial será desencorajada e coibida — ou, pelo menos, detectada e punida.

Sobre a organização do Relatório Global de Corrupção 2009

Os capítulos que seguem oferecem uma análise detalhada dos riscos de corrupção para as empresas, examinando sistematicamente os principais elementos, ferramentas e as instâncias envolvidas nos sistemas de integridade empresarial.

O capítulo 2 apresenta a análise diagnóstica dos principais riscos de corrupção para as empresas. Seguindo as diferentes esferas de corrupção apresentadas na Figura 1, ele examina a corrupção dentro da empresa e discute os riscos relativos às interações com fornecedores e clientes. Passando para o ambiente de mercado mais amplo, o capítulo analisa cartéis e colusões na concorrência de mercado, e conclui discutindo a influência empresarial indevida e o risco da “captura” de políticas e regulamentos, nas relações entre empresas e governos. Para uma compreensão melhor dos riscos de corrupção emergentes, o capítulo também cobre novas modalidades de formação de grupos de pressão empresarial e questões do comércio de créditos de carbono, um mercado novo, que cresce rapidamente no centro da reação global à mudança climática.

O capítulo 3 estende a análise dos riscos de corrupção às questões-chave em uma perspectiva econômica global. Ele explora desafios específicos para a integridade empresarial nas economias em desenvolvimento, que são caracterizadas por sistemas fracos de governança, um amplo setor informal, maiores programas de privatização e, em muitos países, pela confiança em recursos naturais e setores extrativistas como a principal fonte de riqueza econômica. O capítulo também considera uma série de questões transnacionais, incluindo a corrupção no contexto de investimentos estrangeiros diretos, cadeias de suprimentos globais e preços de transferência.

17 OCDE, *Mid-term Study of Phase 2 Reports, Application of the Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions*, (Paris: OCDE, 2006).

O capítulo 4 avança do diagnóstico das dinâmicas de corrupção para uma discussão dos remédios, dentro do quadro de um sistema de integridade empresarial abrangente, conforme destacado na Figura 2. Começa com a exploração de mecanismos internos, desde ética empresarial, códigos de conduta e mecanismos de governança empresarial, até a prática de relatório e o crescente papel dos investidores no incentivo à integridade empresarial. Considerando a importância dos funcionários na detecção de fraudes, é oferecida uma atenção especial a mecanismos de denúncia, enquanto um relato por investidores institucionais destaca como a posse de ações pode ser empregada a favor da integridade empresarial.

O capítulo 5 completa a análise e examina os principais elementos de um sistema de integridade empresarial mais amplo. Ele revisa o crescente repertório de ferramentas legais e normativas contra a corrupção empresarial, discute questões de injunção e apresenta um conjunto de abordagens inovadoras para tornar mais eficientes os regulamentos e a injunção. Outras contribuições nesse capítulo examinam o papel dos guardiões essenciais e bancos, assim como a mídia, organizações de consumidores e outras iniciativas de fiscalização por parte da sociedade.

2 Compreendendo as dinâmicas: examinando os diferentes tipos de corrupção empresarial

Corrupção nas empresas: fraudes e conflitos de interesse

Dante Mendes Aldrighi¹

Não é somente nas relações com clientes e fornecedores que as empresas enfrentam riscos de corrupção. A corrupção também ocorre dentro das empresas, solapando consideravelmente seu desempenho. Empresas não são entidades monolíticas. De certa forma, elas são ‘joint ventures’ que reúnem proprietários, investidores, funcionários e executivos, todos com diferentes papéis, responsabilidades e interesses. Consequentemente, poderes específicos são definidos, negociados, alinhados e protegidos por uma série de direitos, responsabilidades e procedimentos codificados, legais e contratuais, poderes esses segundo os quais a empresa é gerida e controlada. No entanto, esse sistema de governança corporativa é suscetível, de muitas maneiras, a abusos do poder confiado visando ao benefício privado — como a corrupção é normalmente definida.

Aos executivos é concedido o poder de administrar as operações cotidianas de uma empresa, poder esse que pode ser utilizado de maneira oportunista para buscar lucros de curto prazo que influenciam seus bônus, em detrimento da lucratividade de longo prazo. Acionistas majoritários podem aumentar sua influência na estratégia da empresa para expropriar acionistas minoritários. Representantes dos trabalhadores podem se mancomunar com os executivos em troca de generosos benefícios e mordomias em vez de representar os interesses dos trabalhadores.

1 Dante Mendes Aldrighi é Professor de economia na Universidade de São Paulo (USP), Brasil.

Esses são apenas alguns exemplos que ilustram os desafios que surgem quando partes interessadas da empresa, de forma oportunista, exploram seu poder ou acesso a informações em proveito próprio, em detrimento de todo o empreendimento. Esses riscos de corrupção dentro das empresas ganham realce em um contexto de cultura empresarial em transformação que fornece um campo fértil para fraudes empresariais.

Um ambiente de negócios em transformação

Apesar dos consideráveis aprimoramentos na governança corporativa desde a década de 1980, a escala e o escopo da fraude empresarial e dos conflitos de interesse permanecem vastos por diversos motivos.

Primeiro, a desregulamentação e globalização nos mercados financeiros e de produtos, aliados à redução dos custos de comunicação e de informação, facilitaram a ocultação de informações, manipulação de demonstrativos financeiros e desvio de ativos e fundos.

Segundo, a competição acirrada e um foco crescente na geração de valor aos acionistas e na rentabilidade de curto prazo aumentaram a pressão sobre os executivos para estabelecer metas ambiciosas de desempenho financeiro, vincular remuneração ao desempenho de curto prazo e seguir estratégias de alto risco — como aquisições ousadas e operações envolvendo mecanismos financeiros complexos e de difícil controle.² Isso estimulou inovações nas práticas financeiras e contábeis — tais como formas de financiamento que não aparecem nos balanços (*off balance sheet*), entidades de propósito especial, e veículos especiais de investimentos — que permitem às empresas retirar dos seus balanços riscos, ativos e passivos de certas operações. Essas estratégias podem ser usadas para maquiar as demonstrações financeiras, ocultar passivos e riscos de liquidez, e realizar operações altamente alavancadas e complexas.

À luz dessas mudanças estruturais com profundas repercussões, quais são os principais riscos de corrupção interna e os tipos de conflitos de interesse que afetam a empresa moderna?

O enorme crescimento na remuneração dos executivos: supervisão deficiente e incentivos para o risco

Desde a década de 1980, a remuneração de diretores-executivos (CEOs) aumentou fortemente nos Estados Unidos e Europa. Entre as grandes empresas norte-americanas, a relação entre a remuneração média de um diretor-executivo e o salário médio de um trabalhador saltou de 42 em 1982 para 531 vezes em 2000.³ A remuneração média dos cinco principais executivos sozinhos das 500 empresas norte-americanas que compõem o índice Standard & Poor's (S&P) mais que dobrou entre 1993 e 2003, superando US\$20 milhões por ano.⁴

2 J. Coffee, 'What Caused Enron? A Capsule of Social and Economic History of the 1990s', in P. Cornelius e B. Kogut (ed.), *Corporate Governance and Capital Flows in a Global Economy* (Nova Iorque: Oxford University Press, 2003).

3 J. Tirole, *The Theory of Corporate Finance* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 2006).

4 L. Bedchuk e Y. Grinstein, 'The Growth of Executive Pay', *Oxford Review of Economic Policy*, v. 21, no. 2 (2005).

O enorme crescimento da remuneração dos executivos deve-se, em parte, ao fato de os conselhos de administração se sujeitarem aos interesses dos executivos em vez de exercerem a supervisão independente dos executivos em favor dos interesses dos acionistas. Espírito de grupo, lealdade e amizade desempenham um importante papel nesses relacionamentos excessivamente próximos. Em muitos países, diretores-executivos são membros de conselhos de outras empresas, criando uma rede densa de participações entrelaçadas em conselhos. Os benefícios mútuos desencorajam ainda mais o distanciamento crítico. Diretores-executivos têm o poder de premiar conselheiros, e conselheiros com posições divergentes podem ter frustradas suas expectativas de serem novamente indicados para uma posição bem remunerada em um conselho.⁵

A crise financeira iniciada em 2007 desnudou a escala do fracasso dos conselhos de administração de impor controles mais rígidos, mesmo em tempos de crise. Os executivos continuaram a receber generosos bônus ou pacotes de indenização por demissão mesmo depois de ter ficado claro que suas estratégias de investimento de alto risco tinham levado as empresas à beira da falência — e teriam de ser socorridas com dinheiro dos contribuintes. A seguradora AIG, gigante do setor, continuou a fornecer generosos pacotes de indenização por demissão e reembolso de despesas mesmo após ter sido salva do colapso com dinheiro público.⁶

Quando concedem a si próprios imensos pacotes de remuneração sem supervisão adequada, os executivos desviam recursos da empresa para os seus próprios bolsos e transmitem um exemplo de ganância que, provavelmente, se disseminará na cultura da empresa. Onde estabelecer a linha divisória entre remuneração adequada e excessiva é uma questão em aberto, mas os valores envolvidos são, certamente, distantes do trivial. Entre 1993 e 2003, os pacotes de remuneração somente para os cinco principais executivos de todas as empresas de capital aberto dos Estados Unidos totalizaram US\$350 bilhões, absorvendo 6,6% da receita líquida destas empresas no período.⁷

O uso crescente de opções de compra de ações para remunerar diretores-executivos tem contribuído para essa explosão em suas remunerações. Salários baseados em participação acionária foram celebrados como meio de alinhar os interesses dos executivos com o desempenho geral da empresa. Entretanto, esses arranjos levaram à distorção nos incentivos dos executivos, tornando altamente recompensador a manipulação de lucros de curto prazo e dos demonstrativos de resultados, com o intuito de afetar as expectativas do mercado e, consequentemente, o preço da ação da empresa. As opções de compra de ações foram um recurso importante utilizado pelos executivos da Enron para realizar as fraudes. Em um dado momento, as opções de compra de ações respondiam por cerca de 13% do capital votante total da Enron, fornecendo fortes incentivos aos executivos para forjarem os lucros e as receitas.⁸ Segundo a observação de dois especialistas, a remuneração baseada em participação acionária frequentemente deixa de ser um instrumento de incentivo para se tornar um mecanismo dissimulado de negociação em causa própria.⁹

5 L. Bedchuk e J. Fried, *Pay without Performance: The Unfulfilled Promise of Executive Compensation* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 2004).

6 *International Herald Tribune* (EUA), 17 de outubro de 2008; 22 de outubro de 2008.

7 L. Bedchuk e Y. Grinstein, 2005.

8 P. Healy e K. Palepu, 'The Fall of Enron', *Journal of Economic Perspectives*, v. 17, no. 2 (2003).

9 A. Shleifer e R. Vishny, 'A Survey of Corporate Governance', *Journal of Finance*, v. 52, no. 2 (1997).

Mesmo se os níveis e arranjos de remuneração sejam considerados adequados, o desalinhamento entre salários e desempenho de longo prazo cria incentivos problemáticos. Entre 2000 e 2004, uma amostra de sessenta empresas norte-americanas com desempenho ruim apresentou perdas equivalentes a US\$769 bilhões em valor de mercado, enquanto seus altos executivos ganharam mais de US\$12 bilhões.¹⁰ Tal desalinhamento encoraja os diretores-executivos a terem como foco os lucros de curto prazo e a assumirem elevados riscos. Esses incentivos contribuíram para a crise financeira de 2007/8, quando operações altamente especulativas e alavancadas fracassaram e levaram diversas instituições financeiras à falência.

Propriedade do capital das empresas: acionistas controladores e expropriação de acionistas minoritários

Um problema central da governança corporativa na maioria dos países consiste em como proteger os interesses de acionistas minoritários dispersos e sem poder do oportunismo de executivos e grandes acionistas poderosos. Usualmente, a literatura econômica se refere a esse fenômeno como “*self-dealing*”, “*tunneling*”, ou ainda benefícios privados de controle.

O risco de “*self-dealing*” é particularmente elevado quando a propriedade das ações da empresa se concentra nas mãos de alguns poucos acionistas com elevado poder de voto (usualmente um único acionista) e a proteção aos acionistas minoritários é fraca. Ambas são características comuns, mas não exclusivas, às economias emergentes. Em toda a Ásia, há pouca proteção a acionistas minoritários, e pequenos investidores enfrentam dificuldades para que seus direitos sejam observados.¹¹ Ao mesmo tempo, a propriedade das empresas na Ásia e na América Latina é altamente concentrada. Em seis das principais economias da América Latina, o maior acionista individual detém, em média, mais de 50% do capital da empresa.¹² Acionistas poderosos podem expandir ainda mais sua influência nas decisões corporativas por meio de arranjos piramidais de propriedade, permitindo a alguns acionistas acumularem mais direitos de voto do que sua participação no capital. No Brasil, em 2002, metade das empresas de capital aberto era controlada mediante esquemas piramidais.¹³

Preços de transferência (*transfer pricing*) representam um dos principais recursos pelos quais acionistas poderosos extraem benefícios privados às custas dos acionistas minoritários. Envolvem o superfaturamento ou subfaturamento de operações com outras empresas direta ou indiretamente controladas pelos acionistas controladores ou pelos altos executivos, permitindo a transferência de fluxo de caixa e de ativos para essas empresas sob a aparência de operações rotineiras.¹⁴

Embora transações envolvendo *self-dealing* sejam difíceis de detectar e mensurar, há fortes evidências de que representam um sério problema em muitos países. Uma pesquisa com mais de 390 empresas em 39 países revelou que os benefícios privados advindos de participações acio-

10 S. Davis, J. Lukomnik e D. Pitt-Watson, *The New Capitalism: How Citizen Investors are Reshaping the Corporate Agenda* (Boston: Harvard Business School Press, 2006).

11 OCDE, *Enforcement of Corporate Governance in Asia. The Unfinished Agenda* (Paris: OCDE, 2008).

12 OCDE, *White Paper on Corporate Governance in Latin America* (Paris: OCDE, 2003).

13 D. Aldrighi e R. Mazzer Neto, ‘Evidências sobre as Estruturas de Propriedade de Capital e de Voto das Empresas de Capital Aberto no Brasil’, *Revista Brasileira de Economia*, v. 61. no. 2 (2007).

14 Sobre preços de transferência, ver o artigo específico sobre esse tema neste relatório, que se inicia na página 68.

nárias envolvendo controle em empresas representam, na média, 14% do valor do capital da empresa. Na Áustria, Itália, México e Turquia, esses benefícios de controle excedem, na média, 30% do valor do capital da empresa, atingindo 58% na República Tcheca e 65% no Brasil.

Parte desses prêmios de controle está relacionada ao benefício psicológico de controle. Entretanto, os autores desse estudo encontraram evidências de que tal benefício de controle é significativamente menor em países em que é mais forte a observância do pagamento de impostos, limitando o espaço para preços de transferência. Isso é uma forte indicação de que preços de transferência desempenham um papel significativo no desvio de lucros das empresas para os acionistas controladores.¹⁵

Subversão do valor aos acionistas: conluio entre representantes dos trabalhadores e executivos

O escopo da governança corporativa não se restringe às relações entre executivos e acionistas. Os trabalhadores também têm uma participação importante no desempenho e na governança da empresa e isso por, pelo menos, três motivos. Primeiro, o desempenho e o comprometimento dos trabalhadores são elementos essenciais para o sucesso da empresa. Segundo, os funcionários podem fornecer importantes controles adicionais, contribuindo para a governança corporativa. Finalmente, e talvez mais importante, seu emprego e qualificações específicas à empresa vinculam seu bem-estar econômico pessoal ao sucesso ou fracasso da empresa, tanto ou mais que investidores e acionistas, que podem realocar seus investimentos para outros empreendimentos. Embora a literatura sobre governança explore predominantemente a relação entre acionistas e executivos, mais recentemente alguns economistas acadêmicos, como Jean Tirole e Luigi Zingales, adotam uma perspectiva mais ampla de governança da empresa, contemplando também as relações da empresa com fornecedores, trabalhadores, clientes e outros grupos a ela relacionados.¹⁶

Dada a importância dos trabalhadores na operação e governança das empresas, os executivos podem, para conseguir apoio em suas decisões, tentar cooptar os representantes dos trabalhadores por meio da concessão de benefícios pessoais (como mordomias). Na Alemanha, esse risco de cooptação e perda de integridade dos representantes sindicais na governança corporativa é significativo, uma vez que a lei de cogestão assegura aos representantes dos trabalhadores metade dos assentos no conselho de supervisão (equivalente ao conselho de administração), além de exigir a consulta aos dirigentes sindicais nas principais decisões da empresa.

Nesse sentido, é eloquente o caso do líder sindical da Volkswagen, Klaus Volkert, condenado, em fevereiro de 2008, a 33 meses de prisão por ter recebido €2 milhões em propina de executivos da empresa em troca de apoio às suas decisões. Esse caso veio à tona como parte de uma ampla investigação sobre denúncias de executivos da Volkswagen que compravam apoio de

15 A. Dyck e L. Zingales, 'Private Benefits of Control: An International Comparison', *Journal of Finance*, v. 59, no. 2 (2004).

16 J. Stiglitz, 'Credit Markets and the Control of Capital', *Journal of Money, Credit, and Banking*, v. 17, no. 2 (1985).

representantes sindicais por meio de bônus secretos, viagens luxuosas, roupas, jóias e falsos honorários de consultoria.¹⁷

Esse tipo de manipulação corrupta não parece ser um fato isolado. Processos em andamento na justiça sugerem que o sindicato dos trabalhadores *Arbeitsgemeinschaft Unabhängiger Betriebsräte* (AUB) recebeu apoio financeiro e foi sistematicamente assediado por grandes empresas alemãs, como Siemens e a rede gigante de supermercados Aldi Nord. O AUB demonstrou conduta especialmente complacente com os altos executivos quando se opôs às demandas dos sindicatos alemães. Promotores públicos acusaram a Siemens de transferir milhões de euros de maneira dissimulada para a AUB, considerada pelos executivos da empresa uma “criança da Siemens”.¹⁸

São evidentes os conflitos de interesse e os riscos de corrupção que tais pagamentos ilícitos implicam, e os danos que acarretam nas representações independentes de trabalhadores e na governança corporativa. Todavia, líderes empresariais, sindicatos e aqueles que formulam políticas ainda precisam reconhecer o alcance desses problemas. Os processos contra a Volkswagen e a Siemens podem ser apenas a ponta do *iceberg*.

Corrupção dentro da empresa: uma preocupação de todos

Conflitos de interesse e abuso do poder confiado para a obtenção de ganhos privados podem assumir várias formas dentro de uma empresa. Os casos aqui descritos são apenas algumas ilustrações do problema. Diversos outros tipos de fraude empresarial têm sido identificados e amplamente documentados.

Fusões e aquisições de empresas fornecem elevadas oportunidades para que pessoas com informações privilegiadas as utilizem para lucrar às custas de outros investidores. Há evidências de que executivos de bancos de investimento comprem ações em quantidades e frequência incomuns de empresas que são alvos de fusões enquanto seus colegas assessoram a ponta compradora do negócio, levantando a forte suspeita de fluxos incontidos e ilegais de informações privilegiadas.¹⁹ Da mesma forma, sérios conflitos de interesse podem ocorrer quando empresas de *private equity* comprem empresas listadas em bolsa e negociam os termos da operação com os mesmos executivos que se tornarão seus subordinados após a tomada do controle acionário.²⁰

Não se pode subestimar a escala e o escopo dos riscos de corrupção empresarial interna, embora estatísticas concretas sejam somente aproximações, uma vez que muitos casos podem não ser publicamente divulgados. Em um levantamento feito em 2007 com mais de 5.400

17 *Financial Times* (Reino Unido), 17 de janeiro de 2007.

18 *Sueddeutsche Zeitung* (Alemanha), 15 de agosto de 2008; 24 de setembro de 2008.

19 M. Maremont e S. Craig, ‘Trading in Deal Stocks Triggers Look at Banks’, *Wall Street Journal* (EUA), 14 de janeiro de 2008.

20 B. Gordon, *The State of Responsible Business: Global Corporate Response to Environmental, Social and Governance (ESG) Challenges* (Londres: Ethical Investment Research Services, 2007).

empresas em quarenta países, quase 1/3 relatou ter sofrido desvio de ativos e 12% indicou ter sido afetado por fraude contábil em um período de quatro anos.²¹

Não obstante esses tipos de corrupção ocorrerem principalmente dentro das empresas, é importante salientar que seus impactos negativos têm um alcance mais amplo. Comprar sindicalistas ou realizar *self-dealing* na forma de preços de transferência demonstram não só desprezo pelos interesses legítimos dos acionistas minoritários e dos funcionários da empresa, mas também disposição de manipular pagamentos de impostos e de se mancomunar com fornecedores e clientes, criando uma bola de neve de práticas corruptas relacionadas, como fraudes fiscais, conluíus e subornos.

Analogamente, remuneração excessiva ou conluíus entre representantes dos trabalhadores e executivos constituem lapsos de integridade individual e manifestação de ganância por parte de funcionários do alto escalão que supostamente deveriam demonstrar liderança ética. Nesse contexto, é particularmente preocupante que houve envolvimento de altos executivos em mais de um em cada quatro casos de fraude econômica, e de executivos de nível intermediário em outros 25%. Essa pesquisa apontou ainda que em metade das empresas afetadas houve a percepção de um declínio na moral do trabalho como efeito colateral desse tipo de fraude cometida pelos executivos.²²

Casos de fraudes de executivos também indicam que os mecanismos de controle fundamentais de governança corporativa são falhos ou foram ativamente manipulados. Isso também tem sérias repercussões na capacidade das empresas de atuarem como cidadãos corporativos responsáveis. Os mesmos mecanismos de controle das empresas que são burlados, manipulados ou moralmente comprometidos por fraudes internas também compõem os fundamentos de governança interna que garantem que os compromissos e responsabilidades empresariais sejam efetivamente implantados.

Em essência, fraudes internas constituem um indicador e catalisador de falhas e deficiências na governança e controle das empresas. É a ponta fina de uma cunha que abre espaço para a corrupção empresarial em outras áreas. O fortalecimento dos sistemas de governança corporativa é vital para o fortalecimento da integridade empresarial como um todo.²³

21 PricewaterhouseCoopers, *Economic Crime: People, Culture and Controls: The 4th Biennial Global Economic Crime Survey* (Londres: PricewaterhouseCoopers, 2007).

22 PricewaterhouseCoopers, 2007.

23 O Capítulo 4 descreve alguns dos passos mais importantes que podem ser dados nessa direção. Veja artigo iniciando-se na página 74.

Corrupção na cadeia de valor: no setor privado e entre os setores público e privado

David Hess¹

Há uma expectativa de que se aumente o valor da fatura entre 10% e 50%, às vezes até mais, e que esse valor extra seja repassado para o responsável pela tomada de decisões. Isso é chamado de superfaturamento ou *overbilling*, em inglês. O choque não veio da esperada corrupção no setor público, mas da corrupção no setor privado, incluindo — especialmente — as multinacionais.

*Diary of an African Entrepreneur*²

Quando se fala de suborno pelas empresas, as pessoas normalmente pensam em pagamentos ilícitos a funcionários do governo para vencer licitações públicas ou em troca de serviços governamentais. Todavia, o suborno entre o setor privado e o setor público é apenas uma pequena parcela dos riscos de corrupção que as empresas enfrentam ao longo de toda a sua cadeia de valor.

As muitas faces da corrupção na cadeia de valor

Desde a aquisição de insumos, passando pelas operações internas de criação de valor, até a venda final e a distribuição ao consumidor (etapas da chamada cadeia de valor), as pessoas que trabalham para empresas privadas, negociando, em nome de sua empresa, contratos com fornecedores, terceirizados, funcionários ou clientes, têm muitas oportunidades de participar de pagamentos corruptos. No que é frequentemente denominado “suborno comercial” ou, mais genericamente, “corrupção no setor privado”, a pessoa subornada aceita pagamentos ilícitos ou outros favores em troca de fechar negócios que não são no melhor interesse de seu empregador.³

Nos Estados Unidos, por exemplo, do final da década de 1970 até 1992, vários gerentes da Honda fecharam novos contratos de revenda autorizada de automóveis, supostamente com base na disposição dos potenciais revendedores de pagar propina em dinheiro ou em presentes ^{4,5} — em vez de selecionar aqueles que trariam melhor rendimento para a empresa. Uma ação judicial coletiva resultou, para a Honda, no pagamento de US\$ 330 milhões por perdas e danos a 1.800 concessionários.⁶

1 David Hess é professor de Direito da Ross School of Business, Universidade de Michigan.

2 ‘Private Sector Corruption & Win/Win?’ *Diary of an African Entrepreneur*, 8 de novembro de 2006. Disponível em: <<http://africanentrepreneur.blogspot.com/2006/11/insideousness-of-private-sector.html>>.

3 A. Argandoña, ‘Private-to-private Corruption’, *Journal of Business Ethics*, v. 47, no. 3, 2003.

4 *United States v. Joselyn*, 99 F.3d 1182, 1996.

5 *New York Times* (EUA), 6 de abril de 1995.

6 *Associated Press* (EUA), 31 de outubro de 1998.

Os revendedores alegaram que não puderam obter os carros de que precisavam por não haverem subornado a Honda.⁷ Entre eles estava um casal do estado da Pensilvânia que afirmou ter perdido sua concessionária por não pagar propinas. O casal acionou a Honda e um revendedor concorrente, alegando que, por se recusarem a pagar luvas, eles receberam os carros menos vendáveis, perderam US\$ 15 milhões entre 1985 e 1989, acabando por perder sua empresa. Enquanto o concorrente recebia os modelos mais recentes e vendáveis, afirmava-se ao casal que os carros não estavam disponíveis. A Honda lhes disse para renovar o contrato da concessionária, mas quando não puderam pagar os US\$ 3 milhões emprestados para financiar o projeto, foram forçados a vender seu negócio.⁸ Um proprietário de concessionária do estado da Carolina do Norte também processou a Honda e um revendedor concorrente, acusando-os de lesar seu negócio. “O fato de isso ter acontecido deixou uma mágoa”, disse o revendedor. “O setor de revenda de veículos é muito competitivo. Esperamos tratamento justo e equitativo”.⁹

Tais práticas causam um dano significativo para a sociedade ao distorcer o mercado. Os gerentes de venda corruptos da Honda manipularam o mercado competitivo a favor de possíveis revendedores, em detrimento de sua empresa e dos revendedores mais eficientes, que, de outra forma, teriam fechado contratos. Essa corrupção no setor privado não se restringe às cadeias de fornecimento ou redes de distribuição, mas afeta todas as operações de negócios.

Há um potencial de corrupção desde as etapas iniciais de constituição de uma empresa, o que inclui contratar funcionários e obter financiamento. De empregados de cassinos nos Estados Unidos a enfermeiras em Bahrein, o processo de contratação pode ser corrompido pelos recrutadores e seus agentes, ao exigirem dos candidatos o pagamento de propina para conseguir os empregos.¹⁰ Em troca de dinheiro, um funcionário de banco pode ser subornado para conceder à empresa um empréstimo em condições favoráveis. Recentemente, por exemplo, um gerente de contas sênior do Royal Bank of Canada foi acusado de receber C\$ 362 mil (US\$ 300 mil) em propinas de uma empresa de fornecimento de produtos metalúrgicos, atualmente extinta, em troca da aprovação de empréstimos, aumento da multimilionária linha de crédito da empresa e preparação de demonstrações financeiras fraudulentas.¹¹ Esse não é um caso isolado de corrupção na obtenção de serviços bancários. Em uma pesquisa realizada em 1999, mais de um terço das empresas disse considerar a corrupção nos empréstimos bancários como um obstáculo grande, médio ou pequeno em suas operações.¹²

Os riscos de corrupção também são inúmeros em operações com fornecedores e terceirizados. Alvos prováveis de corrupção são gerentes que controlam verbas para aquisições ou terceirização, as quais podem alcançar milhões de dólares e significar o sucesso ou a ruína de toda uma empresa. Agentes de compras podem ser tentados a selecionar os fornecedores com base

7 *Washington Post* (EUA), 5 de dezembro de 1996.

8 Knight Ridder/Tribune Business News (EUA), 27 de outubro de 1995.

9 Knight Ridder/Tribune Business News (EUA), 12 de setembro de 1995.

10 Associated Press (EUA), 21 de junho de 2008; *Trade Arabia* (Bahrein), 8 de outubro de 2008.

11 *Toronto Star* (Canadá), 20 de outubro de 2008.

12 T. Beck, A. Demirgüç-Kunt e R. Levine, *Bank Supervision and Corruption in Lending*, Documento de trabalho no. 11498 (Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research, 2005).

em propinas, e não na qualidade ou custo. Na Coreia do Sul, por exemplo, o diretor executivo de um dos maiores grupos de telecomunicações teve que pedir demissão em 2008, após denúncias de que recebera propinas de fornecedores de equipamentos em troca de contratos.¹³ Mesmo processos de licitação competitiva são vulneráveis. Por exemplo, um processo de compra através de leilão por envelope fechado gera forte estímulo para que os fornecedores paguem propinas em troca de informações confidenciais sobre o contrato ou sobre os lances dos concorrentes.¹⁴

Vendas, distribuição e operações com clientes do setor público e privado apresentam uma última série de desafios de corrupção que refletem os riscos de corrupção ao longo da cadeia de fornecimento. Aqui, os próprios gerentes de vendas das empresas, como aqueles da Honda, poderão sentir-se tentados a molhar a mão de seus pares nos departamentos de compras, para atingir metas de vendas e obter negócios lucrativos.

Quando uma empresa se expande internacionalmente, os riscos de corrupção nas relações com fornecedores, clientes e prestadores de serviços podem aumentar drasticamente. Empresas sem conhecimento do mercado local ou contatos de negócios geralmente contratam representantes locais ou estabelecem *joint ventures* com empresas locais. Entretanto, sem uma seleção cuidadosa e monitorada, esses atores locais poderão apelar para o pagamento de propinas a fim de atingir os resultados para os quais foram contratados, levando a uma terceirização da corrupção.

Um fenômeno subestimado

A compreensão do impacto do suborno comercial nos mercados se torna cada vez mais importante, devido a tendências como a crescente privatização e terceirização dos serviços governamentais, a liberalização dos mercados em muitos países, e o crescimento do setor privado em relação ao setor público.¹⁵

A corrupção na cadeia de valor pode penetrar todos os aspectos das operações de negócios. O denominador comum de todos os atos corruptos é que eles lesam pelo menos uma das partes envolvidas na transação, considerando-se que um representante é induzido a favorecer um fornecedor ou prestador de serviços de qualidade inferior, contratar um funcionário menos qualificado, abrir mão do dever de diligência na prestação de serviços, etc. A longo prazo, todavia, todos os participantes do mercado, e a sociedade como um todo, serão afetados. O pagamento de suborno aumenta a incerteza e os custos dos negócios para todos. Além disso, fomenta uma cultura e prática de desonestidade e decadência moral, que abre as portas para outros tipos de atos corporativos ilícitos. Talvez o mais grave seja que o suborno solapa os

13 *International Herald Tribune* (EUA), 5 de novembro de 2008.

14 J. Andwig, 'Corruption in the North Sea Oil Industry: Issues and Assessments', *Crime, Law, and Social Change*, v. 28, no. 4, (1995).

15 P. Webb, 'The United Nations Convention against Corruption', *Journal of International Economic Law*, v. 8, no. 1, 2005; G. Heine, 'Comparative Analysis' in G. Heine, B. Huber e T. Rose (ed.), *Private Commercial Bribery: A Comparison of National and Supranational Legal Structures*. (Paris: Câmara de Comércio Internacional, 2003); A. Argandoña, 2003.

princípios empresariais fundamentais da concorrência leal e seleção baseada no mérito, pré-requisitos para que os mercados produzam inovação, eficiência, aumento de produtividade e crescimento. Em essência, a corrupção na cadeia de valor, tanto dentro do âmbito privado como entre os setores público e privado, apresenta uma ameaça fundamental para a confiança nas economias de mercado e para seu funcionamento.

Segundo a Câmara de Comércio Internacional: “O combate à corrupção no setor privado será um elemento primordial dos esforços em todo o mundo para criar um ambiente justo para todos os participantes do mercado, para promover a confiança dos setores público e privado no Estado de direito, e para reduzir os custos de operações transfronteiriças.”¹⁶

Conscientização e legislação limitadas

Embora talvez constitua o principal componente de corrupção na cadeia de valor e tenha consequências negativas para o funcionamento dos mercados e das economias, a corrupção no setor privado tem recebido, até o momento, uma atenção surpreendentemente limitada dos legisladores.

Em nível internacional, vários instrumentos abordam a corrupção no setor privado de forma diferente. A Convenção sobre o Combate à Corrupção da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) trata apenas do suborno de funcionários públicos.¹⁷ A Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção requer que os países apenas “considerem” a criminalização do suborno comercial.¹⁸ Apenas a Convenção Penal contra a Corrupção do Conselho da Europa requer que os países proíbam o suborno no setor privado.¹⁹

Em nível nacional, o suborno comercial é enfrentado de diferentes formas. Mesmo que um país não tenha uma lei que trate especificamente do suborno comercial como forma de corrupção, outras leis podem estar disponíveis para punir tais ações.²⁰ Essas leis podem estar baseadas em diferentes teorias de regulamentação do comportamento, entre as quais violação das obrigações fiduciárias para com o proprietário da empresa, quebra de confiança para com um empregador, ou restrição da livre concorrência.²¹ Esse mosaico de regras disponíveis traz diferentes padrões de coleta de provas e culpabilidade, sem, contudo, fornecer uma base consistente para enfrentar a corrupção no setor privado.

16 Câmara de Comércio Internacional, *Memorandum to the OECD Working Group on Bribery in International Business Transactions*, (Paris: Câmara de Comércio Internacional, 2006).

17 *Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions*, Grupo de trabalho sobre a corrupção em transações comerciais internacionais, (Paris: OCDE, 1997).

18 ‘Bribery in the Private Sector’, *United Nations Convention against Corruption*, artigo 21, (Nova Iorque: ONU, 2003).

19 *Criminal Law Convention on Corruption*, Council of Europe, artigos 7 e 8, (Estrasburgo: Conselho da Europa, 1999).

20 Para uma visão geral das leis de treze países membros da OCDE que abordam a corrupção no setor privado, veja G. Heine, B. Huber e T. Rose (ed.), 2003.

21 Op. cit. Veja também F. A. Gevurtz, ‘Commercial Bribery and the Sherman Act: The Case for Per Se Illegality’, *University of Miami Law Review*, v. 42, 1987.

De modo geral, a corrupção no setor privado é uma área que requer maior estudo. No mínimo, se faz necessário um diálogo sobre os objetivos das políticas que estão por trás da proibição do suborno no setor privado, o que irá influenciar a natureza de quaisquer leis antissuborno que os países possam vir a promulgar.

Invocar uma legislação para concorrência ou fraude sem que haja proibições diretas da corrupção no setor privado poderá deixar lacunas e não produzir um efeito de dissuasão proporcional ao total dos danos sociais causados pela corrupção. Tampouco irá resolver o estado de ambivalência moral e prática que impede uma conformidade legal consistente por parte das empresas, e o combate à corrupção nas práticas de aquisições do setor público. Por um lado, os gerentes de vendas são legalmente proibidos de subornar clientes do setor público. Por outro, as mesmas práticas caem em uma área jurídica nebulosa e podem até ser consideradas legais no caso de clientes privados, desde que estas atividades não fraudem diretamente suas próprias empresas ou lesem diretamente a concorrência. É muito difícil criar programas eficazes de conformidade legal sobre bases tão ambivalentes para o que é permitido e o que não é.

É necessário também um melhor entendimento da escala e foco do suborno comercial privado. Um problema é o fato de as empresas frequentemente relutarem em adotar publicamente medidas contra o suborno comercial, temendo um possível impacto negativo sobre sua reputação. Elas tentam, então, lidar com a situação internamente.²² Consequentemente, é extremamente difícil obter dados estatísticos.

Uma exceção é a *2008 Bribe Payers Survey* (Estudo sobre pagadores de suborno 2008) da Transparency International, que entrevistou mais de 2.700 executivos de 26 países, que recebem investimentos externos direto. Um em cada quatro entrevistados indicou que a corrupção no setor privado prejudica a operação e o crescimento de seu negócio, o que faz dessa forma de corrupção um obstáculo mais amplamente relatado do que questões de infraestrutura ou o funcionamento do poder judiciário.²³

Na Coreia do Sul, que tomou medidas duras de combate à corrupção no setor privado, na esteira da crise financeira de 1997, mais de 7.000 casos foram investigados entre 1998 e 1999.²⁴ Isso é provavelmente apenas a ponta do iceberg da corrupção no setor privado. Entretanto, mesmo esses dados isolados, já salientam a necessidade de que o foco da luta contra a corrupção no setor empresarial ultrapasse o âmbito das aquisições no setor público, para abranger a totalidade da cadeia de valor dos negócios, desde as relações com fornecedores e terceirizados até as operações com prestadores de serviços, distribuidores e clientes.

22 A. Argandoña, 2003.

23 TI, '2008 Bribe Payers Survey' (Berlim: Transparency International, 2008).

24 B.-S.Cho, 'Korea' em G. Heine, B. Huber e T. Rose (ed.), 2003.

Pequenas e médias empresas: desafios no combate à corrupção

Elaine Burns¹

As pequenas e médias empresas (PMEs) são de extrema importância para a economia global, representando mais de 95% dos negócios em todo o mundo e até mais do que 99% do setor empresarial em países como Bélgica, Grécia, Itália e Coreia do Sul.² Operando, como muitas fazem, em difíceis mercados em desenvolvimento e dando suporte a importantes setores econômicos como elos cruciais em suas cadeias de fornecimento, as PMEs são vulneráveis à ameaça da corrupção. Conforme revelou uma pesquisa do Banco Europeu de Reconstrução e Desenvolvimento (BERD)/Banco Mundial, mais de 70% das PMEs percebem a corrupção como um impedimento para seus negócios, em comparação a cerca de 60% das grandes empresas.³

O que uma PME pode fazer para evitar o suborno quando um funcionário da alfândega exige uma propina para permitir a importação de um produto perecível? Onde um fornecedor pode obter ajuda quando o comprador de um grande varejista espera um incentivo para assinar contratos? Ajudar as PMEs a resistir à corrupção é um componente essencial de qualquer iniciativa abrangente contra a corrupção e pode evitar que elas se tornem o elo mais fraco.

As PMEs podem ser pequenas como uma empresa individual ou uma empresa familiar com 20 pessoas ocupadas, mas também podem atingir o porte de uma empresa com várias centenas de empregados. Cada uma dessas categorias de PME, entretanto, qualquer que seja seu porte ou estrutura, enfrenta quatro principais desafios, embora em diferentes graus.

- É possível que a cultura do suborno esteja tão enraizada no mundo empresarial que as PMEs se encontrem sob pressão de se submeter ou fechar as portas. Em contextos específicos, o suborno poderia ser considerado apenas um mecanismo empresarial como outro qualquer, um atalho necessário para aquilo que, por caminhos legais, seria um desafio colossal para a empresa. No entanto, uma empresa que funciona com suborno não está somente atuando ilegalmente, mas também se expondo a penalidades. Essas vulnerabilidades podem aumentar ainda mais a pressão sobre as PMEs para ceder às exigências da corrupção.
- As PMEs podem frequentemente não reconhecer ou compreender as complexidades ou áreas nebulosas da corrupção. Pode haver incerteza sobre quando um presente ou convite visa um incentivo; quando uma doação a um partido político ou instituição beneficente pode ser usada como propina; e quais poderiam ser as consequências de conflitos de interesse não detectados. Uma análise da OCDE sobre alguns dos principais países exportadores, por exemplo, revela que mesmo quando as PMEs representavam a maioria das empresas

¹ Elaine Burns trabalha na equipe do setor privado da Transparency International.

² OCDE, *Mid-term Study of Phase 2 Reports: Application of the Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions* (Paris: OCDE, 2006).

³ BERD e Banco Mundial, 'Business Environment and Enterprise Performance Survey (BEEPS) data set', 2000; pergunta: 'How problematic are obstacles in the business environment in the following areas? Corruption.'

exportadoras, elas ainda tendiam a ser mal informadas sobre a legislação anticorrupção.⁴

- A falta de recursos também é um grande desafio. A quantidade de pessoas, tempo e dinheiro necessários para criar programas de combate à corrupção será geralmente mais restrita do que em organizações de grande porte. Apenas obter o lucro necessário para sobreviver já é uma pressão considerável sobre muitas PMEs, quanto mais levantar recursos para resistir à corrupção.
- As PMEs têm pouco apoio para lidar com a extorsão — exigências de dinheiro, bens ou serviços — e geralmente acabam não conseguindo oferecer muita resistência. Embora possa haver boas intenções e boas práticas entre muitas PMEs, há poucas redes de apoio para essas organizações e pouca consistência nas medidas de combate à corrupção.

Para vencer os desafios expostos acima, as PMEs precisam ser conscientizadas dos limites exatos da corrupção, aprender como resistir a ela e receber apoio para tanto. Como um incentivo para resistir ao suborno, as empresas precisam compreender os danos que este causa — tais como perda de controle e reputação e possíveis penalidades e condenações — assim como reconhecer que o dinheiro pago em propinas tem um impacto direto na viabilidade econômica das empresas ao erodir sua base. Além disso, à medida que o ambiente empresarial como um todo se conscientiza dos riscos envolvidos na corrupção, as PMEs precisam correr atrás: uma reputação de integridade e ativismo no combate à corrupção é cada vez mais importante para que as empresas se tornem atraentes para as instituições financeiras, e nos processos seletivos para participar das cadeias de fornecimento das grandes empresas.

Sendo assim, é essencial que as PMEs comecem a enfrentar a problemática da corrupção de forma coordenada e articulada. Para isso, elas irão precisar do apoio dos governos, sobretudo com a injunção decidida das leis de combate à corrupção, assim como dos órgãos governamentais de aquisição, os quais, antes de fechar contratos com as PMEs, podem estabelecer pactos de integridade para licitantes e empresas contratadas, com a função de acordos sobre transparência, prestação de contas e responsabilidade. Incentivos por parte dos bancos, tais como uma taxa de juros favorável para empresas que tenham implementado planos de combate ao suborno, também poderiam motivar as PMEs a investir em iniciativas anticorrupção. Da mesma forma, a assistência de grandes empresas, que podem usar sua experiência para apoiar seus fornecedores por meio de treinamento e recursos, ajudaria as PMEs a se preparar para as situações envolvendo o suborno. Há também a assistência oferecida pela sociedade civil. A Transparency International desenvolveu recentemente uma ferramenta para ser usada por PMEs que fornece orientações claras e exemplos práticos sobre as questões envolvidas e para criar um programa de combate ao suborno.⁵

O suborno pode também ser evitado de forma criativa e com boa relação custo-benefício. Em alguns países, as PMEs formaram cooperativas para combater a corrupção por meio de apoio mútuo e criando seus próprios planos coletivos de combate à corrupção. Onde uma só voz pode ser inócua e ineficaz, muitas se tornam fortes. Em outra iniciativa, patrocinada pela

⁴ OCDE, 2006.

⁵ Disponível em vários idiomas em *Business Principles for Countering Bribery: Small and Medium Enterprise (SME) edition*; www.transparency.org/tools. Nota: ainda não está disponível uma edição brasileira deste texto.

Agência Dinamarquesa para o Desenvolvimento Internacional por meio da Confederação das Indústrias da Tanzânia, as PMEs da Tanzânia reagiram contra exigências fiscais fraudulentas mandando o autor do golpe ligar para um número telefônico especial, onde uma pequena equipe o bombardeava com perguntas sobre as exigências, solicitava nomes, números de referência, chefes de departamento e números de telefone, até que, por fim, soterrado pelos detalhes, a pessoa desistia da fraude.⁶ Com toda essa atividade, a afirmação da OCDE, em sua Convenção contra a Corrupção, de que “a corrupção deixou de ser um negócio como qualquer outro” está começando a se tornar mais convincente, mesmo no contexto complexo em que as PMEs atuam.⁷

6 Entrevista feita pelo autor.

7 Vide, por exemplo, *United Nations Office on Drugs and Crime*, ‘Small Business Development and Corruption’, texto para discussão (esboço), (Viena: UNODC, 2006).

Corrupção na concorrência de mercado: conluio e cartéis

Pradeep S. Mehta¹

Um desdobramento recente e drástico nos processos contra cartéis foi a descoberta de imensos cartéis que atuam internacionalmente, alguns com amplitude mundial. Seus participantes eram empresas multinacionais sediadas em diferentes países.

*OCDE, 2003*²

Os cartéis são vistos como o “mal maior no combate ao truste”.³ Cartéis e outros esquemas de conluio podem obter enormes ganhos com práticas anti-competitivas, responsáveis por graves problemas para consumidores e a economia mundial. Nenhum produto ou serviço está imune. Os esquemas de fixação de preços e conluio penetraram desde os mercados de alimentos e vitaminas até os mais estranhos compostos químicos, passando por insumos industriais, projetos de infraestrutura, tecnologia da informação de última geração, produtos para a saúde e serviços ao consumidor.

1 O autor é secretário-geral da Consumer Unity & Trust Society (CUTS) International, Jaipur, e co-presidente da International Network of Civil Society Organisations on Competition. Siddhartha Mitra e Udai Mehta, da CUTS International, contribuíram neste artigo.

2 OCDE, *Hard Core Cartels: Recent Progress and Challenges Ahead* (Paris: OCDE, 2003).

3 *Verizon Communications Inc. v. Law Offices of Curtis V. Trinko*, 540 U.S. 398 (2004).

Segundo estimativa, a primeira onda de cartéis no comércio internacional nas décadas de 1920 e 1930 respondia por 40% do comércio mundial de mercadorias e exigiu uma ação de combate nos principais países envolvidos.⁴ Após mais de cinquenta anos agindo fora do radar e enfrentando um pequeno número de processos judiciais, uma nova e (para dizer o mínimo) igualmente perniciosa onda de cartéis globalizados está varrendo o mundo desde a década de 1980, aproveitando-se de comunicação internacional barata e da globalização das redes de produção.

Mais de 283 cartéis privados internacionais descobertos entre 1990 e 2005 abocanharam um total de US\$1,2 trilhão em vendas e causaram prejuízos econômicos diretos para os consumidores, por meio de sobrepreços, de US\$300 bilhões. No início dos anos 2000, cerca de 35 desses cartéis eram descobertos por ano, e as penalidades empresariais no mundo chegaram a US\$2 bilhões anuais.⁵

A relação entre cartéis e corrupção

Os cartéis e os esquemas de conluio são ilegais e imorais, assim como o suborno, o tipo mais clássico de corrupção. O suborno e a formação de cartel empregam estratégias semelhantes de engano e acobertamento, tais como caixa dois, elos ocultos de comunicação ou emprego de intermediários. Eles também estimulam e se nutrem do mesmo clima corporativo de ambiguidade moral e oportunismo sem escrúpulos que mina os padrões de integridade corporativa e o respeito pela lei.

Não surpreende, portanto, que fixação de preços e suborno caminhem de mãos dadas em licitações fraudulentas, manipulação de processos de compra e concorrências públicas. Uma análise de mais de 230 casos de cartéis revelou que quase 1/3 estava relacionado à licitação fraudulenta.⁶ Sutilmente, muitas empresas promovem o comportamento injusto e anti-competitivo. Da mesma forma, o suborno facilita e viabiliza o funcionamento dos cartéis.

Na Índia, por exemplo, uma análise de diversos projetos de milhões de dólares financiados pelo Banco Mundial no setor de saúde revelou muitas incidências de possíveis fraudes, corrupção e conluio de fornecedores. Em 1999, durante um projeto de combate à malária de US\$114 milhões, quatro empresas químicas europeias foram acusadas de formar um cartel e apresentaram lances idênticos para o fornecimento de inseticidas piretroides. Elas dividiram igualmente os contratos, aumentaram os preços e limitaram a concorrência de empresas que apresentaram lances mais baixos.⁷ A Figura 3 mostra a participação das empresas durante e após o suposto conluio.

4 C. D. Edwards, *Economic and Political Aspects of International Cartels* (Nova Iorque: Arno Press, 1976).

5 J. M. Connor e C. G. Helmers, *Statistics on Modern Private International Cartels, 1990 2005*, documento de trabalho no. 06-11 (West Lafayette, IN: Department of Agricultural Economics, Purdue University, 2006); ver também J. Chowdhury, *Private International Cartels: An Overview*, Briefing Paper no. 5 (Jaipur: CUTS Centre for Competition, Investment & Regulation, 2006).

6 J. M. Connor e Y. Bolotova, 'Cartel Overcharges: Survey and Meta-Analysis', *International Journal of Industrial Organization*, v. 24, no. 6 (2006).

7 M. Voith, 'Collusion Alleged among Pyrethroid Makers', *Chemical & Engineering News*, 24 de janeiro de 2008.

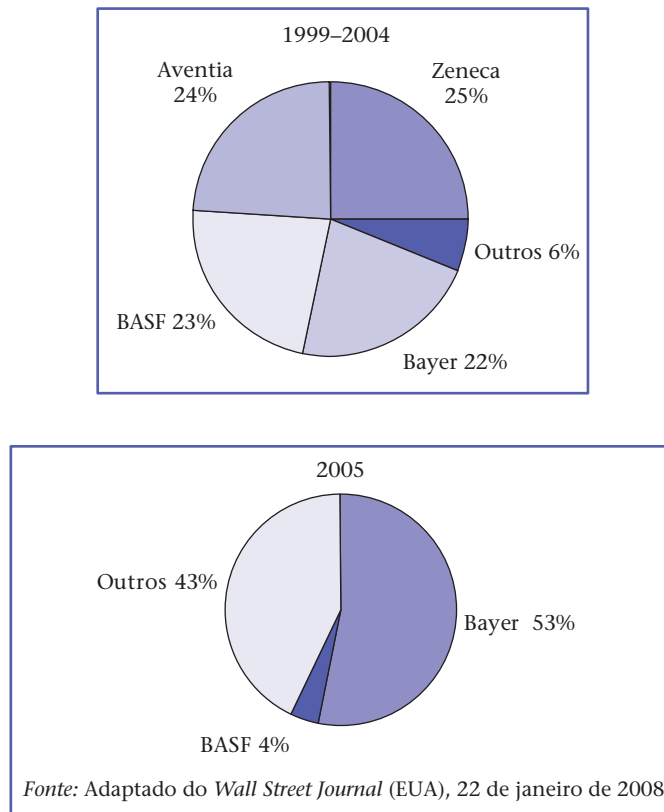


Figura 3: Participação nos contratos de piretroides

O suborno e a formação de cartel também fazem uso de mecanismos parecidos para disfarçar suas atividades, e prosperam na mesma cultura corporativa de oportunismo inescrupuloso. Lutar contra um sem lidar com o outro seria inócuo: o desrespeito pela lei e os mecanismos organizacionais para driblá-la permaneceriam. Portanto, o ponto de partida para uma estratégia bem-sucedida de injunção de leis antitruste seria uma abordagem abrangente de controle de crimes e infrações de colarinho branco. Somente uma abordagem holística e inflexível à conformidade legal conseguirá avanços sustentáveis e confiáveis na integridade corporativa.

Anulação dos progressos obtidos com a ajuda externa (*development aid*)

Os países em desenvolvimento são especialmente vulneráveis. Leis antitruste e injunções relativamente baixas parecem estimular a prática de fixação de preços por cartéis nacionais e internacionais.⁸ Os sobrepreços de cartéis internacionais são significativamente maiores na América Latina e Ásia do que na América do Norte e União Europeia.⁹

8 D. D. Sokol, 'Monopolists without Borders: The Institutional Challenge of International Antitrust in a Global Gilded Age', *Berkeley Business Law Journal*, v. 4 (2007); D. D. Sokol, 'What Do We Really Know about Export Cartels and What Is the Appropriate Solution?', *Journal of Competition Law and Economics*, v. 4, no. 3 (2008).

9 J. M. Connor e Y. Bolotova, 2006.

As consequências são muito graves. Somente em 1997, os países em desenvolvimento importaram US\$54,7 bilhões em mercadorias de 19 setores econômicos participantes de esquemas de fixação de preços. Essas importações responderam por 5,2% do total de importações e 1,2% do PIB desses países. Mesmo com uma estimativa muito conservadora de um aumento de 10% no sobrepreço, esses 19 cartéis causaram aos países prejuízos econômicos diretos equivalentes a 15% da ajuda externa que receberam.¹⁰

Isso é apenas a ponta do iceberg. Especialistas calculam que somente um em cada três ou um em cada seis casos de cartel está sendo descoberto¹¹, e o percentual de sobrepreço pode chegar a 30%.¹² Isso significa que somente os prejuízos econômicos diretos igualam ou excedem o volume total da ajuda dada aos países em desenvolvimento. Os aumentos de preço variaram de 10% para papel térmico para fax e 35% para vitaminas até 100% para aço inoxidável.¹³

Os sobrepreços também solapam as oportunidades de desenvolvimento a longo prazo, aumentam os preços de insumos vitais para setores de atividade econômica locais florescentes e dificultam sua inserção internacional, drenam os orçamentos públicos para infraestrutura essencial e projetos de saúde e impedem o desenvolvimento social. Acima de tudo, sobrepreços tornam os alimentos básicos e os serviços essenciais de saúde ainda mais custosos para os milhões de indivíduos que vivem com menos de US\$1,25 por dia.¹⁴

É fundamental uma injunção abrangente e agressiva de leis antitruste, uma vez que a fixação de preços e sobrepreços, a licitação fraudulenta e a divisão de mercados geográficos e grupos de clientes por meio de conluio afetam os países em diferentes estágios de desenvolvimento.

Ferramentas para uma injunção coercitiva eficaz

Baixos níveis de consciência da escala, abrangência e impacto pernicioso dos cartéis significa que, até há pouco, somente um pequeno grupo de países industrializados (entre os quais Estados Unidos, Canadá e alguns países europeus) realizou esforços verdadeiros para enfrentar os cartéis. Mesmo nesses países, a injunção teve altos e baixos consideráveis. Felizmente, a última década testemunhou o ressurgimento notável do combate aos cartéis em várias nações. Países como Brasil, Japão e Coreia do Sul avançaram em ações penais contra os cartéis.¹⁵ Uma nova lei anti-monopólio entrou em vigor na China em agosto de 2008,¹⁶ e espera-se que a Índia faça o mesmo com uma lei de concorrência mais severa em 2009.

10 M. Levenstein, L. Oswald e V. Suslow, *International Price-fixing Cartels and Developing Countries: A Discussion of Effects and Policy Remedies*, documento de trabalho no. 53 (Amherst, MA: Political Economy Research Institute, University of Massachusetts, 2003).

11 OCDE, 2003.

12 M. Levenstein, L. Oswald e V. Suslow, 2003; J. M. Connor e Y. Bolotova, 2006.

13 Y. Yu, 'The Impact of Private International Cartels on Developing Countries', Tese de Graduação, Stanford Universidade, CA, 2003.

14 US\$1.25 por dia é a linha de pobreza oficial definida pelo Banco Mundial; ver <<http://go.worldbank.org/K7LWQUT9L0>>.

15 D. D. Sokol, 2007; *Financial Times* (Reino Unido), 10 de junho de 2008.

16 *Financial Times* (Reino Unido), 28 de julho de 2008.

Nesse meio tempo, a estrutura jurídica e os dispositivos legais para o combate aos cartéis cresce e se refina. Além dos principais instrumentos de intimidação — multas de responsabilidade civil e administrativas, normalmente de até 10% do volume de vendas —, novas medidas de injunção incluem os seguintes incentivos e punições.

Multas governamentais e indenizações por perdas e danos mais elevadas

As penalidades impostas sobre os participantes de cartéis aumentaram significativamente na última década, com multas de dezenas ou até centenas de milhões de dólares se tornando comuns.¹⁷ A multa mais elevada para uma única empresa foi imposta em 2007 pela União Europeia contra a alemã ThyssenKrupp: cerca de €480 milhões por manipulação do mercado dos elevadores e escadas rolantes em quatro países da UE.^{18,19}

Para fortalecer a intimidação e a injunção, várias jurisdições facilitaram às partes do setor privado acionar participantes de cartéis por perdas e danos visando indenização — embora essa tática seja quase que restrita aos Estados Unidos.²⁰

Penalidades criminais

Rigorosas sanções antitruste contra empresas não são uma intimidação tão eficiente como as sanções criminais contra indivíduos. Até agora, liderar um cartel constitui crime passível de prisão e/ou multas em países como França, Alemanha, Irlanda, Japão, Reino Unido e Estados Unidos. Mais países estão adotando essa estratégia.

Indulgência para com os primeiros desistentes

A suspensão parcial ou total das multas para aqueles que denunciarem atividades de cartel tem se mostrado instrumento extremamente bem-sucedido. Na União Europeia, um programa de 2002 de indulgência para desertores de cartéis — que incluiu anistia total aos primeiros da lista e aos mais cooperativos — levou a um aumento imediato nas denúncias e multas. O programa permitiu à Comissão Europeia mover dezenove ações envolvendo mais de cem empresas, totalizando €3 bilhões (US\$3,12 bilhões) em multas somente em 2002 e 2003.²¹

Denúncias: recompensas para informantes individuais

Incentivos financeiros também podem ser usados como estímulo para denúncias. O Departamento de Comércio Justo do Reino Unido oferece até £100 mil por informações sobre

17 J. M. Connor e C. G. Helmers, 2006.

18 International Competition Network, *Setting of Fines for Cartels in ICN Jurisdictions*, Report to the 7th ICN Annual Conference, Kyoto, abril de 2008 (Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2008).

19 *BBC News* (Reino Unido), 21 de fevereiro de 2007.

20 OCDE, 2003.

21 C. Aubert, P. Rey e W. Kovacic, 'The impact of leniency and whistle-blowing programs on cartels', *International Journal of Industrial Organization*, v. 24, no. 6 (2006).

cartéis.²² Nos Estados Unidos, a *False Claims Act* é uma lei que oferece incentivos financeiros às pessoas que informam sobre atividades ilegais e tem sido usada intensamente para combater fraudes em processos de compra.²³

A indulgência também pode ser eficaz. O Departamento de Justiça dos EUA abordou empresas suspeitas de participar de cartéis para explicar as vantagens dos programas de indulgência para desertores.

Coalizões anti-cartel nos processos de compra

Pactos pela integridade, concebidos e promovidos pela Transparência Internacional, fornecem estrutura para que governos nacionais e possíveis fornecedores se comprometam explicitamente com uma conduta honesta ao participarem de licitações públicas e instaurem um senso de confiança mútua.

Envio de sinais para investidores e consumidores: lista negra da ética

Numa nova versão da “lista negra”, a *Norwegian Competition Authority* removeu empresas condenadas por violar leis de concorrência de listagens de índices e fundos de investimento ético. Como esses fundos e índices aumentam a consciência do investidor sobre questões éticas, a lista transmite uma clara mensagem sobre a inaceitabilidade do crime de concorrência desleal.²⁴ A política de apontar e expor publicamente os responsáveis pode ser levada adiante. A legislação brasileira sobre concorrência prevê que operadores de cartéis paguem para que um resumo de seus crimes seja publicado em jornal.²⁵

A forma de avançar

A boa notícia é que os estreitos elos entre corrupção e cartéis fornecem oportunidades para aprendizagem mútua de estratégias inovadoras de inibição. O grande sucesso dos programas de denúncia e as lições aprendidas sobre a melhor forma de desenvolvê-los podem colaborar com esforços semelhantes relativos à corrupção e vice-versa. Entretanto, possíveis sinergias vão muito além da aprendizagem mútua. Quando suborno e fixação de preços coincidem — como na área dos processos de compra pública —, as autoridades que atuam nos âmbitos da concorrência e do combate à corrupção podem achar útil expandir sua cooperação e compartilhamento de informações. A exposição de empresas que se mancomunam para fraudar uma licitação pública pode sugerir a possibilidade de conluio sistemático no mercado em geral. Da mesma forma, a denúncia de cartéis em setores econômicos específicos pode fazer com que as autoridades analisem licitações públicas para produtos similares, buscando possíveis fraudes e explorando a possibilidade de reivindicar indenização por perdas e danos.

22 *Reuters* (Reino Unido), 29 de fevereiro de 2008.

23 C. Aubert, P. Rey e W. Kovacic, 2006.

24 ‘Blacklisting may strengthen the fight against cartels’, *Norwegian Competition Authority*, 15 de maio de 2008.

25 International Competition Network, 2008.

Essas sinergias e compartilhamento de recursos também se aplicam a grupos da sociedade civil. Organizações de consumidores têm realizado pesquisas e campanhas públicas para melhorar os sistemas antitruste. Partidários da boa governança há tempos se aprimoram no conhecimento e consciência sobre como combater a corrupção e aumentar a integridade pública e corporativa.

Maior capacidade de injunção, estruturas legais fortes (com multas vultosas e responsabilidades criminais) e uso eficaz de mecanismos de incentivo (iniciativas de indulgência e transparência) são interessantes àqueles que lutam contra os trustes e a corrupção. Organizações internacionais, grupos da sociedade civil e governos nacionais devem planejar ações conjuntas para resolver os complexos problemas interligados do pagamento de subornos. É hora de comparar o que se sabe sobre a simbiose perniciosa entre corrupção e cartéis e trabalhar de forma estreita para aumentar a integridade corporativa de maneira abrangente.

Apesar do aumento e da expansão das medidas de injunção no combate aos cartéis, a luta está apenas começando. No mundo, estima-se que as multas médias aplicadas aos cartéis recuperaram somente 20% do sobrepreço cobrado.²⁶ Casos famosos de cartéis, muitas vezes envolvendo as marcas mais respeitáveis no mercado, continuam a virar manchete.²⁷ Da mesma forma, a reincidência continua alta, uma vez que 170 empresas que participaram de cartéis entre 1990 e 2005 reincidiram no crime.²⁸ Isso mostra que a intimidação ainda não é eficaz e um sentimento de impunidade prevalece, mesmo em economias avançadas.

Além disso, os cartéis operam cada vez mais de forma global, ao passo que muitos países em desenvolvimento mal conseguem reunir recursos e determinação para combater cartéis locais enraizados (sem mencionar a fixação de preços de importações). Tudo isso é agravado por um comportamento individualista irresponsável entre as nações. Em 2005 — ou seja, há pouquíssimos anos —, as estruturas regulatórias de pelo menos 51 países, a maioria deles membros da OCDE, ainda toleravam, explícita ou implicitamente, cartéis de exportação que fixavam preços fora de seus países.²⁹ Isso torna prioritários a cooperação internacional e o fortalecimento dos esforços no combate aos cartéis em todo o mundo, de modo que os mercados operem melhor, criem oportunidades de desenvolvimento e aumentem a integridade corporativa.

26 J. M. Connor e C. G. Helmers, 2006.

27 Por exemplo, *The Economist* (Reino Unido), 1 de maio de 2008.

28 J. M. Connor e C. G. Helmers, 2006.

29 M. Levenstein e V. Suslow, 'The Changing International Status of Export Cartels', *American University International Law Review*, v. 20, no. 4 (2005).

Corrompendo as normas do jogo: do lobby legítimo à captura de regulamentos e políticas públicas

Dieter Zinnbauer¹

O lobismo inclui todas as atividades realizadas com o fim de influenciar os processos de elaborar políticas públicas e decisões em instituições governamentais ou similares. Os lobistas que realizam essas atividades trabalham em uma série de organizações, tais como consultorias para assuntos públicos, firmas de advocacia, ONGs, *think tanks*, unidades de lobby empresarial (representantes dentro das empresas) ou associações de comércio.²

Em princípio, os lobbies comunicam informações e opiniões a representantes políticos e funcionários públicos. Portanto, não se trata, em si, de uma atividade moralmente questionável ou ilegítima, mas sim de um elemento importante na discussão democrática e no processo decisório. Isso também se aplica ao lobby empresarial. Na qualidade de empreendimentos coletivos de cidadãos, as empresas têm, assim como qualquer outra associação de interesses, o direito de ser ouvidas no processo decisório democrático.

No entanto, levantaram-se questões muito sérias em torno da influência desproporcional do lobismo empresarial. Companhias cujo faturamento suplanta, de longe, as receitas domésticas de países inteiros, dispõem de um poder de fogo financeiro que nenhuma outra voz consegue enfrentar, na competição pela visibilidade e persuasão política.

As companhias não hesitam em fazer uso generoso de seus recursos. Nos Estados Unidos, as despesas com lobby quase dobraram nos últimos dez anos, alcançando US\$ 2,8 bilhões em 2007 e aumentando a ala dos lobistas para um recorde de 16 mil em 2008.³ Em Bruxelas, calcula-se que 2.500 organizações de lobby, com 15 mil lobistas, competem para influenciar a elaboração de políticas públicas na UE.⁴ Dentre os grupos de interesses que possuem escritórios permanentes em Bruxelas, aproximadamente dois terços representam interesses comerciais, 10% associações empresariais ou trabalhistas, 10% organizações regionais e internacionais, 10% ONGs, e 1% think tanks.⁵

Valores como esses e histórias de tráfico de influências no mundo inteiro alimentam suspeitas de que o setor empresarial esteja controlando, ou ‘capturando’ legisladores e autoridades governamentais. A consequência é uma desconfiança cínica e a longo prazo corrosiva em relação à política e à democracia. O Barômetro Global da Corrupção 2007 da TI, uma pesquisa

1 Dieter Zinnbauer é editor-chefe do *Relatório Global de Corrupção*.

2 Para uma definição válida de lobby, vide, por exemplo, Comissão Europeia, *Green Paper: European Transparency Initiative*, (Bruxelas: Comissão Europeia, 2006).

3 Baseado em *opensecrets.org*, o banco de dados sobre lobismo mantido pelo *Center for Responsive Politics*.

4 Comissão de Assuntos Constitucionais, Parlamento Europeu, *Draft Report on the Development of the Framework for the Activities of Interest Representatives (Lobbyists) in the European Institutions*, (Bruxelas: Comissão Europeia, 2008).

5 W. Lehmann e L. Bosche, *Lobbying in the European Union: Current Rules and Practices*, documento de trabalho no. 04-2003. (Bruxelas: Direção Geral de Pesquisa, Comissão Europeia, 2003).

anual envolvendo mais de 60 mil residências em mais de 60 países, presta um triste testemunho dessa tendência: parlamentos e partidos políticos são invariavelmente considerados as duas instituições mais corruptas na sociedade.⁶

Os receios de influência empresarial indevida sobre questões públicas podem ser divididos em quatro categorias principais.

Corrupção política direta e tráfico de influências

Até mesmo nos regimes mais permissivos, legisladores e funcionários de alto escalão tomam decisões sobre uma ampla gama de questões de imensa importância material para o setor empresarial. Os riscos de corrupção política são elevados, quando o enorme valor econômico de um tal mandato político se confronta com os baixos salários dos funcionários públicos, mandatos inseguros, necessidades de financiar campanhas, ou simplesmente ganância individual. O comércio de influência política por dinheiro ou lucro pessoal é ilegal em quase todo o mundo, porém continua sendo um problema. Varia desde ações individuais, como presentes ou suborno para induzir um determinado voto ou decisão reguladora, até complexos sistemas institucionalizados de nepotismo e favorecimento de amigos, nos quais atores públicos e privados juntam forças para se apropriar de parcelas da riqueza do país.⁷

Conflitos de interesses entre funcionários do governo e setores empresariais

Mesmo que as leis aplicáveis e decisões políticas não estejam oficialmente à venda, um vínculo íntimo entre política e negócios ainda pode conferir aos interesses empresariais um poder de influência desproporcional. Políticos ou seus familiares talvez tenham interesses financeiros diretos nos setores econômicos que estão encarregados de regulamentar, ou talvez aspirem a empregos rentáveis no setor privado, quando se aposentarem de seus cargos públicos. As elites nacionais muitas vezes frequentam os mesmos colégios seletivos e movimentam-se com facilidade entre burocracias públicas e cargos empresariais durante suas carreiras profissionais (o fenômeno do 'entra-e-sai de cargos'), cultivando fortes laços interpessoais. Por exemplo, estima-se que no Reino Unido empresas politicamente conectadas sejam responsáveis por quase 40% da capitalização do mercado — uma cifra que alcança impressionantes 80% na Rússia.⁸

Nada disso é, *per se*, ilegal. Um intenso intercâmbio de competências e talentos pode aumentar a qualidade da regulamentação e da tomada de decisões. Entretanto, se o emaranhado de laços pessoais é denso demais e os interesses financeiros alinhados em excesso, há poucas chances de que os pontos de vista de todas as partes envolvidas ou o interesse público sejam considerados com cuidado. No estado norte-americano do Texas, chega a 70 o número de antigos

6 TI, 'Global Corruption Barometer', 2007.

7 Para uma descrição de capitalismo de apadrinhamento e busca de rendas (*rent-seeking*), veja E. Gomez e K.S. Jomo, *Malaysia's Political Economy: Politics, Patronage and Profits* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999).

8 M. Faccio, 'Politically Connected Firms', *American Economic Review*, v. 96, no. 1, 2006.

legisladores estaduais que fazem lobby com seus ex-colegas. Na Alemanha, o Tribunal Federal de Contas (*Bundesrechnungshof*) manifestou preocupação pelo fato de que, desde 2004, aproximadamente 300 pessoas contratadas por empresas ou associações empresariais foram transferidas temporariamente para ministérios, e muitas vezes atuaram em processos de elaboração de normas envolvendo seus antigos empregadores privados.⁹ Provas empíricas indicam que esses vínculos compensam. Um estudo envolvendo empresas estadunidenses listadas no índice S&P 500 evidenciou que as companhias cujos diretores estavam filiados ao Partido Republicano acusaram um aumento anormal de seu valor no mercado de ações, após as eleições legislativas e presidenciais de 2000, ganhas pelos republicanos, enquanto as companhias ligadas ao oposicionista Partido Democrático sofreram uma queda.¹⁰ Além disso, 50% dos executivos de países da OCDE relataram que relações pessoais e familiares são usadas para ganhar contratos públicos em países não pertencentes à OCDE.¹¹

Acesso desigual a responsáveis por medidas políticas e a processos decisórios

Mesmo desconsiderando as interconexões pessoais e financeiras, a mera escala, crescimento e custo do setor de lobby já indicam que a competição em condições de equidade é praticamente impossível. Nos EUA, em nível estadual, os gastos com lobby somam, em média, US\$ 200 mil por legislador, e cinco lobistas concorrem pela atenção de cada legislador (dez na Califórnia e Florida, 24 em Nova York).¹² É difícil imaginar que interesses menos dotados financeiramente ou menos organizados possam competir equitativamente pela reduzida atenção dos políticos e funcionários públicos.

A globalização tornou ainda mais desafiador o estabelecimento de princípios igualitários de voz e representação. Cada vez mais, políticas que afetam as comunidades estão sendo decididas por instituições internacionais e supranacionais em locais distantes como Genebra, Bruxelas e Washington. Rastrear desenvolvimentos políticos e lobistas no âmbito dessa cúpula internacional pode se transformar em um empreendimento caro e demorado, que só é possível no caso de interesses especiais com bons recursos financeiros.

Integridade e o equilíbrio de informação e representação

O processo de lobby não só visa diretamente os tomadores de decisões e os processos decisórios. Aliados a estratégias de relações públicas mais amplas, os grupos de pressão empresarial movimentam-se cada vez mais em direção às bases, para formar a opinião e o debate público em questões políticas específicas de formas mais sutis. Interesses empresariais podem, é claro, legitimamente contribuir com informações para o debate público e participar do mesmo,

9 *Financial Times* (Reino Unido), 7 de abril de 2008.

10 E. Goldman, J. Rocholl e J. So, 'Do Politically Connected Boards Affect Firm Value?' *Review of Financial Studies*, a ser publicado, (2009).

11 TI, '2008 Bribe Payers Survey', (Berlim: TI, 2008).

12 Veja L. Rush, 'Influence: A Booming Business. Record \$1.3 Billion Spent to Lobby State Government', *Center for Public Integrity*, 20 de dezembro de 2007; assim como *Ratio of Lobbyists to Legislators 2006*. Disponível em: <<http://projects.publicintegrity.org/hiredguns/chart.aspx?act=lobtoleg>>.

ajudando assim a tornar o discurso democrático o mais informado e inclusivo possível. No entanto, os recursos incomparáveis que as empresas empregam nessa atividade, assim como toda uma gama de estratégias sofisticadas para dominar a opinião pública, influenciando a ciência, a mídia e a sociedade civil, geram séria inquietação.¹³

O que podemos fazer? Garantindo a integridade do lobby empresarial

Evitar a influência empresarial indevida sobre questões políticas e a elaboração de políticas públicas é tão importante como difícil. Interações profissionais e vínculos pessoais não desaparecem através da regulamentação. A influência indevida pode ser aplicada de inúmeras formas, algumas muito sutis, difíceis de detectar e ainda mais difíceis de relacionar a benefícios específicos. Por isso, para manter a influência empresarial sob controle, não basta criminalizar determinadas atividades. É necessário definir uma ampla gama de sanções e recompensas, assim como controles recíprocos que forneçam incentivos fortes para que todos respeitem as regras. A melhor combinação e as prioridades das medidas políticas dependerão das interrelações específicas entre empresas e política em um determinado país, das características do processo de elaboração de diretrizes, do grau de desenvolvimento do setor lobista, e da agilidade da mídia, ciência e setores da sociedade civil. As medidas dizem respeito a quatro principais grupos de interesse:

- funcionários em cargos públicos como alvos finais do lobismo;
- a mídia, a sociedade civil e a ciência como provedores e mediadores de informação;
- lobistas como os agentes que realizam atividades de lobby; e
- empresas como principais contratadores do lobby.

O destinatário: representantes políticos e detentores de cargos públicos.

Muitas das disposições já estabelecidas para a boa governança visam diretamente prevenir a influência indevida no processo decisório democrático. Elas incluem leis sobre o financiamento de campanhas eleitorais e partidos políticos, assim como a criminalização do suborno de funcionários públicos e do tráfico de influências. Vários países decretaram tais disposições, mas a injunção continua deficiente. Brechas e desvios continuam sendo explorados, mesmo nos regulamentos mais avançados, o que obriga a um aperfeiçoamento constante.¹⁴

Iniciativas de transparência são ferramentas relativamente novas nesse repertório, e oferecem elementos essenciais de controle, sempre que a injunção deixa a desejar. Medidas como a divulgação de ativos pelas autoridades públicas, audiências abertas e processos de regulamentação consultivos, todas sustentadas por um forte acesso à informação, capacitam cidadãos, grupos de monitoramento e a mídia para melhor acompanhar e se engajar no processo decisório político.

¹³ Consulte o artigo seguinte de David Miller.

¹⁴ Veja-se, por exemplo, o escândalo de alto escalão em 2006 nos Estados Unidos, envolvendo o lobista Jack Abramoff, que levou a um aperfeiçoamento da regulamentação do lobby no decreto Honest Leadership and Open Government Act, de 2007.

Medidas adotadas nos Estados Unidos, na França e na Letônia contra o ‘entra-e-sai de cargos’, por exemplo,¹⁵ ajudam a atenuar ainda mais os conflitos de interesses. Elas preveem, em geral, períodos de ‘quarentena’ antes que funcionários públicos ou legisladores possam atuar como lobistas para seus ex-colegas, ou assumir cargos em setores econômicos que anteriormente estavam encarregados de fiscalizar.

Os mediadores de informação: mídia, sociedade civil e ciência

A garantia de que a mídia seja independente, justa e inclusiva no contexto das pressões comerciais baseia-se em disposições rigorosas sobre a liberdade de expressão e a redução das barreiras à entrada no mercado. A resposta política ao lobby disfarçado de jornalismo pode incluir a exigência de divulgação dos patrocinadores e uma distinção clara entre mensagens de conteúdo e comerciais. A diversidade da mídia deve ser encorajada por meio de subsídios à mídia alternativa, acesso à banda larga e a canais de transmissão, e o apoio continuado à mídia independente de interesse público. É preciso mais de mil andorinhas para fazer o verão da esfera midiática.

A proteção à integridade e à contribuição crítica da ciência baseia-se na divulgação ampla dos fundos de pesquisa, no financiamento público continuado para a pesquisa crítica, na revisão detalhada por outros acadêmicos, e num comprometimento inabalável da comunidade científica com a integridade e com os princípios da pesquisa científica.

De modo semelhante, a garantia da integridade e autenticidade das intervenções pela sociedade civil no debate público baseia-se na divulgação de todos os financiamentos e objetivos políticos.

Os agentes de influência: regulamentando o setor de lobby

Firmas de lobby são muitas vezes parte de conglomerados maiores de comunicação transnacional, que mantêm representações em economias importantes no mundo inteiro. Até pouco tempo atrás, era bastante limitada a fiscalização especial ou regulamentação do setor de lobby, apesar de seu crescimento, expansão global e forte interação nos processos de estabelecimento de políticas. Durante mais de um século, os Estados Unidos foram o único país a regular os lobistas. Em 1991, a Austrália, o Canadá e a Alemanha seguiram seu exemplo, e no presente momento diversos outros países ou decretaram normas para lobistas ou estão em vias de fazê-lo.¹⁶ A Comissão Europeia iniciou em 2005 um processo de consulta para a regulamentação de lobistas, e abriu um cadastro voluntário para lobistas em meados de 2008. A onda de interesse por parte de *think tanks* e de organizações da sociedade civil (OSCs) em definir responsabilidades no lobby e torná-lo mais transparente é mais um testemunho da relevância dessas questões.¹⁷

15 Group of States against Corruption (GRECO), *Rules and Guidelines regarding Revolving Doors/Pantouflage*, (Estrasburgo: GRECO, 2007).

16 OCDE, *Lobbyists, Governments and Public Trust: Building A Legislative Framework for Enhancing Transparency and Accountability in Lobbying* (Paris: OCDE, 2008).

17 Vide, por exemplo, a *Alliance for Lobbying Transparency & Ethics Regulation*, uma coalizão de mais de 160 grupos advogando a reforma do lobismo no plano europeu: www.alter-eu.org/.

Juntamente com códigos de conduta e proibições específicas das atividades ilícitas de lobby, os cadastros de lobby obrigatórios são um recurso central para tornar as atividades lobistas mais transparentes e definir responsabilidades. A obrigação de ‘divulgação substantiva’ exige que os lobistas revelem seus nomes, clientes, áreas temáticas, alvos, técnicas e informações financeiras. Embora a divulgação varie de acordo com o sistema político e requeira um ajuste fino constante e uma injunção rigorosa, essa iniciativa tão abrangente por uma maior transparência do lobby não é uma demanda irreal e não-testada. Cada elemento de divulgação mencionado aqui já foi implementado em um dos países de vanguarda a caminho de uma maior transparência.

O exemplo dos EUA mostra claramente o impacto de tais sistemas de transparência. Diversas OSCs, tais como o *Center for Public Integrity* e o *Center for Responsive Politics*, usam esses cadastros de lobistas para realizar análises detalhadas do lobby empresarial. Cidadãos, a mídia e outras ONGs podem facilmente acompanhar, em bancos de dados online de fácil utilização, os fluxos de verba empresarial no financiamento de campanhas eleitorais e nas atividades de lobby.

Para permitir e facilitar essas análises tão vitais, a liberdade de informação e as disposições sobre a divulgação devem especificar formatos de relatório conducentes (acesso padronizado e aberto aos dados brutos), especialmente em relação ao arquivamento eletrônico e à apresentação online da informação.¹⁸

Do ponto de vista global, a regulamentação do lobby ainda está engatinhando. Enquanto o Canadá, o governo federal dos EUA e quase todos os estados dos EUA instituíram normas para o lobby, até o momento somente poucos outros países tentaram seguir seu exemplo. As normas estabelecidas na Alemanha e no Parlamento Europeu, por exemplo, são consideradas significativamente menos rigorosas e abrangentes do que as de boa parte da América do Norte.¹⁹

O elo mais direto, porém perdido, na integridade do lobby: as empresas

Os esforços para refrear a influência empresarial indevida têm se ampliado cada vez mais, passando do foco nos alvos de lobby para as atividades dos lobistas. No entanto, até o momento os esforços para tornar o lobby mais transparente e responsável vêm dedicando atenção limitada àquele que é, possivelmente, o fator mais importante da equação: as próprias empresas.

Dinheiro do setor empresarial tem alimentado a expansão do setor de lobby e ao mesmo tempo as empresas incrementaram suas capacidades internas de lobby. O número de cargos para relações empresas–governo em Washington cresceu de um único em 1920 para 175 em 1968, e em 2005 já havia mais de 600.²⁰ A divulgação por parte de lobistas e autoridades gover-

18 Para exigências mais específicas sobre a divulgação de informação eletrônica, veja D. Zinnbauer, *With the Internet and Information Disclosure towards a New Quality in Democratic Governance: A Policy Agenda and Ways to Take It Forward*, Research Memo no. 4. (Nova Iorque: Social Science Research Council, 2004).

19 R. Chari, G. Murphy e J. Hogan, ‘Regulating Lobbyists: A Comparative Analysis of the United States, Canada, Germany and the European Union’, *Political Quarterly*, v. 78, no. 3, 2007.

20 R. Repetto, *Best Practice in Internal Oversight of Lobbying Practice*, documento de trabalho no. 200601 (New Haven, CT: Yale Center for Environmental Law and Policy, 2006).

namentais — quando eficiente, completa e acessível — pode ajudar a sociedade civil a montar algumas peças do quebra-cabeça do lobby. As próprias companhias estão numa posição privilegiada para prestar contas e assumir a responsabilidade por todas as suas atividades lobísticas, no entanto raramente estão inclinadas a divulgar tal informação.

Ainda mais surpreendente é que as atividades de lobby — e, quando aplicável, as contribuições políticas — raramente são sujeitas a fiscalização empresarial interna, mesmo sendo de interesse estratégico central e potencial importância material para as empresas. Em 2008 somente cerca de um terço das empresas do índice S&P 100 solicitou a fiscalização da diretoria para despesas políticas.²¹ O resultado é que atores empresariais possivelmente se engajam em políticas públicas sem suficiente consulta, responsabilidade e controles rígidos se o lobby é consistente com as metas e interesses a longo prazo dos acionistas.²²

Na maioria dos casos, a divulgação pública das atividades de lobby é bastante limitada. Com gastos de milhões de dólares, o lobby tornou-se um componente essencial da identidade empresarial, cidadania e responsabilidade. A atividade de fornecer relatórios, todavia, fica muito aquém de outras exigências e práticas de divulgação já consolidadas sobre o impacto social e ambiental.

A pressão para tornar as próprias empresas mais responsáveis e transparentes em relação a suas atividades de lobby vem aumentando gradualmente, a partir de diferentes direções.

- *Internamente*: em uma pesquisa com 255 membros de diretorias de empresas dos Estados Unidos, realizada em 2008, mais de três quartos dos entrevistados apoiaram a sugestão de que as firmas divulgassem seus pagamentos a associações do comércio e outras organizações isentas de impostos usadas para fins políticos.²³
- *Pelos acionistas*: em 2008 acionistas dos EUA apresentaram mais de 50 requerimentos de informes detalhados sobre doações empresariais e as políticas subjacentes, e os pedidos que foram submetidos a voto receberam níveis recorde de apoio (em média 26%).²⁴
- *Pela sociedade civil e think tanks*: Diversas iniciativas da sociedade civil buscam fortalecer a divulgação corporativa e a fiscalização de finanças empresariais e, mais recentemente, de atividades lobistas. A Global Reporting Initiative, por exemplo, oferece diretrizes amplamente adotadas para relatórios de sustentabilidade e oferece um modelo detalhado para relatório sobre posições e participação nas políticas públicas. Da mesma forma, a OCDE reconheceu a divulgação voluntária pelas empresas de sua participação no desenvolvimento de políticas públicas e no lobby como ‘boas práticas emergentes na governança corporativa’.²⁵

21 Center for Political Accountability, ‘Political Disclosure Tops 50 Companies’, 28 de maio de 2008.

22 R. Repetto, 2006.

23 Mason-Dixon Polling and Research, ‘Corporate Political Spending: A Survey of American Directors’, de 4 a 15 de fevereiro de 2008.

24 RiskMetrics Group, *2008 Proxy Season Preview: Social Service*, (Nova Iorque: RiskMetrics Group, 2008); L. Reed Walton, ‘Postseason Review: Social Proposals’, RiskMetrics Group, 5 de agosto de 2008.

25 OCDE, 2008.

Novas e antigas terras para um lobby responsável

Garantir que o poder econômico não se traduza em influência desproporcional e indevida sobre o processo decisório político é um desafio fundamental que acompanha países em todos os estágios do desenvolvimento. A falha em refrear a influência indevida forma a base para um Estado cleptocrático, um desenvolvimento político e econômico truncado e, o que talvez seja o efeito mais pernicioso, um povo que perde a confiança na negociação democrática justa, com consequências dramáticas para a viabilidade de todo o sistema político e econômico.

Apesar de um sistema mais sofisticado e abrangente de controles recíprocos, a responsabilidade final recai sobre os próprios atores empresariais. As companhias têm sido certamente lentas em reconhecer que transparência e justiça no lobismo são características centrais da cidadania empresarial do século XXI. Leis, regulamentos, transparência e grupos de vigilância são essenciais para reduzir e mitigar os riscos, mas precisam se atualizar constantemente e não são substituto para o compromisso das empresas com uma participação justa e transparente na elaboração de políticas. A pressão pública está aumentando e os modelos para boas práticas estão a postos. Está na hora de mais companhias em mais países se prepararem para agir.

A nova fronteira do lobby empresarial: da influência na elaboração de políticas ao delineamento do debate público

David Miller¹

No intuito de obter resultados mais sutis e sustentáveis, os grupos lobistas vêm focando em grandes debates públicos cujos temas versem sobre questionamentos políticos. Eles esperam que, ao enquadrar problemas específicos e promover aspectos que sustentem suas mensagens, angariem apoio da população para determinada empresa ou setor de atividade econômica. Patrocinar pesquisas científicas duvidosas, manipular coberturas da mídia e criar organizações sociais artificiais estão entre as estratégias empregadas.

¹ David Miller é Professor de Sociologia na Universidade de Strathclyde, Reino Unido.

Dando forma à ciência

Formatar apresentações de pesquisas científicas e enfatizar pontos específicos pode ser a chave para influenciar um debate público. Existem diversas universidades com baixo fluxo de caixa instadas a buscar programas de pesquisa que interessem aos setores econômicos, e o montante é tal que as empresas passaram a desempenhar papel de importância no custeio da ciência, na formação de indivíduos que ocupem cadeiras acadêmicas e no patrocínio de *think tanks* e publicações científicas. Algumas empresas custeiam cientistas para participarem de conferências internacionais e empregam assessorias de relações públicas para atuarem como *ghost-writers*, elaborando artigos acadêmicos publicados em seus nomes.²

Em tal ambiente, existem riscos reais de que as bolsas de estudo continuem subvencionadas e que descobertas inoportunas deixarão de receber a devida visibilidade. A indústria do tabaco, por exemplo, nublou os efeitos do cigarro sobre a saúde durante trinta anos.³ Do mesmo modo, a Exxon doou, entre 1998 e 2005, cerca de \$16 milhões de dólares para institutos de pesquisa e grupos políticos que questionavam o aquecimento global, levando a academia de ciências do Reino Unido, a Royal Society, a pedir que a Exxon sustasse essa prática.⁴

Gerenciando a mensagem da mídia

Há tempos que preocupações como perda de independência editorial e diversidade midiática, pilares essenciais para o livre debate democrático, acompanham a evolução do setor, que caminha de um meio convencional para outro mais concentrado e comercializável. Não é incomum conglomerados comerciais possuírem grandes redes de TV aberta ou via cabo, rádio, jornais, revistas, estúdios de cinema e sites na internet, além de serem, eles mesmos, seus principais anunciantes. Isso suscita questões de conflito de interesses difíceis de ignorar.

Existe uma nova inquietação: a mídia se tornou importante recurso nas campanhas dos lobistas. Uma empresa norte-americana de RP e *lobby* chamou esse fenômeno de “jornalobismo”.⁵ Um exemplo pioneiro é a Tech Central Station (TCS), que, à primeira vista, parece uma espécie de *think-tank* conjugado com internet e revista. Olhando mais a fundo, fica patente que a TCS tem “cada vez mais tomado posições agressivas de um lado ou de outro nos debates intra-setoriais”. Na verdade, até 2006, a TCS era publicada por uma eminente firma de relações públicas sediada em Washington.⁶

2 S. Krimsky, *Science in the Private Interest* (Nova Iorque: Rowman and Littlefield, 2003); D. Michaels, *Doubt is Their Product: How Industry's Assault on Science Threatens Your Health* (Oxford: Oxford University Press, 2008); L. Soley, *Leasing the Ivory Tower: The Corporate Takeover of Academia* (Boston: South End Press, 1995).

3 C. Mooney, ‘The Manufacture of Uncertainty’, *American Prospect*, 28 de março de 2008.

4 *Guardian* (Reino Unido), 20 de setembro de 2006; Union of Concerned Scientists, *Smoke, Mirrors & Hot Air* (Cambridge, MA: Union of Concerned Scientists, 2007).

5 D. Miller e W. Dinan, ‘Journalism, Public Relations, and Spin’, em K. Wahl-Jorgensen e T. Hanitzsch (ed.), *The Handbook of Journalism Studies* (New Iorque: Routledge, 2008).

6 N. Confessore, ‘Meet the Press: How James Glassman Reinvented Journalism as Lobbying’, *Washington Monthly*, dezembro de 2003.

Tamanha astúcia, e o próprio poder do setor lobista, tornam difícil, mesmo para jornalistas profissionais (sem mencionar o cidadão comum), distinguir a informação patrocinada da informação independente. Na Alemanha, estima-se que cerca de 30 mil a 50 mil profissionais de RP fornecem informações e competem pela atenção do público com 48 mil jornalistas.⁷

Paisagismo nas raízes

As estratégias para influenciar a ciência e a mídia são complementadas por falsos grupos de cidadãos, as chamadas organizações “astroturf”. Embora pareçam genuinamente beneficentes, elas são uma invenção das firmas de lobby e empresas que as patrocinam. Os grupos astroturf inibem ou encorajam determinadas mudanças políticas, transmitindo a falsa impressão de entusiasmo sobre determinado assunto por parte do público.

Por exemplo, “grupos de pacientes” que trabalham pelos interesses de pessoas nas mesmas condições e familiares. Acredita-se que uma dessas iniciativas, a pan-europeia “Cancer United”, tem estreitas conexões com a empresa suíça Roche, líder na fabricação de medicamentos contra o câncer. Segundo os noticiários, a Roche ajudou a financiar o grupo e a pesquisa para o principal estudo no qual o grupo se baseia, além de plantar um alto executivo da empresa no conselho da Cancer United e colocar uma firma de RP para desempenhar os serviços de secretaria.⁸

Utilizando tais estratégias, as empresas povoam o ambiente informativo com organizações aparentemente independentes e criam uma impressão de apoio público e autenticidade quando, na verdade, nada é real.

Análise científica crítica, mídia independente e representação autêntica nos debates públicos são pré-requisitos para o discurso democrático. Eles ajudam cidadãos, assim como políticos, a entender e formar opinião sobre questões relevantes. As empresas e seus lobistas são participantes importantes nessa mesa de debates. Porém, se vier à tona que eles criam e exploram realidades, conflitos de interesses e representações não autênticas — e de modo sistemático —, acabarão por violar as regras da imparcialidade democrática. No futuro, terão solapado a legitimidade da própria arena pública onde defendem seus pontos de vista.

7 Netzwerk Recherche, *Kritischer Wirtschaftsjournalismus: Analysen und Argumente, Tipps und Tricks* (Hamburgo: Netzwerk Recherche, 2007).

8 *Guardian* (Reino Unido), 18 de outubro de 2006. A Roche negou que a campanha Cancer United se tratasse de uma ação de marketing para si.

Visão interna – Mercados de créditos de carbono visam combater mudanças climáticas: abordagem pro ativa dos riscos de corrupção

Jørund Buen¹ e Axel Michaelowa²

O consenso geral científico estabeleceu uma relação entre o acúmulo de gases do efeito estufa na atmosfera e o aquecimento global. Em sumo, mais de 180 países ratificaram o Protocolo de Kyoto, o qual estabelece um teto máximo de emissão de gases na camada de ozônio em países industrializados, em torno de 5 por cento abaixo dos níveis de 1990.

O Protocolo de Kyoto contém vários importantes mecanismos de mercado que visam assegurar que as reduções exigidas sejam feitas de modo efetivo e eficiente. Um deles é o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL), por meio do qual os setores público e privado podem investir em projetos para redução de emissões de gases em países em desenvolvimento e receber créditos equivalentes à redução de emissões, sendo estes negociáveis nos chamados “mercados de conformidade legal” (*compliance markets*) e que podem ser comprados pelos emitentes para compensar suas próprias emissões. De maneira semelhante, através dos termos do sistema de Implementação Conjunta (IC) de Kyoto, investidores de um país industrializado podem se envolver em um projeto de redução de emissões de gases de outro país industrializado e usar os créditos obtidos para atingir suas próprias metas de conformidade às leis.

Há dúvidas sobre a viabilidade geral desses mecanismos e temores de que eles se desviem das alterações da política estrutural fundamental, as quais são necessárias para o combate às mudanças climáticas. Todavia, o mercado de créditos de carbono veio para ficar e há expectativas de que haja um crescimento considerável no futuro próximo. Ele certamente não é a única resposta para as mudanças climáticas, mas sim parte integrante de uma solução mais ampla.

Os mercados internacionais de carbono cresceram quase que exponencialmente desde seu surgimento no final da década de 1990. Até 2007, 2,7 bilhões de toneladas de emissões de dióxido de carbono (CO₂) equivalente ao valor total de €40 bilhões haviam sido negociadas globalmente, das quais cerca de um terço foram compensações relacionadas à MDL e IC.³ A futura dimensão para esses mercados dependerá da aprovação de futuras metas feita por aqueles que formulam as políticas de reduções após o vencimento do Protocolo de Kyoto em 2012, assim como o nível de participação dos Estados Unidos. Mesmo em um cenário de menor crescimento, o mercado será várias vezes maior do que o atual. Em um cenário de maior crescimento, ele poderá crescer em até trinta vezes até o ano de 2020.⁴

1 Jørund Buen é um dos sócios majoritários da Point Carbon, empresa de pesquisa e consultoria sediada em Oslo.

2 Axel Michaelowa é o sócio fundador da Perspectives GmbH, empresa de pesquisa e consultoria sediada em Zurique e Hamburgo, a qual presta serviços de avaliação e gestão de projetos relacionados ao Mecanismo de Desenvolvimento Limpo.

3 K. Røine, E. Tvinnereim e H. Hasselknippe, (ed.), *Carbon 2008: Post-2012 Is Now*, (Oslo: Point Carbon, 2008).

4 *Carbon Market Analyst* (Noruega), 21 de maio de 2008.

Novos mercados – novos riscos de corrupção?

Teoricamente, a natureza dos mercados de carbono poderia apresentar vários riscos de corrupção, mas a maioria deles foi resolvida pela estrutura normativa dos mercados de conformidade legal sob a égide do protocolo de Kyoto.⁵ Um possível desafio reside no fato dos mercados de carbono lidarem com bens intangíveis (compensações de carbono). Quando comparado com os mercados de bens tangíveis dotados de características físicas aparentes como maçãs, por exemplo, a qualidade e veracidade dos intangíveis de carbono são, potencialmente, de difícil verificação momentânea pelo comprador em mercados onde certificados são trocados, e não produtos com características físicas. O rastreamento de certificados por meio de registros, bem como a verificação independente das reduções de emissão que dão origem aos certificados são, portanto, elementos fundamentais dos mercados regulados de créditos de carbono e têm sido implementados plenamente pelo mercado de conformidade legal do Protocolo de Kyoto.

A única vulnerabilidade dos mercados de conformidade legal é a verificação da elegibilidade geral de um projeto dentro dos mecanismos MDL e IC. As compensações são válidas e trazem uma contribuição efetiva para a redução de emissões de carbono somente se os projetos concedidos não tivessem sido criados. Esse critério *adicional* é de difícil mensuração e dá margem a manipulação. Surge aqui um contínuo jogo de “gato e rato” entre criadores de projetos, que tentam aprovar projetos como adicionais os quais seriam realizados de qualquer forma, e agências reguladoras, que desenvolveram regras detalhadas para evitar que tais projetos sejam qualificados por esses mecanismos. Num sentido mais amplo, isso revela o fato de que os mercados de carbono são estruturas políticas nas quais produtos, valores e sua distribuição são criteriosamente formatados por meio de regras e regulamentos, que, conseqüentemente, tornam-se alvos de intenso *lobbying* que podem, por vezes, degenerar em corrupção. Nesse contexto, torna-se surpreendente o fato de que divulgações de alegações e evidências sobre corrupção no mercado de carbono sejam ainda tão raras.⁶ As partes a seguir discutem alguns dos principais desafios mais profundamente.

Adicionalidade na prática

Os projetos de créditos de carbono são concedidos à MDL e à IC se caso eles comprovem que enfrentam barreiras proibitivas, ou se apresentam uma outra forma de produzir o mesmo serviço ou produto de maneira mais rentável, sendo assim, escolhidos ao invés do método de menor emissão de carbono. Na maioria das vezes, os obstáculos mencionados são reais e a alegação de que a alternativa de baixo carbono não é lucrativa é *suficiente* para prosseguir sem a receita das compensações de carbono é correta. Entretanto, é muito difícil ter certeza absoluta. Conseqüentemente, muitos críticos alegam que os projetos de MDL e

5 Alguns desses conceitos foram apresentados por J. Werksman, membro do Instituto de Recursos Mundiais (WRI), na 13ª Conferência Internacional da Luta contra a Corrupção (CILC) em Atenas, 30 de outubro de 2008.

6 Veja K. Holliday, ‘Clean and transparent’, Energy Risk; disponível em <www.energyrisk.com/public/showPage.html?page=834295>.

IC nem sempre estão levando a uma verdadeira redução das emissões⁷ e alguns chegam a relacioná-los diretamente à corrupção.⁸

Criadores de projetos buscando créditos de carbono precisam disponibilizar publicamente documentação detalhada para que comentários sejam feitos pelas partes envolvidas (*stakeholders*), resultando em um alto grau de transparência que tende a deter a corrupção. Um dos autores testemunhou pessoalmente uma tentativa de corrupção na Índia onde um criador de projeto sobre cujo projeto o autor havia feito um comentário público crítico, lhe propôs uma “remuneração” para escrever um relatório favorável.

A necessidade de comprovar adicionalidade provavelmente gerou a tentação em alguns criadores de projetos de forjar documentos para se qualificar ao MDL. De fato, o Conselho Executivo do MDL referiu-se recentemente a “ocorrência de tentativas de falsificação de documentos por participantes de projetos.”⁹

Participantes do mercado na Índia dizem que desenvolvedores de projetos do MDL frequentemente colocam datas retroativas em documentos para mostrar que já vinham considerando o MDL antes de iniciar o projeto. Outra tática é a manipulação dos cálculos de taxas de retorno para criar a impressão de que a receita do MDL colocaria o projeto acima do nível de rentabilidade que determina execução. Além disso, consultores do MDL na Índia em, pelo menos, algumas ocasiões copiaram consultas prestadas pelas partes envolvidas de um projeto para a documentação de outros projetos.¹⁰ Para evitar tais comportamentos, a autoridade britânica relacionada ao MDL exige que os criadores de projetos assinem uma declaração atestando que suas informações são corretas e os responsabiliza criminalmente se qualquer tipo de fraude for descoberta.

Riscos de corrupção para agências certificadoras

Para a obtenção de créditos de carbono, os compradores de projetos precisam da aprovação dos países investidores e anfitriões, validação da documentação do projeto por uma parte externa credenciada, aprovação internacional da ONU e verificação por outra parte externa das operações do projeto em comparação com o plano. Os funcionários que executam o trabalho externo em algumas dessas organizações não são bem remunerados e podem ser inexperiente devido ao rápido crescimento do mercado.

7 A. Michaelowa, e K. Umamaheswaran, *Additionality and Sustainable Development Issues Regarding CDM Projects in Energy Efficiency Sector*, texto para discussão no. 346, (Hamburgo: Hamburg Institute of International Economics, 2006); L. Schneider, *Is the CDM Fulfilling Its Environmental and Sustainable Development Objectives?*, (Berlim: Öko-Institut, 2007); M. W. Wara, e D. G. Victor, *A Realistic Policy on International Carbon Offsets*, documento de trabalho no. 74, (Stanford, CA: Program on Energy and Sustainable Development, Universidade de Stanford, 2008).

8 *Guardian* (Reino Unido), 21 de maio de 2008.

9 CDM Accreditation Panel, *Twenty-sixth Progress Report of the CDM Accreditation Panel*, (Nova Iorque: CDM Accreditation Panel, 2008).

10 Point Carbon, *Consulting Firms Deny Wrongdoing in Drafting Indian PDDs*, (Oslo: Point Carbon, 2005); A. Michaelowa, ‘Experiences in Evaluation of PDDs, Validation and Verification Reports’, trabalho apresentado no workshop austríaco sobre IC/MDL, Viena, 26 de janeiro de 2007.

A aprovação de projetos por países anfitriões é, sem dúvida, a etapa mais vulnerável à corrupção. Apesar de não haver relatos de propinas para funcionários do governo, há alegação de que uma agência russa tenha pedido pagamento direto em dinheiro.¹¹ Em países do sudeste asiático, é muito comum que criadores de projetos convidem as autoridades para workshops (com diárias atraentes) antes de submeterem os projetos para aprovação. Na China, é muito comum criadores de projetos convidarem especialistas para jantar com a finalidade de que seus projetos sejam revisados. Por outro lado, a Autoridade Nacional Designada da Indonésia tem um elaborado código de ética que visa prevenir a corrupção.¹²

Atuação ambivalente de consultores especializados

Garantir a integridade dos consultores especializados envolvidos pode também ser um desafio. Na China, os honorários dos consultores são tabelados e eles não podem receber uma porcentagem de créditos de carbono como pagamento. A consequência indesejável apresenta sinais de que os consultores cobram seus honorários separado e confidencialmente tanto para o vendedor quanto para comprador do mesmo projeto. No Reino Unido, os compradores são proibidos de fazer tal pagamento.¹³

A avaliação de projetos do MDL requer extrema competência técnica e um profundo conhecimento do MDL. Como muito poucas pessoas atendem a esses critérios, tem sido difícil evitar conflitos de interesse. Vários consultores de projeto também realizam avaliação de projetos para o Conselho Executivo do MDL. Além disso, consultores que avaliam a linha de base do projeto e metodologias de monitoramento, teoricamente, poderiam barrar metodologias submetidas por seus concorrentes. Até onde sabemos, não há regras de quarentena que impeçam membros do Conselho Executivo de ingressar no setor privado como lobistas, e pelo menos dois membros foram contratados por empresas com projetos sob avaliação após seus mandatos no conselho terem terminado.

Fortalecimento da governança para melhorar os mercados de créditos de carbono

Os riscos de corrupção em mercados de crédito de carbono poderiam ser reduzidos por meio de procedimentos mais padronizados e transparentes. Mais especificamente, esses procedimentos poderiam incluir:

- a não concessão de créditos de carbono para projetos que não forem submetidos para aprovação da ONU dentro de um determinado limite de tempo após as decisões de investimento terem sido tomadas;

11 A. Korppoo, 'JI Projects in Russian Energy Sector', trabalho apresentado em São Petersburgo, 30 de setembro de 2005.

12 Governo da Indonésia, 'Código de Conduta', 2007, disponível em: <dna-cdm.menlh.go.id/en/about/?pg=ethic>.

13 L. Mortimer, 'Overly Protective?', em Environmental Finance, *Global Carbon 2008* (Londres: Environmental Finance, 2008).

- a seleção de membros para os órgãos da ONU que aprovam projetos de carbono com base em competência profissional ao invés de representação geográfica, concedendo-lhes imunidade legal e exigindo deles uma declaração detalhada de seu cargo atual, cargos anteriores e possíveis conflitos de interesse em um documento disponibilizado publicamente;
- quando viável, apresentar um resumo do conteúdo de discussões relacionadas à aprovação de projetos do MDL (também relevantes à IC) e disponibilizá-los publicamente;
- restringir situações em que ex-avaliadores trabalhem para empresas privadas e vice-versa.

Mais riscos de corrupção

Há grande discussão, tanto no âmbito da ONU quanto em muitos países individuais, sobre como configurar o mercado de carbono após o protocolo de Kyoto vencer em 2012. Uma lição que pode ser extraída da experiência dos mercados de carbono até agora é a necessidade de uma atenção especial para novos segmentos de mercado onde dados são limitados ou os critérios de adicionalidade são particularmente difíceis de comprovar. Isso poderia incluir créditos por desmatamento evitado, captura e armazenagem de carbono, transporte aéreo e marítimo.

A venda de unidades de redução de emissão por parte de governos representa um outro desafio para a atuação responsável. Uma vez que os países do antigo bloco soviético receberam quotas de Kyoto baseadas em sua atividade econômica antes da queda de 1990, eles acumularam um excedente de quotas para vender. Se esses países atenderem a um conjunto de critérios (relativamente rígidos), eles poderão implementar projetos de IC¹⁴ para os quais nenhuma avaliação por parte externa internacional ou aprovação da ONU será necessária. Em princípio, eles podem a partir de então transferir parte de sua quota excedente para compradores via IC. As receitas dessas vendas podem ser significativas — na casa de bilhões de euros no casos da Rússia e Ucrânia. Não está claro quais organizações governamentais desses países têm autoridade para vender o excedente e com que transparência e responsabilidade tais transferências de bens públicos serão realizadas.

Uma última área de preocupação é o mercado voluntário de créditos de carbono, no qual empresas e indivíduos sem obrigações formais de conformidade legal podem comprar compensações para compensar seus danos. Apesar das normas terem sido criadas para esse segmento de mercado e para que a maioria dos participantes atuem de forma responsável, a ausência de regulamentação oferece risco de fraude como, por exemplo, a venda de uma ou mais reduções de emissões para vários clientes.

14 Chamados projetos de IC *Track 1*.

3 A dimensão internacional: corrupção em uma economia globalizada e hereogênea

Estabelecendo os fundamentos para um desenvolvimento sadio e sustentável: fortalecendo a integridade empresarial em zonas de governança fraca

Georg Huber-Grabenwarter e Frédéric Boehm¹

Fortalecer a integridade empresarial em países menos desenvolvidos, que dispõem de estruturas limitadas de governança básica, coloca uma série de desafios distintos. Para as empresas, é mais difícil alinhar as atividades corporativas aos valores da companhia e aos princípios de integridade empresarial quando o ambiente institucional é fraco e ineficiente. Para os governos, reforçar o Estado de direito e a integridade setorial é especialmente difícil quando uma grande parte da atividade econômica se realiza no setor informal. Para os doadores², a corrupção no setor empresarial é um problema abrangente para a programação da ajuda ao desenvolvimento.

Construir e defender a integridade empresarial quando os regulamentos são fracos

Aproximadamente 900 milhões de pessoas vivem nas denominadas regiões ‘de fraca governança’, especialmente na África subsaariana, onde os governos lutam para prover os serviços essenciais e para assumir suas responsabilidades em relação à administração pública e aos

1 Georg Huber-Grabenwarter e Frédéric Boehm são colaboradores de projetos da *Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit* (GTZ). As ideias expressas são uma opinião pessoal dos autores e não retratam necessariamente a posição das organizações a eles relacionadas.

2 Nota sobre a tradução: ‘Doadores’ se refere a governos e instituições que financiam projetos nos países em desenvolvimento.

direitos humanos.³ Fazer negócios em países com instituições fracas e, possivelmente, altos níveis de corrupção, acarreta desafios enormes para a integridade, tanto das empresas domésticas como das estrangeiras.

Quando as normas locais são incompletas, mal aplicadas ou ostensivamente manipuladas, não basta simplesmente agir de acordo com essas normas. Quando as leis e a sua injunção não estabelecem limites sensatos para o comportamento empresarial, as empresas precisam garantir que suas ações não solapem a proteção e o cumprimento dos direitos humanos e dos princípios gerais da conduta empresarial responsável. Por isso, a falta de diretrizes legais básicas exige mais dever de diligência e responsabilidade individual por parte das empresas domésticas e estrangeiras.

Instituições fracas não só deixam de oferecer diretrizes para um comportamento empresarial responsável, como também tendem a solapá-lo ativamente. Instituições fracas significam com frequência que os direitos de propriedade são insuficientemente protegidos, que é difícil executar os contratos, e que as empresas estão expostas a regulamentos arbitrários e excessivos (burocratismo).

Como resultado, as companhias podem se sentir tentadas a recorrer ao suborno e outras práticas corruptas como uma espécie de “seguro político contra riscos”, a fim de proteger seus investimentos. De forma semelhante, elas podem ser induzidas a manipular os regulamentos em favor próprio, evitar a injunção de regulamentos, ganhar contratos lucrativos ou permissões para a extração de recursos, ou simplesmente tomar um atalho através da burocracia e dos empecilhos administrativos.

No entanto, recorrer à corrupção em contextos institucionais fracos estraga as mesmas oportunidades de negócios que as companhias tanto se esforçam para explorar ou proteger, além de trazer significativos riscos de reputação e materiais para empresas estrangeiras. O pagamento de propinas deixa as injunções irresponsáveis, imprevisíveis e arbitrárias, e isso, aliado aos empecilhos administrativos e à extorsão, se torna campo fértil para funcionários corruptos, reforçando, assim, o próprio sistema que se tenta superar. Aplicar métodos corruptos para passar à frente dos competidores aumenta ainda mais a incerteza do mercado, ao destruir a competição justa e a regulamentação previsível, com implicações negativas para os custos de capital e o planejamento de negócios. Valer-se do tráfico de influências em alto escalão e do nepotismo para proteger investimentos subordina o futuro de um projeto de negócios ao destino, muitas vezes incerto, de um determinado manipulador político. Na Indonésia, por exemplo, a cotação das empresas vinculadas ao falecido presidente Suharto flutuava significativamente, de acordo com os boatos sobre a sua saúde; e as firmas que apostaram seu futuro nas conexões com Suharto mantiveram um desempenho fraco após a mudança de governo.⁴

O que as empresas podem fazer para proteger sua integridade corporativa num ambiente tão desafiador, e para atuar como agentes positivos de mudança?

3 OCDE, *Risk Awareness Tool for Multinational Enterprises in Weak Governance Zones* (Paris: OCDE, 2006).

4 R. Fisman, ‘Estimating the Value of Political Connections’, *American Economic Review*, v. 91, no. 4, (2001); F. Oberholzer-Gee e C. Leuz, ‘Political Relationships, Global Financing and Corporate Transparency: Evidence from Indonesia’, *Journal of Financial Economics*, v. 81, no. 2, (2003).

Em primeiro lugar, é importante estar consciente e preparado. O mapeamento dos riscos específicos das operações da empresa e o desenvolvimento de um programa específico de treinamento de conformidade legal e anticorrupção devem garantir normas básicas e procedimentos operacionais claros sobre como reagir a exigências de suborno. Uma variedade de ferramentas e modelos estão disponíveis para ajudar as empresas a desenvolver estratégias de negócios e programas de conformidade legal em ambientes institucionalmente fracos.⁵

Em segundo lugar, negócios limpos requerem parceiros de negócios limpos. Cuidados administrativos adicionais e a devido dever de diligência no exame de associados, contratados e intermediários são um pré-requisito para evitar a terceirização da corrupção.⁶ Excluir os parceiros não confiáveis e estabelecer relações mais profundas e a longo prazo com parceiros confiáveis — os chamados contratos relacionais — pode contribuir para o cumprimento de contratos, mesmo quando as instituições formais ainda são frágeis e corruptas.⁷

As empresas também podem se unir e apoiar iniciativas que visam mitigar problemas de ação coletiva e transmitir confiança na concorrência leal e na integridade da concessão de contratos públicos. A Iniciativa de Transparência das Indústrias Extrativas compromete empresas e governos anfitriões em mais de 20 países a aumentar a transparência nos acordos de compartilhamento de receitas. Acordos setoriais e pactos de integridade exigem das empresas concorrentes e dos clientes do setor público o compromisso explícito de não praticar o suborno. Tais contratos elevam os custos e as consequências da não conformidade com as leis. Uma vez alcançada a massa crítica de empresas associadas, pode ficar muito difícil para os não-signatários se manterem de fora.⁸

Por último, as empresas estrangeiras podem contribuir para fortalecer a integridade empresarial em um país hospedeiro, sem interferir indevidamente em questões políticas nacionais, ao estender seu apoio a associações empresariais ou câmaras de comércio comprometidas com a integridade empresarial.⁹

Como mostra o crescimento da Infosys na Índia, impor a integridade empresarial em um ambiente de alta corrupção, não só é factível, como também é um bom negócio. A Infosys começou como uma pequena empresa de software, em 1981, e cresceu, tornando-se um provedor de serviços de tecnologias de informação multinacional, sem aderir a práticas corruptas num cenário notório por seu burocratismo e altos riscos de corrupção.¹⁰

5 OCDE, *Investments in Weak Governance Zones. Summary of Consultations*, (Paris: OCDE, 2005).

6 J. Bray 'The Use of Intermediaries'. Em J.G. Lambsdorff, M. Taube e M. Schramm (ed.), *The New Institutional Economics of Corruption* (Londres e Nova Iorque: Routledge, 2005).

7 D. Rodrik, 'Second-best Institutions', *American Economic Review, Papers and Proceedings*, maio de 2008.

8 Um exemplo sobre a Colômbia consta em V. Lencina, L. Polzinetti e A.R. Balcázar, 'Pipe Manufacturers in Colombia and Argentina Take the Anti-corruption Pledge' em TI, *Global Corruption Report 2008* (Cambridge: Cambridge University Press, 2008).

9 M. Weimer, *Anti-corruption and the Role of Chambers of Commerce and Business Associations*, U4 Brief no. 12. (Bergen: Chr. Michelsen Institute, 2007).

10 R. Abdelal, R DiTella e P. Kothanandaraman, *Infosys in India: Building a Software Giant in a Corrupt Environment*, Case Study no. 9-707-030. (Boston: Harvard Business School, 2007).

O papel complexo do setor informal

Muitas nações em desenvolvimento são caracterizadas por setores informais bem estabelecidos.¹¹ Embora as definições exatas variem, o setor informal ou ‘economia paralela’ se refere, em geral, a atividades econômicas que não são ilegais em si, mas realizadas, pelo menos em parte, fora do alcance das estatísticas e regulamentos oficiais.¹²

A extensão, importância econômica e persistência da economia informal nos países emergentes são particularmente surpreendentes. Em 2005, estimou-se que a economia paralela (excetuada a produção residencial) equivalia a quase um terço do PIB oficial na Ásia. Na África e na América Latina, essa parcela soma mais de 40%, ultrapassando os 50% em países tão diversos como Azerbaijão, Bolívia, Camboja, Geórgia, Nigéria, Peru, Tanzânia e Tailândia. O forte crescimento da economia formal pouco alterou esses valores. Além de oferecer rendimentos e empregos para muitos que se encontram nos patamares inferiores da pirâmide econômica, o setor informal muitas vezes complementa as atividades econômicas formais, servindo de ponte vital em setores como a gestão de resíduos e a distribuição de água.¹³

Confrontar a corrupção e fortalecer a integridade empresarial onde grande parte das atividades econômicas importantes é realizada fora de estruturas oficialmente regulamentadas, são tarefas frustrantes para os governos, especialmente porque a relação entre a corrupção e o setor informal é ambivalente. A corrupção alimenta a informalidade. Uma regulamentação excessiva e os incisos que oferece para a corrupção exacerbam ainda mais a arbitrariedade na regulamentação e os custos de entrada no mercado, impelindo a atividade econômica para a informalidade. Ao mesmo tempo, a falta de proteção legal e o desejo de se esquivar de regulamentos transformam o setor informal numa presa especialmente fácil para extorsão e exigência de propinas por parte de funcionários corruptos, ajudando desta forma a manter a pequena corrupção entre os coletores fiscais, a polícia local, inspetores ambientais e outras autoridades. Onde o setor informal compete com as empresas formais, isso também pode encorajar outros a seguir o exemplo, a fim de reduzir os encargos regulamentares e competir em pé de igualdade.¹⁴

Diversas estratégias podem ajudar a quebrar esses círculos viciosos.

- Reduzir a burocracia, a qual tem sido significativamente relacionada a índices mais elevados de corrupção e ao aumento das economias informais,¹⁵ pode facilitar a passagem para a formalidade. O peso da burocracia é tão bem documentado quanto espantoso. Em países como Botsuana, Brasil, Indonésia e Venezuela, registrar uma empresa demora mais de 75 dias. O procedimento geral custa mais do que a receita per capita de países como Angola, Bolívia, Camboja, Camarão, Malaui, Nicarágua e Uganda, colocando o status formal acima das possibilidades de muitos empreendedores informais.¹⁶ Melhoras são possíveis e podem ser

11 F. Schneider, ‘Shadow Economies and Corruption all over the World: New Estimates for 145 Countries’, *Economics: The Open-Access, Open-Assessment E-Journal*, v. 1, no. 2007-9, (2007).

12 Observe que algumas definições do setor informal podem incluir elementos de atividades ilegais uma abordagem não adotada no âmbito do presente artigo.

13 Veja TI, 2008.

14 E. Lavallée, ‘Corruption, Concurrence et Développement: Une Analyse Économétrique à l’Echelle des Entreprises’, *European Journal of Development Research*, v. 19, no. 2, (2007).

15 S. Djankov, R. La Porta, F. Lopez-de-Silanes e A. Shleifer, ‘The Regulation of Entry’, *Quarterly Journal of Economics*, v. 117, no. 1 (2002). Para um estudo completo veja H. De Soto, *The Other Path* (Nova Iorque: I. B. Tauris, 1989).

16 Banco Mundial, *Doing Business 2009*, (Washington DC: Banco Mundial, 2008).

efetivas. Após reduzir as exigências mínimas de capital para empresas, a Geórgia e a Arábia Saudita constataram o aumento dos registros em 55% e 81%, respectivamente.¹⁷ O Egito realizou vastas reformas em 2006 e 2007, ao reduzir em 98% as exigências de capital mínimo para uma nova empresa, cortar pela metade o tempo e os custos iniciais para uma nova empresa, e reduzir consideravelmente as tarifas para registro de propriedade. Após diminuir de 58 para 27 dias o tempo necessário para estabelecer uma empresa, o México constatou o aumento do número de empresas registradas em quase 6%.¹⁸ Melhores informações sobre como registrar-se e o apoio às empresas informais durante esse processo podem, portanto, ajudar a reduzir a corrupção. Por exemplo, depois que Gana passou a facilitar e a promover o registro, empreendedores informaram estar menos expostos à corrupção.¹⁹

- Melhorar o acesso ao capital, a esquemas de segurança social, treinamento formal e auto-organização pode ajudar os trabalhadores e as empresas informais a regularizarem mais suas relações de negócios, diminuindo sua vulnerabilidade à extorsão e ao suborno. Em muitos países, esquemas de microfinanciamento já proporcionaram serviços de créditos e poupanças aos carentes em áreas rurais e urbanas, há muito tempo evitadas pelos bancos convencionais.²⁰ Em Malauí, trabalhadores atuantes na economia informal podem obter a qualificação formal de suas habilidades e receber maior treinamento vocacional em áreas que vão desde carpintaria e alfaaiataria até alvenaria, instalações elétricas e mecânica de veículos.²¹ Desde 1971, na Índia, a Self-Employed Women's Association (SEWA) tem organizado com sucesso as trabalhadoras informais, ajudando-as a reivindicar os seus direitos fundamentais. A SEWA tem hoje mais de 400 mil membros, e o modelo está sendo copiado em outros países.²²
- Reconhecer e facilitar as contribuições do setor informal à economia formal e à prestação de serviços públicos pode melhorar condições de trabalho precárias e reduzir a exposição ao abuso. Países como Gana, Senegal e Vietnã licenciaram ou estão considerando licenciar distribuidores de água informais, e estabeleceram diretrizes para operadores de carros-tanque e empreendedores independentes.²³ Outro exemplo são os catadores de lixo informais, que assumem um papel vital na coleta e reciclagem de resíduos em diversas áreas urbanas de países em desenvolvimento como o Egito e a Índia. Esquemas para a gestão de resíduos sólidos podem incentivar essas atividades, registrando os catadores informais, determinando locais de transferência de lixo e regulamentando a interação com os procedimentos formais.²⁴

17 Banco Mundial, 2008.

18 Banco Mundial, *Doing Business 2008*, (Washington DC: Banco Mundial, 2007).

19 A. Darkwa-Amanor, 'Corruption, Registration of MSMEs, and Their Linkages: New Evidence and Recommendations from Ghana', documento apresentado na Africa Regional Consultative Conference, Accra, Gana, 5 de novembro de 2007.

20 M. Pagura e M. Kirsten, 'Formal informal financial linkages: lessons from developing countries', *Small Enterprise Development*, v. 17, no. 1 (2006).

21 J. Chafa, 'Informal Sector Programmes in Teveta', documento apresentado no seminário *Training for Survival and Development in Southern Africa*, Oslo, 15 de novembro de 2002.

22 M.A. Chen, N. Mirani e M. Parikh, *Self-employed Women. A Profile of SEWA's Membership*, (Oxford: Oxford University Press, 2006); E. Crowley, S. Baas, P. Termine e G. Dionne, 'Organizations of the Poor: Conditions for Success', documento preparado para a 'International Conference on Membership-Based Organizations of the Poor', Ahmedabad, Índia, de 17 a 21 de janeiro de 2005.

23 TI, 2008.

24 K. Sandhu, 'Role of Informal Solid Waste Management Sector and Possibilities of Integration: The Case of Amritsar City, India', documento apresentado na 'International Conference on Sustainable Sanitation', Dongsheng, China, 28 de agosto de 2007.

Combinadas, tais estratégias podem trazer mais atividades econômicas informais para o âmbito legal, reduzir a exposição à extorsão e outras formas de corrupção, e reforçar o acesso a recursos legais, em casos de abuso. Essas medidas podem garantir que a informalidade e a corrupção não se alimentem mutuamente, comprometendo as perspectivas de enfrentar o problema da corrupção na economia mais ampla.

O papel dos doadores na corrupção do setor privado em países emergentes

Por volta da década de 1970, os doadores reconheceram que o desenvolvimento do setor privado é um dos principais motores para o crescimento econômico e a redução da pobreza. No entanto, a corrupção continuou sendo uma questão intangível.²⁵ Somente nos anos 1990, doadores admitiram as tremendas consequências negativas da corrupção para o clima de investimentos nos países em desenvolvimento e começaram a combatê-la, sobretudo através de reformas no setor público.

Ao mesmo tempo que o setor privado era primordialmente visto como um ‘parceiro e motor importante’²⁶ para essas reformas, os doadores também reconheciam que as empresas não são apenas vítimas de funcionários públicos corruptos, mas sim recorrem frequentemente a práticas corruptas para obter contratos, influenciar ou se esquivar de leis e regulamentos. Como resultado, os doadores constataram que combater a corrupção no setor privado e fortalecer a integridade corporativa são pré-requisitos para um desenvolvimento firme e sustentável.

Hoje, tanto os doadores bilaterais como os multilaterais, da mesma forma que as agências de crédito à exportação, estão se concentrando mais no combate à corrupção, não somente no setor público, mas também no setor privado. As iniciativas para atacar o lado que alimenta a corrupção incluem: (1) medidas anticorrupção nas operações de doação; (2) apoio a instrumentos anticorrupção, tanto no país de origem quanto estrangeiros; (3) cooperação com o setor privado para fortalecer a integridade empresarial; e (4) ajudar os países em desenvolvimento a estabelecer climas de investimento saudáveis.

Medidas anticorrupção nas operações de doação

Atualmente, quase todos os doadores incluíram cláusulas anticorrupção em seus acordos com parceiros de projetos e agentes contratados. No entanto, vários doadores ainda se mostram pouco sensíveis aos riscos de corrupção, e tampouco há obrigatoriedade para que seus funcionários a relatem.²⁷ Algumas instituiçõesadoras ainda veem os pagamentos de facilitação como algo permissível.²⁸ As sanções para o caso de violação desses acordos incluem revogação

25 Veja W. Easterly, *The Elusive Quest for Growth* (Cambridge, MA/Londres: MIT Press, 2001).

26 H. Mathisen e M. Weimer, *Assessing Donor Anti-corruption Initiatives in Support of Private Sector Development: A Mapping Study* (Bergen: Chr. Michelsen Institute, 2007).

27 OCDE, *Mid-term Study of Phase 2 Reports: Application of the Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions* (Paris: OCDE, 2006).

28 Isso reflete uma atitude comparavelmente relutante à criminalização de pagamentos de facilitação em diversos países doadores. Ver o artigo escrito por Indira Carr, começando na página 106.

de contratos, multas ou exclusão de contratos futuros. O Banco Mundial, por exemplo, estabeleceu um sistema de exclusão em 1996 e continua aprimorando-o, por exemplo, através de medidas para a divulgação voluntária e o uso de monitores independentes de conformidade às leis.²⁹

Outros mecanismos estabelecidos para monitorar a conformidade legal incluem canais de denúncia (*hotlines*, p. ex., DANIDA, o doador público dinamarquês)³⁰, ouvidores (p. ex., GTZ na Alemanha) e o Departamento de Integridade Institucional do Banco Mundial, o qual investiga alegações de fraude, corrupção e má-conduta dos funcionários em operações bancárias.

As agências de crédito à exportação (*export credit agencies* — ECAs) também podem contribuir consideravelmente para a integridade corporativa. Elas respondem por aproximadamente 10% das exportações globais dos principais países industrializados, e concedem empréstimos que excedem os créditos realizados pelos bancos multilaterais de desenvolvimento.³¹ As ECAs podem ajudar a combater a corrupção em projetos de investimentos estrangeiros, incluindo em seus planos de garantias e empréstimos fortes medidas anticorrupção e mecanismos garantindo o dever de diligência. Para obter uma garantia da Agência Norueguesa de Crédito à Exportação (Garanti-Instituttet for Eksport Kreditt), por exemplo, as companhias precisam assinar uma declaração de que se absterão de toda prática ilegal de suborno.

As recomendações da OCDE em 2006 para a prevenção de suborno nos créditos à exportação com apoio oficial oferecem um quadro de referência atualizado das boas práticas anticorrupção. O desafio é garantir uma implementação mais ampla e eficiente de diversas disposições importantes — como a exigência de que os exportadores solicitantes divulguem o uso de agentes e de taxas de comissão — assim como incentivar as ECAs dos países não-filiados à OCDE a adotarem os mesmos princípios.³²

Lidando com as fontes globais de suborno

Proteger os projetos de doação não é suficiente. Para exercer um impacto continuado sobre a integridade empresarial nos países em desenvolvimento, os doadores precisam enfrentar o lado das fontes do suborno em nível global. Um grande progresso são os Princípios da Ação dos Doadores no Combate à Corrupção, da OCDE.³³ O princípio 2 concede um mandato claro para que os doadores lidem de forma proativa com as fontes de suborno, ao declarar: ‘Os doa-

29 S Williams, ‘The Debarment of Corrupt Contractors from World Bank-financed Contracts’, *Public Contract Law Journal*, v. 36, no. 3 (2007).

30 Ministério de Relações Exteriores da Dinamarca, *Help Us to Fight Corruption*, (Copenhague: Ministério de Relações Exteriores da Dinamarca, 2005).

31 ‘Exporting Corruption: How Rich Country Export Credit Agencies Facilitate Corruption in the Global South’, uma entrevista com The Corner House, *Multinational Monitor*, v. 27, no. 3 (2006).

32 OCDE, *OECD Council Recommendation on Bribery and Officially Supported Export Credits* (Paris: OCDE, 2006); OCDE, *Export Credits and Bribery* (Paris: OCDE, 2008); S. Hawley, *Experience and Practice of Combating Bribery in Officially Supported Export Credits* (Sturminster Newton, Reino Unido: Corner House, 2006).

33 Os princípios estão anexados à *Policy Paper and Principles on Anti-Corruption: Setting an Agenda for Collective Action*, (Paris: OCDE, 2007), elaborados pelo OECD DAC GOVNET Anti-Corruption Task Team.

dores reconhecem que a corrupção é uma via de mão dupla [e que] há necessidade de ação nos países doadores para fazer frente às práticas corruptas das empresas nacionais que fazem negócios internacionais’.

Nesse contexto, os doadores visam influenciar os processos e instrumentos nacionais e internacionais para combater as fontes alimentadoras da corrupção. No plano nacional, a GTZ e o BMZ (Ministério alemão da Cooperação Econômica e Desenvolvimento), por exemplo, estão se empenhando atualmente pela reforma do Ponto de Contato Nacional alemão, que monitora as Diretrizes da OCDE para Empresas Multinacionais.

No plano internacional, os doadores apóiam o desenvolvimento continuado dos instrumentos de combate à corrupção no setor privado, tais como a Convenção Anti-Suborno da OCDE e a Convenção Anticorrupção da ONU (UNCAC).

Cooperando com o setor privado no combate à corrupção

Os doadores também estão trabalhando diretamente com o setor privado para abordar os riscos de corrupção. As iniciativas incluem:³⁴

- iniciativas específicas dos setores, reunindo governos, setores de atividade econômica e a sociedade civil para aumentar a transparência e responsabilidade nos principais setores de desenvolvimento econômico, começando com os setores extrativos em 2002, seguidas pela saúde, construção e ajuda de desenvolvimento;³⁵ e
- o Portal Empresarial Anticorrupção, apoiado pelos doadores, um banco de dados online que oferece informação e recursos para ajudar pequenas e médias empresas a evitar a corrupção ao atuar em países emergentes.

Ajudando os países emergentes a desenvolver climas de investimentos saudáveis

A principal estratégia dos doadores para combater a corrupção no setor privado é fomentar um clima de investimentos saudável e apoiar a boa governança nos países em desenvolvimento, através de reformas institucionais e da formação de capacidades administrativas. Isso inclui a assistência na elaboração de políticas e estruturas de regulação, melhorando a integridade do judiciário e das burocracias estatais, incorporando a visão do clima empreendedor nos planos nacionais de desenvolvimento e nas estratégias de redução da pobreza.³⁶ O Banco Mundial, por exemplo, gastou US\$3,8 bilhões, ou mais de 15% do total dos créditos concedidos pelo grupo, no apoio à governança e ao Estado de direito.³⁷

34 J. Brüggemann, *Preventing Corruption in Government-to-Business Interaction*, documento de trabalho. (Eschborn, Alemanha: GTZ, 2007).

35 Extractive Industries Transparency Initiative (ver o artigo seguinte de Gavin Hayman), Construction Sector Transparency Initiative (COST), Medicines Transparency Alliance (MeTA) e International Aid Transparency Initiative.

36 H. Mathisen e M. Weimer, 2007.

37 Banco Mundial, *Improving Development Outcomes: Fiscal Year 2007 Annual Integrity Report* (Washington DC: Banco Mundial, 2007).

Como demonstra uma análise de mais de 400 projetos anticorrupção no setor privado por doadores de porte, a maioria destas iniciativas ataca a corrupção implicitamente.³⁸ Além disso, a maioria dos esforços de apoio a um clima saudável de investimentos se concentra, de forma um tanto limitada, em refrear a corrupção que afeta as operações comerciais do dia-a-dia, dando pouca atenção à corrupção de alto-nível nas relações empresa-governo, que pode levar à captura das políticas públicas ou do Estado. As medidas para abordar mais diretamente essa corrupção de alto escalão, como iniciativas de transparência para o processo decisório político e o financiamento de partidos políticos, vão além de um foco estreito nas questões econômicas. Considerações diplomáticas e o receio de extrapolar os limites de seus mandatos fazem com que muitos doadores oficiais hesitem em se engajar mais explicitamente nessa área.

As soluções dependem de uma base ampla

Fortalecer a integridade empresarial nos países em desenvolvimento exige o comprometimento e a ação de uma grande gama de interessados. As empresas precisam incrementar seu dever de diligência e seus esforços pela conformidade legal, sobretudo em ambientes institucionalmente fracos, que são especialmente vulneráveis à corrupção. Os governos precisam ajudar a economia informal e assegurar que esta se torne uma força positiva no incentivo à integridade empresarial.

Os doadores também podem fazer a sua parte. Garantir conformidade legal anticorrupção eficaz em seus próprios programas significa liderar pelo exemplo, estabelecendo importantes incentivos à integridade, para os contratados tanto locais como internacionais. O trabalho junto aos governos e ao setor privado para lidar com os riscos de corrupção de forma proativa nos principais ramos e setores de atividade econômica, ajuda a criar e expandir ilhas de integridade na economia mais ampla. Importante é que essas estratégias só podem desenvolver seu potencial pleno se houver apoio para reformas gerais de boa governança com o fim de melhorar a qualidade das regulações e a responsabilidade institucional, e se os esforços para encarar a corrupção no comércio internacional continuarem em ritmo acelerado. Por fim, para obter eficiência máxima, os doadores deveriam colocar maior ênfase na corrupção em grande escala e encorajar os novos, e cada vez mais importantes, doadores dos países não-pertencentes à OCDE a participarem desses esforços.

38 H. Mathisen e M. Weimer, 2007.

Corrupção e suborno nos setores de extração

Gavin Hayman¹

A recente alta das *commodities* gerou transferências de patrimônio sem precedentes das nações ricas, consumidoras de recursos naturais, aos países pobres produtores. Em 2006, as exportações africanas de petróleo e minerais somaram aproximadamente US\$249 bilhões, quase oito vezes o valor das exportações agrícolas (US\$32 bilhões) e cerca de seis vezes o valor do subsídio internacional (US\$43 bilhões).² Histórias semelhantes ocorreram em grande parte dos países em desenvolvimento.

Quando aplicados de forma correta, tais recursos podem representar a grande chance de uma geração mitigar o sofrimento da parcela mais pobre da sua população. No entanto, a história mostra que nações dependentes das receitas de petróleo e mineração tendem à pobreza, à má administração e instabilidades provocadas pelas altas taxas de violência: é a infame “maldição dos recursos naturais”, fenômeno documentado à exaustão. Citemos um exemplo: de 1970 a 2000, o governo da Nigéria arrecadou mais de US\$300 bilhões com a venda de petróleo. O percentual de cidadãos nigerianos que vivem na extrema pobreza (menos de US\$1 por dia), por sua vez, aumentou de 36% para 70%.³

Mecanismos por trás da “maldição”

As estruturas políticas que orbitam em torno das economias de “bonança” (ricas em recursos) raramente trazem mudanças sociais e culturais que deságuem em investimentos de longo prazo em prol do desenvolvimento social. Normalmente os governos, dependentes dos impostos que os viabilizam, prestam contas aos seus cidadãos sobre o montante de dinheiro arrecadado e a forma como será reinvestido na sociedade. Nas nações abundantes em matérias-primas, tal relação de responsabilidade se encontra comprometida. Neste contexto, os governos se resguardam no capital proveniente dos recursos naturais para financiar as suas atividades e concentram suas forças no controle dessas receitas. Como resultado, tem-se um capitalismo de favorecimento: o amplo protecionismo substitui a meritocracia. O Estado deixa de ser administrador racional de recursos para se tornar um agente protecionista e extorsivo.

Para mostrar como a corrupção se encontra no cerne de tais sistemas, citemos um exemplo. Em 2003, uma das maiores investigações sobre corrupção internacional na história jurídica dos Estados Unidos desvendou um escândalo ilícito de grandes proporções. Nas palavras dos promotores norte-americanos, “extorquiram-se fundos da venda de petróleo do governo do Cazaquistão, fato que defraudou o povo desse país do direito de uma administração honesta por eles eleita e nomeada”.⁴

1 Gavin Hayman é diretor de campanhas da Global Witness.

2 World Trade Organization, *International Trade Statistics 2007* (Genebra: OMC, 2007); OCDE, ‘Query Wizard for International Development Statistics’ (banco de dados online).

3 X. Sala-i-Martin e A. Subramanian, *Addressing the Natural Resource Curse: An Illustration from Nigeria*, documento de trabalho no. WP/03/139 (Washington, DC: IMF, 2003).

4 *United States Attorney Southern District of New York, Indictment against James H. Giffen*. Maiores informações em: United States Attorney Southern District of New York, comunicado de imprensa de 2 de abril de 2003.

O esquema em pauta baseava-se na exigência de pagamentos de propinas por parte das empresas petrolíferas internacionais ao Presidente da República e ao Ministro de Petróleo, mediante intermediários. O arranjo — conforme consta na acusação — resultou em cerca de US\$78 milhões em propinas ao presidente cazaque e apaniguados, devidamente encobertas em contas bancárias na Suíça, Liechtenstein e Ilhas Virgens Britânicas.⁵ Um dos “presentes” recebidos pelo líder maior do Cazaquistão e respectiva primeira-dama foi um conjunto de motos para neve.⁶ O caso está para ser julgado.

Uma repercussão fraca

A resposta internacional à corrupção nas áreas de petróleo e mineração tem sido, em geral, fraca e fragmentada (a concorrência geopolítica por influência e acesso a tais recursos naturais é por demais importante). Governos e empresas levaram tempo demais para reconhecer que os benefícios da corrupção e consentir com sua existência são vitórias de curto prazo, trazendo mais prejuízos que benefícios.

Apesar dos subornos internacionais constarem como crimes nos países da OCDE — em especial, a figura convencional do empresário que oferece “malas de dinheiro” em troca de favores —, as novas formas de conluio na obtenção de contratos e demais vantagens ilícitas são igualmente prejudiciais para o Cazaquistão. Ademais, estas driblam as leis dos estados-membros da OCDE e evitam acusações formais.

Tais esquemas envolvem estruturas sofisticadas de “pagamento continuado de suborno e concessão de presentes”, em que a empresa estabelece relações comerciais com funcionários públicos, seus parentes e amigos. Esse vínculo pode assumir a forma de benefícios em vez de subornos diretos, e desvendá-los é duplamente difícil, dada a natureza demasiado complexa dos inúmeros acordos de investimentos na indústria extrativa de recursos naturais.⁷

Além disso, são baixas as ocorrências de injunções das leis em alguns países integrantes da OCDE. O Reino Unido é um exemplo, onde somente uma acusação internacional de suborno obteve resultado positivo, e o caso BAe Systems deixou a impressão de que, caso uma investigação ameace interesses comerciais e estratégicos de grande monta, haverá intervenção governamental no intuito de suspendê-la. Outros membros da OCDE — citemos a Suíça — melhoraram, aos poucos, a fiscalização do comportamento das suas empresas no exterior. Porém, malograram ao não reconhecerem seu papel e responsabilidade na lavagem do dinheiro proveniente da corrupção.

5 Global Witness, *Time for Transparency. Coming Clean on Oil, Mining and Gas Revenues* (Washington, DC: Global Witness, 2004).

6 Op. cit.

7 T. H. Moran, *Combating Corrupt Payments in Foreign Investment Concessions: Closing the Loopholes, Extending the Tools* (Washington, DC: Center for Global Development, 2008).

Ação coletiva para maior transparência

Uma iniciativa nova e promissora é a Iniciativa de Transparência das Indústrias Extrativas (EITI), cujos objetivos incluem a publicação aos governos do fluxo de receitas das indústrias petrolíferas e mineradoras — informação secreta em diversos países, de modo que seus cidadãos não possam exigir prestação de contas. O novo caminho trilhado pela EITI reúne governos, setor privado e organizações civis de todo o mundo. Cerca de dez países já publicaram relatórios públicos acerca de suas receitas, e outros vinte e três, aproximadamente, lançam-se candidatos para implementar a EITI.⁸

Existem falhas na EITI. Ela não abrange a alocação de concessões de petróleo e mineração, lavagem de dinheiro nem acompanha todo o percurso das receitas — uma vez remetidas aos orçamentos governamentais, não há garantias de que o dinheiro seja investido de modo correto. E o caráter voluntário da EITI provavelmente faz com que os piores violadores nunca sejam forçados a tomar parte desta iniciativa.

O principal desafio para o futuro é expandir iniciativas como a EITI em estruturas mais amplas, auxiliando as nações a administrarem com maior qualidade e de forma mais justa suas receitas de recursos naturais, do outorgamento de concessões à elaboração de orçamentos públicos transparentes. Tais esforços deverão contar com o apoio de toda a comunidade internacional, o que exigirá manobras diplomáticas para incluir China e Índia.

Outro desenvolvimento importante são os esforços da campanha Publique os Seus Pagamentos (*Publish What You Pay*)⁹, que pretende garantir que os mercados de títulos exijam que empresas de extração de recursos naturais relatem publicamente pagamentos realizados internacionalmente a cada governo e que padrões internacionais de prestação de contas reivindiquem a divulgação de tais pagamentos, por parte das empresas, em seus relatórios financeiros. Vários itens da legislação ou de outras regras nessa área ainda permanecem em aberto. Depois de aprovados, estes garantirão informações mais detalhadas acerca de transações comerciais internacionais por parte de países, que neste momento ainda se mostram despreparados para alcançar um patamar mais alto de responsabilidade por outras vias.

Por fim, deve-se abordar o papel do sistema financeiro mundial na lavagem de verbas desviadas. Basta comparar, por exemplo, a seriedade com a qual os bancos investigam o financiamento de terrorismo em relação aos processos de corrupção. Não há sentido em conceder subsídios a países pobres quando montantes iguais de dinheiro público desviado escoam por meio de bancos e paraísos fiscais.

Os recursos naturais dos países pobres são fonte de transferência de riquezas, uma oportunidade sem precedentes para que estes se desenvolvam. Se a comunidade internacional não agir de forma coerente e coordenada, é enorme o risco de uma corrida caótica por recursos, tão prejudicial quanto no período colonial, com um nível de corrupção que deixará as nações acometidas tão ou mais pobres que trinta anos atrás.

8 Em novembro de 2008. Consulte a lista mais recente em: www.eitransparency.org.

9 Global Witness participa desta campanha.

Investimento estrangeiro direto e as redes globais de fornecimento: estes difundem ou enfraquecem a integridade empresarial?

Transparency International

Investimentos estrangeiros e globalização seriam forças voltadas para o bem ou para o mal? Difundiriam ou desestabilizariam a integridade empresarial? Nenhuma outra questão gerou tamanha polarização nem foi tão essencial para a visão política do mundo no decorrer da história, e tais indagações fomentaram respostas tão elusivas como inconclusivas. O que está claro é que a interdependência global aumenta a cada dia e, provavelmente, veio para ficar.

O desafio reside em mapear as características e implicações particulares da globalização em questões políticas específicas e, assim, desenvolver estratégias para administrá-las em benefício do todo. O impacto da globalização econômica sobre a integridade empresarial e a boa governança é uma das questões centrais — provavelmente, a mais importante — para a formulação de políticas comerciais e o planejamento de caminhos viáveis para o desenvolvimento político e econômico.

Duas reivindicações distintas acirram o debate. O comércio e o investimento estrangeiro direto (IED) trariam práticas modernas de governança e responsabilidade empresarial às economias emergentes, de alicerces enfraquecidos. Por outro lado, a terceirização e as práticas de produção no estrangeiro — associadas à globalização — são suspeitas de minar esses mesmos padrões de cidadania empresarial. Há quem diga que agravam as imperfeições em ambientes de normas frágeis e corruptas. Qual a visão mais próxima da verdade? O que é conhecido da relação entre integração econômica e corrupção? Apresentemos três teorias.

(1) À medida em que as redes de produção global se expandem, aprofundam e envolvem novos atores, cresce a obrigação dos protagonistas de agir com integridade e responsabilidade

O IED global alcançou um pico único em 2007: superou a marca de US\$1,8 trilhão. O fluxo aos países em desenvolvimento e subdesenvolvidos também cresceu de modo expressivo, atingindo recordes de US\$500 bilhões e US\$13 bilhões, respectivamente. Todas as regiões do mundo apresentaram receitas recorde — África e América Latina, em grande parte, pela crescente demanda por recursos naturais e *commodities* diversas.¹

Fusões e aquisições internacionais também conseguiram valores recorde. Em 2007, o montante de corporações transnacionais (CTNs) cresceu para 79 mil, aproximadamente. Trata-se de multinacionais que controlam uma média de 790 mil filiais dispersas pelo planeta, responsáveis por 11% do PIB mundial, US\$31 trilhões em vendas e força de trabalho que ultrapassa 80 milhões de indivíduos.²

1 'United Nations Conference on Trade and Development' (UNCTAD), *World Investment Report 2008: Transnational Corporations and the Infrastructure Challenge* (Genebra: UNCTAD, 2008).

2 Op. cit.

As CTNs continuam a crescer e deixar impressões digitais por onde passam. Ao mesmo tempo, novos atores sobem ao palco: as 100 maiores CTNs dos países em desenvolvimento publicaram taxas de crescimento superiores a 20% somente nos anos de 2005 e 2006. Em 2006, controlavam ativos estrangeiros superiores a US\$570 bilhões — liderados por investidores da China, Coreia do Sul, Brasil e México.³

Propriedade e rastros econômicos se traduzem, nas filiais das CTNs, em responsabilidades diretas na busca por padrões empresariais de integridade e cidadania. Mesmo quando os negócios além-mar se resumem a terceirizações e comércio, a integridade empresarial não termina nas portas das fábricas.

As redes globais de fornecimento se tornaram cada vez mais complexas, integradas e concentradas. Produtores de diversos setores fundamentais da economia — produtos químicos e farmacêuticos, maquinários elétricos, rádio, televisão, computadores e equipamentos médicos — obtêm valores superiores a 30% de suas receitas além das fronteiras de suas nações.⁴ A transferência da produção para países em desenvolvimento (Ásia, em especial) segue constante, e a tendência mostra-se mais nítida nos principais bens de consumo. Sozinha, a produção asiática é responsável por metade do comércio mundial de roupas.⁵

Raramente, tais redes globais de fornecimento existem sob a forma de relações justas entre pares. Um número limitado de marcas de varejo, fabricantes e clientes para serviços no exterior (estes, em número crescente) dos países industrializados estabelece e lidera extensas redes de fornecimento mundiais, com milhares de provedores altamente competitivos. Produção *just-in-time*, customização flexível e confiança na qualidade dos produtos e serviços terceirizados demandam relações estreitas entre os líderes das redes globais de fornecimento e seus fornecedores. Ou seja, há conhecimento profundo dos aspectos organizacionais, de treinamento e planejamento.

Citemos como exemplo o Wal-Mart, maior varejista do mundo, com vendas em torno de US\$375 bilhões em 2007.⁶ O Wal-Mart mantém uma rede global de fornecimento que oscila em torno de 6 mil empresas, 80% localizadas na China. Em 2003, investiu US\$15 bilhões em produtos de origem chinesa, respondendo por cerca de 1/8 das exportações deste país para os Estados Unidos. Se o Wal-Mart fosse uma nação independente, se tornaria o quinto maior mercado de exportação da China, à frente da Alemanha e Reino Unido.⁷

Tal alavanca, criada pelo forte envolvimento das grandes corporações nos processos de produção, também significa que a responsabilidade dos seus líderes na conduta e manutenção dos padrões de integridade empresarial se aplica à rede de fornecimento mais ampla. Boicotes por parte dos consumidores e iniciativas em prol do comércio justo pressionam as grandes marcas varejistas no cumprimento de responsabilidades e na garantia de conduta ética em toda a sua rede de fornecimentos. Outros líderes de marcas conhecidas, porém distantes dos holofotes

3 Op. cit.

4 Organização Mundial do Comércio (OMC), *World Trade Report 2008: Trade in a Globalizing World* (Genebra: OMC, 2008).

5 OMC, 2008.

6 'Wal-Mart Reports Record Fourth Quarter Sales and Earnings', Wal-Mart Stores Inc., 19 de fevereiro de 2008.

7 G. Gereffi, *The New Offshoring of Jobs and Global Development* (Genebra: Organização Internacional do Trabalho, 2006).

públicos, enfrentam as mesmas responsabilidades morais de compromisso com a integridade empresarial, coerentes com suas esferas de influência nas redes globais de fornecedores.

(2) Corrupção prejudica a captação de investimentos estrangeiros diretos e inibe uma contribuição plena para o desenvolvimento sustentável

A corrupção impossibilita que os benefícios do investimento estrangeiro sejam usufruídos. Em ampla pesquisa realizada em 2008 pela Transparency International, 45% das empresas entrevistadas (multinacionais com matrizes em países membros da OCDE) relataram que, nos países em que atuam, relações pessoais e familiares são mais decisivas nas concessões de contratos públicos que ofertas competitivas.⁸ Em outro estudo, um número superior a 1/3 dos diretores de empresas acredita que a corrupção encarece projetos internacionais em mais de 10%, ao passo que 1/6 acredita que o valor seja superior a 25%.⁹

O efeito desencorajador da corrupção nos investimentos estrangeiros é palpável. Numa pesquisa feita com mais de 390 executivos sênior, cerca de 45% confessou sua desistência de ingressar no mercado ou implementar oportunidades de negócios devido ao risco de corrupção.¹⁰ Dos fatores que influenciam decisões de investimentos, de Singapura ao México, um aumento no nível de corrupção é tão desencorajador que um aumento de 20% nos impostos. Uma análise de quase 5 mil processos de fusão e aquisição no estrangeiro revela que ambientes com alto nível de corrupção reduzem, e muito, a avaliação das empresas nacionais, tonando-as menos atraentes para investidores.¹¹

A corrupção também desencoraja aqueles investidores mais ambiciosos, orientados no futuro: os setores da economia calcados em conhecimento e alta tecnologia. Níveis elevados de corrupção conduzem à adoção de *joint ventures* e contratos de curto prazo com parceiros locais (aptos a navegar nos turbulentos mares da corrupção política). Empresas de alta tecnologia têm menores probabilidades de estabelecer relações desse tipo, empenhadas na proteção de suas inovações e *know-how*.¹²

Por fim, a falta de governanças transparentes leva a carteiras de investimentos mais imediatistas e menos orientadas para desenvolvimento, uma vez que tais fundos estão mais propensos a desistências repentinas em tempos de crise. Durante as crises asiática e russa do final dos anos 1990, por exemplo, os fundos de mercado emergentes sofreram maior retração nos países com menores índices de transparência.¹³

8 TI, '2008 Bribe Payers Survey' (Berlim: TI, 2008).

9 Control Risks e Simmons & Simmons, *Facing up to Corruption 2007: A Practical Business Guide* (Londres: Control Risks, 2007).

10 PricewaterhouseCoopers, *Confronting Corruption: The Business Case for an Effective Anti-corruption Programme* (Londres: PricewaterhouseCoopers, 2008).

11 S.-J. Wei, 'How Taxing Is Corruption on International Investors?', *Review of Economics and Statistics*, v. 82, no. 1 (2000); U. Weitzel e S. Berns, 'Cross-border Takeovers, Corruption, and Related Aspects of Governance', *Journal of International Business Studies*, v. 37, no. 6 (2006).

12 B. S. Javorcik, e S.-J. Wei, *Corruption and Composition of Foreign Direct Investment: Firm-level Evidence*, documento de trabalho no. 7969 (Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research [NBER], 2000).

13 R. G. Gelos e S.-J. Wei, *Transparency and International Investor Behavior*, documento de trabalho no. 9260 (Cambridge, MA: NBER, 2002).

(3) Aumento de investimentos diretos e comércio nem sempre trazem benefícios — as empresas podem, e devem, fazer muito mais para cumprirem com suas responsabilidades nos países anfitriões

O impacto negativo da corrupção sobre os investimentos estrangeiros não significa, todavia, que mais IEDs inevitavelmente incentivariam boas governanças e decréscimo da corrupção.

Em países com fundações fracas e/ou não-democráticas, o IED parece aumentar os problemas da captura do estado e suborno nas aquisições.¹⁴ É pouco provável que o IED figure automaticamente como guia da boa governança corporativa — existem provas que, nos dias de hoje, os padrões mais elevados estabelecidos para determinados cargos (não relacionados com salário) não são exportados. Em nações com governança em estágios avançados, o resultado se mostra mais positivo, uma vez constatado que o IED apóia melhorias nas governanças corporativa e pública.¹⁵

Uma grande parcela acredita que o efeito multiplicador se deve mais a escolhas estratégicas que coerção. Pesquisadores do Banco Mundial observaram que empresas de IED absorvem os métodos de corrupção que lhes trazem vantagens competitivas e lucros substanciais, turvando a premissa de que tais decisões foram baseadas em coerção.¹⁶ É amplo o emprego de agentes locais — donos de contatos essenciais e conhecimento do mercado —, não raro sob base legal. No entanto, essa prática é problemática sob a ótica da corrupção: o suborno de parceiros locais pode ser terceirizado por meio desses agentes, ocultos de modo conveniente em altas taxas de serviço e diluindo a imputabilidade legal e moral do ato ilícito. Uma pesquisa mostra que aproximadamente 3/4 dos executivos de países como Estados Unidos, Reino Unido e Alemanha acredita que suas empresas fizeram uso “regularmente” ou “ocasionalmente” de intermediários, esquivando-se, assim, das leis anticorrupção.¹⁷

Investidores e empresas no topo da rede de fornecimento reconhecem o desafio de combater a corrupção, e começam a aumentar suas tentativas de conformidade legal. Contudo, ainda há muito a ser feito, não somente por parte dos novos agentes no cenário econômico internacional, mas também por multinacionais já estabelecidas e em estágios mais avançados de dominância.

Enquanto as providências e treinamentos anticorrupção permanecerem insuficientes, permanecerá ampla (e obstinada) a ignorância da ilegalidade do suborno internacional. Conforme pesquisa da Transparency International sobre pagamentos de suborno em 2008, por volta de

14 J. S. Hellman, G. Jones e D. Kaufmann, ‘Far From Home: Do Foreign Investors Import Higher Standards of Governance in Transition Economies?’, minuta, agosto de 2002; P. M. Pinto e B. Zhu, *Fortune or Evil? The Effect of Inward Foreign Direct Investment on Corruption*, Salzman documento de trabalho no. 10 (Nova Iorque: Columbia University, 2008).

15 B. Kogut e M. Macpherson, ‘Direct Investment and Corporate Governance’, em P. Cornelius e B. Kogut (ed.), *Corporate Governance and Capital Flows in a Global Economy* (Oxford: Oxford University Press, 2003); OECD, *Policy Brief: The Social Impact of Foreign Direct Investment* (Paris: OCDE, 2008).

16 J. S. Hellman, G. Jones e D. Kaufmann, 2002.

17 Control Risks and Simmons & Simmons, *International Business Attitudes to Corruption: Survey 2006* (Londres: Control Risks, 2006).

75% dos mais de 2.700 executivos entrevistados desconheciam a Convenção da OCDE para Combate ao Suborno de Funcionários Públicos em Transações de Negócios Internacionais. Na França, Alemanha, Reino Unido e Estados Unidos, um número superior a 80% dos executivos admitiram “não estarem familiarizados” com tais estruturas legais. No Brasil — pólo em crescimento para IEDs —, a cifra alcançou 77%.¹⁸

De forma análoga, em pesquisa realizada em 2006, 350 executivos sênior de empresas operantes no exterior revelaram que:

- Em Hong Kong, Alemanha, França e Brasil, um número inferior à metade das empresas entrevistadas relatou possuírem procedimentos específicos que controlem agentes e fornecedores antes do estabelecimento de relações comerciais com os mesmos.¹⁹
- Cerca de 1/4 a 1/3 das empresas dos setores de construção, energia e varejo possuía programas de treinamento para executivos que os instruísem a evitar a corrupção. Nas empresas de tecnologia da informação, comunicação, farmacêutica, petróleo, gás, mineração e defesa, a porcentagem é inferior a 45%.²⁰

A análise de 280 empresas com alto e médio risco de violação dos direitos trabalhistas em suas redes globais de fornecimento revela padrões similares e insatisfatórios de desempenho no que se refere à integridade empresarial e conformidade às leis. Constatou-se que menos de 30% das empresas dos Estados Unidos, Austrália e Nova Zelândia possui sistemas básicos de comunicação, relatórios e monitoramento dos padrões essenciais de respeito aos direitos trabalhistas no estrangeiro. Na Europa, pouco mais da metade das empresas tem qualquer tipo de sistema similar estabelecido. No Japão e demais países asiáticos, o número baixa para 10%.²¹

Estruturas de ação: fazer estruturas globais funcionarem nos contextos locais

Os indícios são claros: as empresas, seja em economias industrializadas ou emergentes, precisam atuar de forma mais incisiva para atender às suas responsabilidades como cidadãos conscientes da aldeia global. Ademais, necessitam transformar o engajamento em negócios estrangeiros em uma força definida e positiva para o aumento da integridade empresarial e a boa governança.

Muitas foram as iniciativas nessa direção na última década.

- No plano internacional, a United Nations Global Compact oferece estruturas de diretrizes políticas e plataformas de intercâmbio de informações para empresas, auxiliando-as a alinhar suas operações estrangeiras com normas estipuladas de direitos humanos, trabalhistas, ambientais e anticorrupção. Em 2008, mais de 4.700 empresas e interessados aderiram a United Nations Global Compact, comprometendo-se a relatar e tornar público seus desempenhos. Apesar da alta taxa de participação e do reconhecimento das responsabi-

18 TI, 2008.

19 Control Risks and Simmons & Simmons, 2006

20 Op. cit.

21 B. Gordon, *The State of Responsible Business: Global Corporate Response to Environmental, Social and Governance (ESG) Challenges* (Londres: Ethical Investment Research Services, 2007).

lidades empresariais — que ultrapassa a conformidade às legislações locais — serem vitórias encorajadoras, o próximo e importante passo será o monitoramento eficiente das empresas e suas prestações de contas, em consonância com os compromissos firmados.²²

- Ao estabelecer vínculos de responsabilidade entre o país de origem e o país anfitrião, as Normas para Empresas Multinacionais da OCDE formulam as expectativas dos países membros (e algumas nações que aderiram a estas normas) em relação à conduta responsável das empresas no exterior, incluindo problemas relacionados às redes globais de fornecimento e questões anticorrupção. Solicita-se aos governos que estabeleçam pontos de contato em seus territórios, de modo a facilitar a adesão a esses padrões voluntários. Tais escritórios são cada vez mais reconhecidos, mecanismo importante para que a sociedade civil traga à atenção pública preocupações específicas sobre conduta empresarial nos países anfitriões, analisando-as e discutindo-as nas jurisdições de origem das multinacionais.
- No plano local, um amplo leque de iniciativas — sob a forma de relatórios e certificações — oferece negócios com maior transparência e integridade em toda a rede global de fornecimento.²³ Mais recentemente, essas ferramentas foram complementadas por inovadoras estruturas de ação coletiva, como a Iniciativa de Transparência das Indústrias Extrativas²⁴ e abordagens estratégicas para o fortalecimento das estruturas de políticas públicas (além de propriedade e participação dos trabalhadores locais).²⁵

O crescente conjunto de ferramentas para a integridade da cadeia de fornecimentos é encorajador e promissor. Assim, IEDs e redes globais de fornecimento se tornarão forças positivas em prol de governanças idôneas, direitos humanos e integridade empresarial. Ainda assim, são muitos os desafios adiante. Iniciativas voluntárias necessitam desenvolver mecanismos para cobrar o cumprimento das injunções, garantias de ação independente e monitoramento, de modo a fortalecer sua legitimidade e eficiência. A ação coletiva deve se tornar mais incisiva. É premente que empresas de pequeno e médio porte — e diversas multinacionais de economias emergentes —, com papéis cada vez mais importantes nos investimentos estrangeiros e redes globais de fornecimento, sejam encorajadas a utilizar as ferramentas de integridade e se unam a iniciativas relacionadas a ações coletivas.²⁶

A intensa competitividade mundial por combustíveis fósseis, alimentos e demais recursos naturais oferece oportunidades sem precedentes para países em desenvolvimento se beneficiarem com o comércio, investimentos e integração nas redes globais de fornecimento. Ao mesmo tempo, a corrida por recursos se mostra um imenso teste de impacto para a integridade das indústrias, tornando urgentes os compromissos coletivos com investimentos responsáveis, eficientes e inclusivos.

22 Em www.unglobalcompact.org; consta uma discussão sobre o monitoramento e o cumprimento de desafios, ver www.globalcompactcritics.net.

23 Veja artigo na página 90.

24 Veja artigo na página 55.

25 Veja artigo na página 64.

26 A filiação e conformidade da Global Compact, por exemplo, concentram-se na Europa Ocidental, enquanto os relatórios não financeiros das empresas em economias emergentes se mostram bastante limitados: ver M. Palenberg, W. Reinicke e J. M. Witte., *Trends in Non-financial Reporting*, Pesquisa no. 6 (Berlim: Global Public Policy Institute, 2006) e J. Bremer, 'How Global is the Global Compact?', *Business Ethics: A European Review*, v. 17, no. 3 (2008).

Fortalecimento da conformidade legal e da integridade nas redes de fornecimento: o que virá em seguida?

Ayesha Barenblat e Tara Rangarajan¹

Acredito firmemente que uma empresa que mente sobre as horas extras e a idade de seus funcionários, que joga resíduos e produtos químicos em nossos rios, que não paga impostos nem honra seus contratos está, em última instância, mentindo sobre a qualidade de seus produtos. E mentir sobre a qualidade dos produtos é o mesmo que enganar os clientes.

Lee Scott, diretor-executivo do Wal-Mart, outubro de 2008

Sustentabilidade nas redes de fornecimento: da política de intimidação ao incentivo, parcerias e direito de propriedade

Há quinze anos, as tentativas para garantir a integridade das redes de fornecimento se concentraram em questões trabalhistas e ambientais, em especial a redução de riscos. Foram criadas auditorias sociais como ferramenta de análise e controle. Porém, constatou-se que tal abordagem não é suficiente. Monitoramento e ameaças de sanções não bastaram para garantir a conformidade legal e integridade nas redes de fornecimento como um todo.

Hoje em dia, as principais empresas já superaram essa abordagem limitada, baseada tão-somente no controle. Elas verificam, com cuidado crescente, a forma como suas práticas de compra impactam nas condições das fábricas e na sustentabilidade das redes de fornecimento — incluindo conformidade com as leis, inclusive aquelas relacionadas ao combate à corrupção num país. Ao mesmo tempo, buscam estabelecer mais “direitos de propriedade”, de modo a melhorar as condições nas fábricas.

No intuito de traduzir as novas abordagens num esqueleto estruturado, a Business for Social Responsibility, em parceria com algumas das empresas mais inovadoras em seus setores, identificou quatro importantes pilares que devem funcionar em conjunto para que as redes de fornecimento se tornem eficientes e sustentáveis:

- o alinhamento interno entre os objetivos comerciais e sociais dos compradores;
- a propriedade do fornecedor nas condições de trabalho e ambientais;
- a concessão de poderes aos trabalhadores, para que estes sejam parceiros informados e participantes; e
- estruturas legais de políticas públicas que incentivem o diálogo público-privado, parcerias e soluções locais.²

1 Respectivamente, diretor e diretor administrativo dos serviços de consultoria da Business for Social Responsibility (BSR).

2 BSR, *Beyond Monitoring: A New Vision for Sustainable Supply Chains* (San Francisco: BSR, 2007).

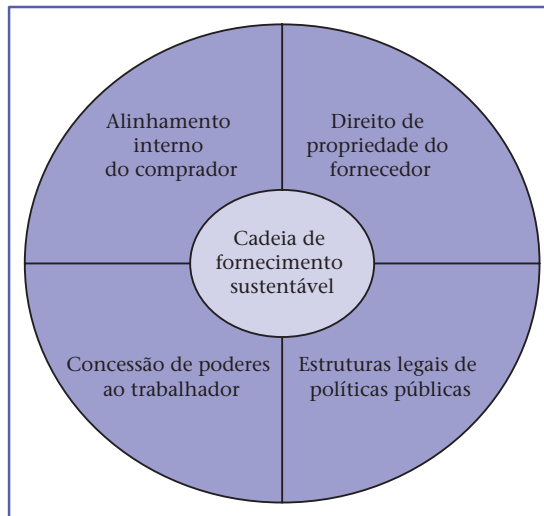


Figura 4: Os quatro pilares básicos da estrutura da Business for Social Responsibility

O alinhamento interno exige das empresas alocarem a sustentabilidade no mesmo patamar dos objetivos comerciais, organizando, de modo adequado, a gestão das redes de fornecimento. Um exemplo: em determinada multinacional têxtil de varejo, foi criada uma equipe responsável pela sustentabilidade, e sua função é ajudar na garantia de uma integração sustentável com o setor de abastecimento. A empresa também exigiu que o vice-presidente sênior na unidade de compras garantisse as entregas dos fornecedores conforme padrões éticos determinados.

Além desse alinhamento, os compradores procuram alterar a política de descarte imediato dos fornecedores em desacordo com a norma “é isso ou nada”, ajustando incentivos comerciais de forma que ambos se beneficiem. O sistema antigo, que incentivava fornecedores a falsificarem informações e a burlá-lo, foi substituído por abordagens mais eficientes, que enfatizam o compromisso mútuo para identificar e solucionar desafios socioambientais.

Caixa 1 Tornar a conformidade legal factível em vez de ignorar os fatos

Certa rede multinacional de café adquiriu um produto em massa de um fornecedor que, por sua vez, adquiriu o produto de um terceiro. No processo de análise da empresa, descobriu-se que o terceiro não pagava salários mínimos aos trabalhadores e excedia o limite aceitável de horas extras. A rede informou ao fornecedor que não efetuariam mais pedidos até a situação ser sanada. Em vez de terminar a relação comercial, ela questionou se o preço pago era suficiente para garantir o salário mínimo. Quando o fornecedor informou que não, um novo preço foi acordado de tal forma que permitisse o pagamento do salário mínimo e o saneamento de outras questões de conformidade legal.

Alcançando parceria e propriedades locais nas redes de fornecimento

De modo a estarem preparados para as questões futuras relativas às redes de fornecimento, compradores e fornecedores devem começar a agir em parceria. Por parte dos fornecedores, maior comprometimento com boas condições de trabalho e ambientais. Os compradores, por sua vez, lhes ofereceriam maior segurança nas relações comerciais.

Há a necessidade de maior troca de informações e diálogo, no intuito de criar soluções integradas de longo prazo que melhorem consideravelmente a vulnerável situação dos trabalhadores e protejam o meio ambiente.

De início, muitos dos grandes compradores tentarão agir individualmente e estabelecer padrões de conformidade legal com seus fornecedores. Isso apenas proliferará padrões e conformidade legal confusos e dispendiosos para os últimos, e será perdida uma ótima oportunidade de aprendizado sistemático.

Um bom exemplo de como compradores e fornecedores operam em conjunto para ajudar a superar problemas é o grupo de trabalho de responsabilidade social da Apparel, Mills and Sundries. Compradores e vendedores criaram um conjunto de princípios de trabalho, saúde e segurança, além de normas que respeitam questões ambientais e auditorias em prol de melhorias contínuas.

Concedendo poderes aos trabalhadores

Atualmente, reconhece-se que a confiança outrora depositada em sistemas de controle concebidos do topo da pirâmide à base é insatisfatória e deve ser complementada. A concessão de poderes aos funcionários diretamente afetados por falhas na integridade empresarial cria condições salutaras de trabalho, na medida em que computam suas preocupações e sugestões.

Caixa 2 Incluindo trabalhadores nas redes de fornecimento

O Projeto Caleidoscópio é uma iniciativa de diversas organizações dedicadas às questões de trabalho e de um grupo de investidores dotados de responsabilidade social. Um projeto-piloto foi implementado em dez fábricas no sul da China, e seu foco consistia em ampliar os *checklists* de auditorias e solicitar *feedbacks* periódicos dos trabalhadores, de modo a estabelecer vínculos de confiança sólidos entre funcionários e administração. Além disso, solicitou-se aos fornecedores que redigissem relatórios periódicos de desempenho, e estes indicaram a necessidade de administrações mais atuantes. Resultado: atitude proativa dos fornecedores na solução de problemas.

Apoiando uma estrutura capacitadora de políticas públicas

Iniciativas de integridade por parte dos compradores das redes de fornecimento surgiram como resposta à ineficiência da injunção pública na garantia do cumprimento das leis trabalhistas e ambientais em diversos países em desenvolvimento. Todavia, nasce a percepção de que tais iniciativas privadas deverão operar em conjunto com políticas públicas e fortalecê-las. Assim, surgiu um leque de oportunidades estratégicas para os líderes das redes de fornecimento:

- fomento de um campo comum de ação conjunta que reconheça os princípios de integridade nos acordos de comércio internacionais;
- trabalho em conjunto com governos locais para promover redes de fornecimento sustentáveis, com projetos adequados de normas de contratação e programas de ajuda; e
- início do diálogo com fornecedores, compradores e governos locais, visando melhoria das capacidades da aplicação de sanções pela injunção pública local.

Um movimento promissor em prol de melhorias

Credibilidade, transparência e compromisso com melhorias são importantes princípios a validar essa abordagem inovadora de sustentabilidade das redes de fornecimento. Há razões para otimismo, e é possível acreditar que os fornecedores começarão a migrar na direção correta. Em discurso feito em 2008 a importantes grupos de defesa, funcionários públicos e fornecedores, o diretor-executivo do Wal-Mart, Lee Scott, anunciou mudanças extensas nas políticas da empresa, incluindo:

- *Certificação*: Um novo acordo de fornecimento exigirá que as empresas certifiquem sua conformidade com leis locais e rígidos padrões socioambientais. Em 2009, o acordo será introduzido, em etapas, aos fornecedores na China e, até 2011, expandir-se-á aos fornecedores no mundo inteiro.
- *Transparência*: Em 2009, o Wal-Mart exigirá que todos os fornecedores diretos de importação — e também todos os fornecedores de marcas privadas e produtos sem marca — informem nome e localização de cada fábrica onde seus produtos são produzidos.
- *Elevando o nível*: Em 2012, todos os fornecedores diretos deverão adquirir 95% de seus produtos de fábricas que obtiverem as maiores classificações socioambientais.³

O tempo dirá se essas diretrizes se traduzirão em realidade. Significativo é o fato de que tais compromissos costuram a sustentabilidade das redes de fornecimento com o modelo anterior de negócios e sucesso da empresa — fato que não deve mais ser ignorado por nenhum líder de rede de fornecimento.

3 Wal-Mart Stores Inc., 'Wal-Mart Announces Global Responsibility Sourcing Initiative at China Summit', comunicado à imprensa de 22 de outubro de 2008.

Espaços de risco: preços de transferência e administração global de impostos

Sol Picciotto¹

Preços de transferência: um desafio para empresas e autoridades fiscais

O conceito “preço de transferência” se refere aos preços de ativos, produtos e serviços em geral quando transferidos entre diferentes filiais de determinado grupo. O termo é muitas vezes usado de forma pejorativa, denominando manipulação dos preços de transações internacionais com fins ilícitos.

Nos métodos atuais de prestação de contas e tributação, os preços de transferência são recursos indispensáveis para as corporações transnacionais (CTNs) com agências ou filiais no exterior. Estima-se que o fluxo de mercadorias dentro das empresas seja responsável por 40% a 50% do comércio mundial — embora, no caso dos países da OCDE (cujos dados se encontram disponíveis), a proporção é mais elástica, entre 15% e 60%.² Outra parcela considerável dos pagamentos realizados entre CTNs acontece sob a forma de serviços e finanças. Além disso, as CTNs muitas vezes controlam redes de fornecimento globais, que, embora envolvam entidades diversas, oferecem flexibilidade nos preços de transferência.³ Esses enormes fluxos internos oferecem às empresas oportunidades consideráveis na correção de preços e na obtenção de vantagens. Em particular, os preços aplicados podem ter impacto significativo nos lucros declarados — e, portanto, nas obrigações fiscais das diferentes jurisdições tributárias.

O lado obscuro e os limites da legalidade nos preços de transferência

A aplicação de preços de transferência inadequados pode ser proposital e, muitas vezes, fraudulenta. Em geral, os objetivos são redução das obrigações fiscais ou taxas de importação, evasão de controles de câmbio e dissimulação das origens dos fundos transferidos para o exterior (em especial, fundos provenientes de atividades criminais ou corrupção). Quando baldes de plástico mudam de dono por US\$1.000 a unidade ou escavadeiras são vendidas pela bagatela de US\$1.700, está claro que a manipulação de preços é proposital e fraudulenta, uma colusão entre exportadores e importadores.⁴

1 Sol Picciotto é Professor Emérito de direito na Lancaster University Law School.

2 OCDE, *Measuring Globalisation: OECD Economic Globalisation Indicators* (Paris: OCDE, 2005).

3 Op. cit.

4 S. Pak e J. Zdanowicz, *US Trade with the World: An Estimate of 2001 Lost US Federal Income Tax Revenues Due to Over-invoiced Imports and Under-invoiced Exports*, documento de trabalho (Miami: Center for International Business Education and Research, Florida International University, 2005).

A complexidade e a natureza muitas vezes arbitrária dos preços de transferência das CTNs dificultam a descoberta de evidências de manipulação proposital de preços. Às vezes, correções pequenas e justificáveis nos preços internos fazem uma diferença considerável para os lucros declarados pela empresa nas diferentes jurisdições tributárias. Encontramo-nos no limite da legalidade.

A escala e o âmbito da manipulação dos preços de transferência são muito difíceis de definir, mas as evidências indicam que são praticados em números que preocupam, no que se refere a gestão tributária responsável. Estimativas baseadas em bancos de dados sobre manipulações de preços mostram prováveis alterações de receita entre os Estados Unidos e demais países, devido ao sub ou superfaturamento. Elas indicam uma manipulação de preço, em geral, entre 2% a 10% dos volumes de negócios, somando bilhões de dólares anuais.⁵ Mais de 60% das empresas norte-americanas não declararam obrigações tributárias anuais entre 1998 e 2005.⁶

A Europa enfrenta problemas similares. Uma análise detalhada dos preços de transferência evidencia que muitas nações europeias lucram com a transferência de receitas das multinacionais dentro do continente — em geral, às custas da Alemanha.⁷

Como estabelecer o preço correto?

Qual é a norma para a definição de preços entre partes que operam em uma mesma empresa? Empresas e autoridades fiscais há muito se debatem sobre esse problema, especialmente em relação à tributação de receitas e lucros. Para grupos empresariais que atuam em uma única jurisdição tributária, a abordagem comum seria exigir contas consolidadas que simplesmente suspendam as transações entre as empresas, representando como receita de venda somente procedimentos externos ao grupo. Obviamente, fica difícil uma única autoridade tributária aplicar as normas em corporações transnacionais. Assim, no início do século XX, foram-lhes concedidos poderes para controlar as contas de empresas dentro das suas jurisdições, de modo a evitar qualquer desvio de lucros às filiais no exterior. Contudo, normas conflitantes de diferentes autoridades nacionais criaram o risco de bitributação, o que levou à adoção de princípios internacionais para a alocação de receitas incorporadas em acordos tributários bilaterais.⁸

Como critério básico para os preços de transferência, foi estipulado o princípio do “arm’s length” — ou seja, o parâmetro seria o preço para as transações entre entidades independentes,

5 M. E. de Boyrie, S. Pak e J. Zdanowicz, ‘Money Laundering and Income Tax Evasion: The Determination of Optimal Audits and Inspections to Detect Abnormal Prices in International Trade’, *Journal of Financial Crime*, v. 12, no. 2 (2004).

6 US Government Accountability Office (GAO), *Comparison of the Reported Tax Liabilities of Foreign and US-controlled Corporations, 1998 2005* (Washington, DC: GAO, 2008).

7 H. Huizinga e L. Laeven, *International Profit Shifting within European Multinationals*, texto para discussão no. 6048 (London: Centre for Economic Policy Research, 2007).

8 S. Picciotto, *International Business Taxation* (London: Weidenfeld, 1992); M. B. Carroll, *Global Perspectives of an International Tax Lawyer* (Hicksville, NY: Exposition Press, 1978).

baseado em prestação de contas independentes por parte de entidades legais distintas. Isto não é adequado, já que CTNs são, por natureza, globalmente integradas e obtêm vantagens competitivas de sinergias internas e economias de escala e escopo. Isso vale especialmente para a atual economia baseada no conhecimento, em que o valor agregado depende de valores imateriais gerados em todo o grupo.

Apesar de o Comitê de Questões Tributárias da OCDE alegar que a separação de contas com base no preço-parâmetro para transações deverá ser o método priorizado dos preços de transferência, foi necessário aceitar alternativas baseadas na alocação do lucro geral conforme a contribuição de cada filial uma abordagem usada com frequência nos dias de hoje.⁹

Como resultado, as normas de preços de transferência aplicadas pelas autoridades tributárias são complexas e arbitrárias. Provocam disputas constantes, não raro negociações entre diferentes autoridades na busca por um denominador comum para a bitributação — resultante de alocações inconsistentes e responsável por consideráveis problemas empresariais. Esses casos envolvem milhões de dólares e perduram por anos. Em um caso de preços de transferência de grande repercussão em 2004, foram apurados pela Receita Federal dos EUA US\$5,2 bilhões devidos pelo laboratório farmacêutico GlaxoSmithKline em obrigações tributárias e juros sobre lucros de seu medicamento anti-úlceras Zantac. A Glaxo alegou arbitrariedade e apresentou recursos, exigindo restituição de US\$1 bilhão. O litígio foi finalmente resolvido em US\$3,4 bilhões.¹⁰

Apesar de extremo, o exemplo da Glaxo não é único, especialmente em CTNs baseadas em *know-how*, como ocorre com laboratórios farmacêuticos. Há conflitos tanto entre empresas e autoridades fiscais como entre autoridades tributárias distintas, uma vez que diferenças relativamente pequenas nos preços de transferência afetam a base de cálculo tributário em proporções significativas.

Arranjos inconsistentes de preços de transferência entre diferentes autoridades nacionais são responsáveis por cerca de 80% das controvérsias bilaterais de bitributação — embora tal fato não possa ser controlado, uma vez que o procedimento da “autoridade competente” é secreto e as pendências podem demorar anos para serem solucionadas. Para resolver a questão, os Estados Unidos introduziram um procedimento de acordos de preço avançados (APAs), adotado em outros países da OCDE. Apesar de oferecer às empresas certa segurança, não resolve os problemas de arbitrariedade ou sigilos, uma vez que são acordos particulares e individuais. De fato, a alegação de injustiça da Glaxo estava fundamentada na comparação com o tratamento que as autoridades tributárias dos EUA dispensaram em acordos de preços com o seu concorrente, a SmithKline. A Glaxo descobriu esse tratamento diferenciado somente após sua fusão com a SmithKline, em 2001.

9 Grupo de trabalho intergovernamental de peritos sobre padrões internacionais de contabilidade e relatórios, *Transfer Pricing Regulations and Transnational Corporation Practices: Guidance for Developing Countries* (Genebra: UN Conference on Trade and Development [UNCTAD], 1997).

10 M. A. Sullivan, 'With Billions at Stake, Glaxo Puts US APA Program on Trial', *Tax Notes International*, v. 34 (2004); *The Economist* (Reino Unido), 31 de janeiro de 2004; *Wall Street Journal* (Eastern edition), 12 de setembro de 2006.

Um desafio global que afeta especialmente os países em desenvolvimento

Em pesquisa realizada em 2007 com 850 multinacionais em 24 países, metade alegou que passara por revisão dos preços de transferência desde 2003, e 1/4 afirmou que a revisão gerou correções. Além disso, 87% dos entrevistados disseram considerar os preços de transferência uma questão problemática nos informes fiscais.¹¹

Os preços de transferência não se limitam a um setor determinado, mas têm papel importante em todos os setores de atividade econômica da — extração de recursos naturais e viticultura a bens e serviços de alta tecnologia. 2/3 das multinacionais de petróleo e gás consideraram críticas (ou muito importantes) questões relativas aos preços de transferência. Aproximadamente metade das multinacionais do setor farmacêutico e de telecomunicações considerou os preços de transferência o maior problema em seus informes financeiros.¹²

A escala e a extensão da manipulação dos preços de transferência que também incluem transações em paraísos fiscais e acarretam considerável sonegação de impostos — tornam o assunto importante tanto para países industrializados como para países em desenvolvimento. Os países industrializados buscam proteger sua base de contribuintes e evitar que a competição legítima por tributos entre nações se torne uma corrida injusta que termine violando a legislação tributária especial, assim como produzindo taxas corporativas cada vez menores, como as praticadas em paraísos fiscais internacionais e centros offshore.

Os países em desenvolvimento enfrentam o desafio adicional de garantir que os preços de transferência não propiciem evasão de capital nem comprometam as receitas daquilo que, muitas vezes, é sua fonte de renda mais importante: os recursos naturais. Em Papua Nova Guiné, os preços de transferência para vendas de madeira causam ao governo prejuízos de dezenas de milhões de dólares por ano. As preocupações sobre preços de transferência manipulativos para madeira, recursos naturais e demais transações comerciais envolvendo países em desenvolvimento foram documentados em diversas partes do mundo.¹³

Além disso, as autoridades tributárias nos países em desenvolvimento enfrentam o desafio de reunir a competência e os recursos para evitar a manipulação dos preços de transferência. Nesse momento, apenas uma média de quarenta países estabeleceram um conjunto de normas específicas para eles.¹⁴ Mesmo que em países industrializados, como Austrália e Dinamarca, metade das empresas multinacionais aleguem ser intimadas a corrigirem os seus preços de transferência pelas autoridades, não há relatos sobre controles na Argentina, Brasil, Índia ou México.¹⁵ Como resultado, seu potencial abusivo é uma preocupação importante na agenda internacional, que busca garantir financiamentos adequados para o desenvolvimento.¹⁶

11 Ernst & Young, *Precision under Pressure, Global Transfer Pricing Survey 2007-2008* (Londres: Ernst & Young, 2008).

12 Op. cit.

13 *The Australian*, 19 de julho de 2006; Bloomberg (EUA), 30 de julho de 2008; I. Bannon e P. Collier, *Natural Resources and Violent Conflict: Options and Actions* (Washington, DC: World Bank, 2003); M. Grote, 'Tax Aspects of Domestic Resource Mobilisation: A Discussion of Enduring and Emerging Issues', apresentação na conferência UN Financing for Development and International Fund for Agricultural Development, Roma, 5 de setembro de 2007.

14 Ernst & Young, 2008.

15 Op. cit.

16 Ver UNCTAD, *Draft Accra Accord* (Genebra: UNCTAD, 2008).

Duas ideias para melhorias

É inevitável: critérios arbitrários relacionados aos preços de transferência criam oportunidades e tentações para que empresas os manipulem para obter vantagens tributárias. Muitas vezes, essas práticas são abusivas. Tanto autoridades fiscais como empresas podem estabelecer melhores fundamentos que prevejam esse abuso.

Uma base comum para a análise tributária

As autoridades tributárias renovarão sua abordagem dos preços de transferência quando abandonarem a ilusão do princípio de “arm’s length”. A nova abordagem defendida por especialistas seria auditorias tributárias, individuais ou consolidadas, nas CTNs. A alocação da base de contribuintes, por sua vez, seria baseada em uma fórmula de distribuição.¹⁷ Ao eliminar as contas das transferências internas da empresa, o problema dos preços de transferência estará solucionado. Tal iniciativa também ajudaria a desvendar outros problemas de difícil solução na sonegação internacional de impostos, relacionados às entidades de intermediação que se formam nas respectivas jurisdições tributárias ou paraísos fiscais. No entanto, esse conceito comporta problemas, especialmente a necessidade de um acordo internacional sobre a fórmula de distribuição. Isso é de difícil resolução, uma vez que há muito em risco. Mesmo assim, tais questões deverão ser enfrentadas e solucionadas de forma transparente, em vez de ocultadas em uma neblina de detalhes técnicos, imprecisão e incerteza, como acontece no sistema atual.

As soluções oferecem oportunidades de lucro para ambas as partes. Tanto empresas como autoridades tributárias se beneficiarão da redução dos custos de conformidade legal. Isso seria de grande valia para os países em desenvolvimento, sem recursos para desenvolver controles eficientes contra a evasão de imposto ou controlar os preços de transferência. Maior eficiência gera maiores receitas, que proporcionam oportunidade de redução das taxas de impostos empresariais.

A transparência sobre pagamentos de impostos como parte integrante da cidadania empresarial

As empresas deverão adotar normas claras de conformidade legal fiscal, incluindo alto grau de transparência sobre o valor dos impostos pagos nas respectivas jurisdições tributárias. Atualmente, as empresas costumam informar somente o valor global. Muitas vezes, isso leva a informações errôneas, uma vez que são exibidas as provisões para impostos, e os valores pagos no final são, muitas vezes, mais baixos por conta de adiamentos. Uma abordagem promissora, que poderia servir de modelo para desvendar o montante de impostos pago pelas empresas — e quantos impostos os governos recolhem —, foi desenvolvido pela iniciativa Transparência em Indústrias Extrativas e apoiada pelo G8.¹⁸

17 K. A. Clausing e R. S. Avi-Yonah, *Reforming Corporate Taxation in a Global Economy: A Proposal to Adopt Formulary Apportionment* (Washington, DC: Brookings Institution, 2007).

18 Veja artigo de Gavin Hayman a partir da página 55.

Além disso, os códigos de conduta empresariais deverão incluir compromissos claros de conformidade com as normas tributárias, não aceitando nem um planejamento tributário exageradamente agressivo nem sofisticados sistemas de evasão de impostos. Esse compromisso, surpreendentemente, não consta na maioria dos códigos de conduta empresariais. O Tax Justice Network's Code of Conduct para tributação, cujos princípios básicos são aplicáveis tanto às autoridades de receita como às empresas, oferece um modelo útil.

Uma vez que as empresas reconhecem cada vez mais seu papel como cidadãos empresariais, mais informações sobre seus impactos socioambientais são divulgadas. O pagamento de impostos é a forma mais direta e fundamental das empresas contribuírem com a sociedade, e deverá ser uma questão central em suas publicações. Maior transparência sobre pagamentos de impostos também é pré-requisito para um debate sobre a justiça na administração de impostos específicos e nos esquemas dos preços de transferência. Opiniões sobre o que é considerado adequado variam, mas um debate informativo sobre se as empresas cumprem ou não com os seus compromissos mais fundamentais para com a sociedade é essencial e legítimo.

Essa abordagem combinada e construtiva estabelecerá uma base de confiança mais sólida entre autoridades tributárias e setor privado, o que melhoraria (e muito) a conformidade legal tributária e fortaleceria a confiança dos cidadãos na legitimação de impostos.

4 Resolvendo a corrupção de forma eficiente: do compromisso empresarial à prestação de contas responsável

Visão de dentro — Programas anticorrupção sólidos numa companhia global de alto desempenho com alta integridade

Ben W. Heineman, Jr.¹

Esforços corporativos poderosos para combater a corrupção — a prevenção de subornos nos setores público e privado, de extorsão e apropriação indébita — só são possíveis quando a companhia conta com o forte comprometimento do conselho administrativo e do diretor-executivo para atingir as duas metas fundamentais do capitalismo global: a fusão de alto desempenho com alta integridade.

“Alto desempenho” significa: crescimento econômico forte e sustentável; fornecimento de bens e serviços de qualidade superior; criação de benefícios duráveis para os acionistas e outros interessados; e um equilíbrio saudável entre tomada e administração de riscos.

“Alta integridade” engloba três aspectos: firme aderência, no espírito e na letra, às regras formais, legais e financeiras; adoção voluntária de padrões éticos globais que unem a companhia e seus funcionários; e compromisso dos empregados com os valores essenciais de honestidade, franqueza, lealdade, credibilidade e confiabilidade.

A tarefa fundamental do diretor-executivo é estabelecer a cultura do “desempenho com integridade” — tanto para evitar perdas catastróficas de integridade empresarial, como para gerar benefícios fortalecedores dentro da companhia, do mercado e da ampla sociedade global. Essa cultura envolve princípios comuns (valores, políticas e atitudes) e práticas comuns (normas, sistemas e processos). Embora, num primeiro momento, seja necessário incluir alguns elementos de dissuasão (a violação das normas acarreta punição), é importante, no fim das contas, ela ser também afirmativa (as pessoas querem fazer a coisa certa — porque a liderança faz disso um imperativo real da companhia). A rigor, essa cultura da integridade fundamental tem que ser uniforme e global: ela deve ser aplicada em todas as nações e não pode se curvar às práticas de

1 Ben W. Heineman, Jr. foi vice-presidente sênior de direito e relações públicas da GE e é *distinguished senior fellow* da Harvard Law School e do Centro Belfer para Ciência e Assuntos Internacionais da Harvard's Kennedy School of Government.

corrupção locais, *mesmo que, a curto prazo, isso signifique a perda de negócios*. Empresas como a BP (British Petroleum) e a Siemens tiveram sérios problemas por não conseguirem manter essa forte cultura global — em relação à segurança nas fábricas, no caso da BP, e contra a corrupção, no caso da Siemens.

Baseado em meus quase vinte anos de experiência tentando ajudar a criar uma cultura de integridade corporativa numa das maiores companhias do mundo, identifiquei oito princípios básicos que são importantes para os líderes de empresas decididos a unir alto desempenho a alta integridade:²

- liderança engajada e consistente, que faça do desempenho com integridade o fundamento da corporação;
- gerenciar o desempenho com integridade como um processo de negócios, construindo a infraestrutura para a integridade (avaliação e redução de riscos a fim de prevenir, detectar e enfrentar) dentro das operações da empresa;
- adotar padrões éticos globais superiores ao que exige a lei (p.e. nada de suborno, em nenhum setor público ou privado, em nenhum lugar);
- utilizar sistemas de alerta precoce para se manter à frente das tendências e expectativas globais;
- estimular a conscientização, o conhecimento e o comprometimento dos funcionários, através de formação e treinamento estimulantes e sistemáticos;
- dar voz aos funcionários através de sistemas de ouvidoria que tratem de seus interesses com profissionalismo, justiça, rapidez, e impeçam a retaliação;
- reconhecer que os principais líderes de pessoal — o diretor financeiro, o conselho geral e o chefe de recursos humanos — devem tanto ser parceiros da liderança da empresa como, em última análise, guardiões da corporação; e
- criar sistemas de compensação de forma que a liderança de topo seja remunerada não só por seu desempenho, mas pelo desempenho com integridade.

Sem a implementação consistente desses princípios e práticas associadas, a crucial cultura uniforme e global do alto desempenho ligado a alta integridade não vai existir — e a retórica do “tom no topo” (*tone at the top*) por parte da diretoria e da liderança empresarial não passará de conversa fiada.

Somente quando uma corporação tem esse compromisso abrangente, sistemático (e complexo) de conciliar alto desempenho com alta integridade, seu programa anticorrupção será eficaz. Para que não haja nenhum mal-entendido: *o programa precisa estar arraigado nesse empenho e cultura empresarial mais amplos*. Assim é, porque os programas anticorrupção necessitam de uma implementação intensa e de boa-fé. É proibido pagar diretamente a funcionários públicos em dinheiro. No entanto, a remuneração indevida toma muitas outras formas, mais clandestinas ainda: o uso de terceiros; presentes e entretenimento; reembolso de “despesas” de viagem e alojamento; contribuições “filantrópicas e políticas”; e o uso impróprio de parceiros, fornecedores e investidores ligados aos tomadores de decisão. Mas tais práticas também podem ser legítimas, e as decisões de uma corporação transnacional sobre o que é apropriado

2 Para uma elaboração desse argumento, veja B.W. Heineman, Jr., *High Performance with High Integrity* (Cambridge, MA: Harvard Business School Press, 2008).

ou não talvez sejam ditadas pelo pragmatismo. Um programa anticorrupção forte exige um forte compromisso cultural de fazer aquilo o que é certo; diretrizes e suposições claras (nada de presentes acima de um valor simbólico), e processos fortes, centralizados, para garantir que casos difíceis sejam decididos corretamente.

Por exemplo, terceiros constituem um dos problemas mais perigosos: agentes, consultores, representantes de vendas e distribuidores, que estão entre a companhia e o cliente — e que podem servir como canal para pagamentos ilícitos. Um bom processo de redução de riscos requer especificação por escrito no início da transação, definindo o contexto comercial e a necessidade específica. A gestão executiva deve aprovar essa especificação, de forma que a responsabilidade seja claramente determinada. A seguir, devem haver medidas de investigação minuciosas relativas aos recursos e experiência de terceiros (como eram as suas finanças?; quem trabalhou para eles?; quais eram suas competências no setor?; qual era a documentação legal de seu negócio?) e de sua reputação (tanto por meio de entrevistas como de registros públicos). Um contrato por escrito deve conter termos-chave, como por exemplo: a especificação do serviço; o valor da taxa num limite razoável (1% a 2%, e não 10% a 15%); pagamentos estruturados para serviços prestados; exclusão de subempreiteiros desconhecidos; direitos de auditoria e de rescisão. Além disso, os funcionários da empresa devem receber treinamento sobre a identificação de sinais de alerta (*Red Flags Rule*), que levarão à informação das instâncias superiores da “infraestrutura de integridade”, caso surjam situações duvidosas.

Entretanto, esses sistemas e processos para checar terceiros e implementar contratos expressos só têm verdadeiro sentido e impacto se os funcionários da empresa estiverem imbuídos dos imperativos de desempenho com integridade; o que nos traz de volta a nossa proposta mais ampla. Uma cultura abrangente de alto desempenho com alta integridade — e a adoção e implementação de princípios e práticas fundamentais — são as condições necessárias para um potente programa empresarial anticorrupção.

Dando vida ao código empresarial: melhorar a integridade empresarial e reduzir a corrupção a partir de dentro

Muel Kaptein¹

Escândalos recentes e reivindicações de partes interessadas na prestação de contas responsável no setor privado provocaram aumentos substanciais na implementação dos códigos de ética empresariais, especialmente nas maiores companhias do mundo. Contudo, os códigos devem

1 Muel Kaptein é professor de ética empresarial na RSM Erasmus University, nos Países Baixos, e diretor da KPMG Forensic & Integrity.

extravasar os limites do papel e se tornar documentos vivos, incorporados na rotina diária da empresa.

Uma gestão ética é fundamental, assim como o monitoramento por meio de instituições de supervisão internas e externas.

Os códigos empresariais estão em todos os lugares

Atualmente, muitas empresas possuem um código de ética para os negócios. Trata-se de documento desenvolvido pela empresa para guiar o comportamento dos seus diretores e funcionários. Em 2007, 86% das empresas do Fortune Global 200 possuíam código empresarial, um aumento de 51% desde 2000 (Figura 5)². Dentre elas, todas as situadas nos Estados Unidos possuía algum tipo de código, contra 52% das empresas asiáticas e 80% das europeias.

Na avaliação por país, os códigos aparecem em aproximadamente 3/4 das mil maiores empresas da África do Sul, das oitocentas maiores empresas da Índia e das cem maiores empresas dos Países Baixos. Nos Estados Unidos, 57% das empresas com um mínimo de duzentos funcionários os possuem.³

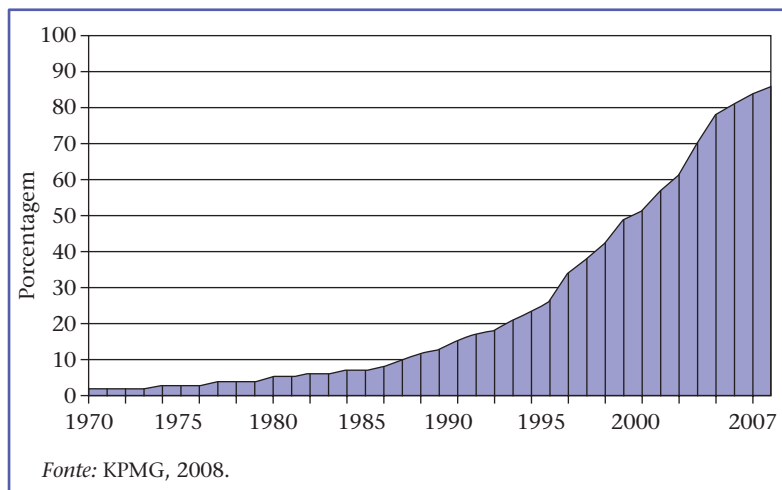


Figura 5: Aumento dos códigos empresariais nas empresas do Fortune Global 200 de 1970 a 2007

2 KPMG, *Business Codes of the Global 200: Their Prevalence, Content and Embedding* (Londres: KPMG, 2008).

3 M. Kaptein, *The Living Code: Embedding Ethics into the Corporate DNA* (Sheffield: Greenleaf, 2008).

Por que as empresas desenvolvem códigos?

Foram muitos os motivos dados pelas empresas para a criação dos códigos de ética, e isso prova sua flexibilidade e utilidade. A razão mais importante fornecida pelas empresas do Fortune Global 200 é sua conformidade com as obrigações legais. Isso reflete a forte ênfase dada ao tema, particularmente nos Estados Unidos, onde o Sarbanes–Oxley Act, as Federal Sentencing Guidelines e o Foreign Corrupt Practices Act (FCPA) geraram mudanças fundamentais na governança empresarial. O aumento também reflete novas formas de liderança nos diversos setores econômicos sob forte regulamentação, além de códigos patrocinados por grupos comerciais, normas da bolsa de valores e códigos de governança empresarial nacionais.

Outros fatores significativos no desenvolvimento de códigos incluem:

- limitação da responsabilidade em caso de acidentes;
- limitação de iniciativas governamentais para conceber uma nova legislação;
- criação de uma cultura empresarial positiva e compartilhada;
- proteção e melhora da reputação da empresa; e
- melhora no comportamento da equipe e na responsabilidade social empresarial.

O conteúdo de um código

Os códigos variam de uma folha avulsa até oitenta páginas. Seu conteúdo também apresenta diferenças. Nas empresas do Fortune Global 200, 63% dos códigos lidam com temas como corrupção e suborno. Existem diversos códigos empresariais específicos, mas a maioria contém tópicos que dedicam atenção especial às questões: conflitos de interesse, conformidade com as leis e regulamentos aplicáveis, registros financeiros e outras informações internas, confidencialidade, aceitação de presentes e subornos, comunicados sobre violações, concorrência leal, uso de informações privilegiadas e discriminação.

Enquanto algumas empresas incluem limites para presentes e eventos de lazer (oferecidos ou recebidos), outras são menos específicas: “na medida em que não comprometa a competitividade”, “não viole a cultura local” e “cujo comportamento seja justificável perante terceiros e não nos tire o sono”. Enquanto algumas empresas se baseiam na legislação anticorrupção — como a FCPA norte-americana —, outras se afeem à responsabilidade de serem abertas, honestas e confiáveis, mantendo relacionamentos justos com todas as partes.

Um código eficiente deve ser:

- *completo*, ao abordar questões que as partes interessadas esperam que a empresa responda e orientar sobre dilemas enfrentados por administradores e funcionários;
- *moralmente justificável*, de forma que resista a um exame moral detalhado ao apresentar consistência com as leis e regulamentos nacionais, com os códigos comumente aceitos para os setores econômicos e com as expectativas legítimas das partes interessadas;
- *autêntico*, irradiando o espírito da empresa e expressando a sua identidade; e
- *factível*, passível de ser administrado, realizado e praticado.⁴

4 M. Kaptein, 2008.

Incorporando um código

Um código não tem valor se não for distribuído ou se, após a distribuição, desaparecer numa gaveta ou trituradora. Resumindo: um código não é nada, viver o código é tudo. A importância de um código está na forma como é introduzido, implementado, internalizado e institucionalizado. Esse processo pode ser mais importante que o código propriamente dito.

A codificação começa na maneira como as empresas desenvolvem seus códigos. É importante o envolvimento das partes interessadas, internas e externas, na definição do seu conteúdo. Dilemas atuais e potenciais que diretores e funcionários enfrentam e enfrentarão podem ser computados em workshops, questionários, entrevistas e reuniões de mesa redonda. Essas informações serão utilizadas como tijolos na construção do código, criando um sentimento de propriedade.

Uma incorporação verdadeira significa que administradores e funcionários:

- sabem e compreendem o que se espera deles;
- sentem-se inspirados e motivados a cumprir com o código; e
- conseguem se comprometer com ele.

Para que isso seja alcançado, as empresas incorporam um código por meio:

- da sua comunicação periódica;
- do treinamento de diretores e funcionários para sua implementação;
- de diretores que aproveitam sua função de modelo para disseminar o código em palavras e atos;
- da criação de uma cultura na qual dilemas podem ser levantados e discutidos;
- do estabelecimento de sistemas de monitoramento que possam detectar violações do código em tempo hábil;
- do castigo dos violadores quando necessário e do aprendizado com as violações; e
- da recompensa àqueles que cumprem o código à risca.

Existem muitos instrumentos disponíveis para a incorporação dos códigos, desde canais diretos de denúncia (*hotlines*) e outros procedimentos para informar sobre atos ilegais até o monitoramento de conformidade legal e comitês de ética (Figura 6).

Os códigos são eficientes?

Face ao uso crescente de códigos empresariais — assim como às crescentes pressões de governos, ONGs e demais partes interessadas em prestações de contas responsáveis —, deve-se analisar se eles funcionam de fato. Um resumo atual de estudos científicos sobre o tema mostra resultados distintos: cerca de 50% alega que códigos são eficientes ou pouco eficientes, 33% acredita que não são eficientes e 14% afirma que às vezes são eficientes e às vezes, ineficientes.

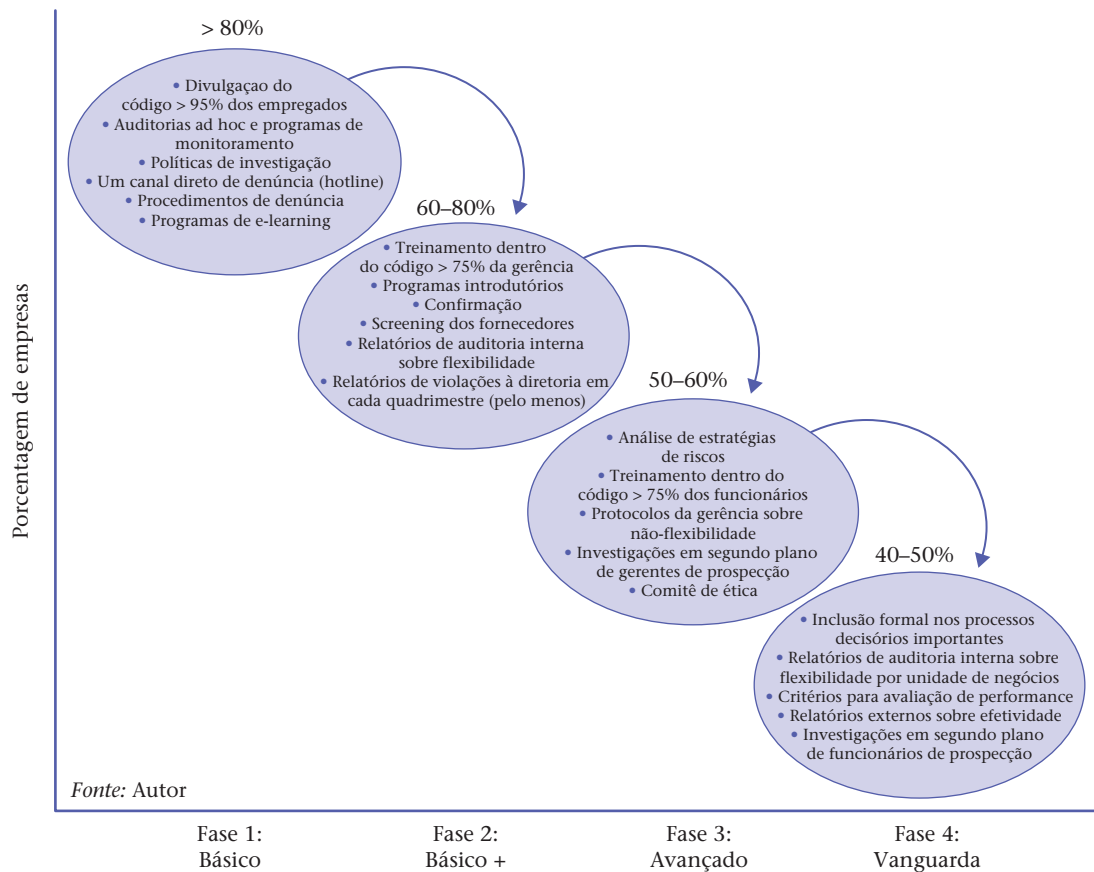


Figura 6: Medidas no Fortune Global 200 para incorporar códigos de ética

Um estudo revela que códigos empresariais podem ser contra-produtivos quando os funcionários percebem que funcionam apenas como fachada.⁵

A maioria dos estudos relaciona os códigos com uma ou mais resultados. Não é considerado o conteúdo do código ou a forma como este é incorporado na empresa. Considerando a diversidade de conteúdo dos códigos e as muitas formas como são incorporados, os resultados díspares dos estudos não surpreendem. Para melhor compreensão dos códigos e maior eficiência, deve-se atentar ao seu conteúdo e o modo como é incorporado. Isso pode ser resumido em uma fórmula simples:

$$\text{Eficiência do código} = \text{Conteúdo} \times \text{Incorporação}$$

5 M. Kaptein e M. Schwartz, 'The Effectiveness of Business Codes: A Critical Examination of Existing Studies and the Development of an Integrated Research Model', *Journal of Business Ethics*, v. 77, no. 2 (2008).

Desafios

As empresas enfrentam diversos desafios para melhorar a eficiência de seus códigos, entre eles:

- Desenvolvimento de um código personalizado à situação particular da empresa, que reflita a sua estratégia, identidade e dilemas.
- Evitar a implementação de um código limitado, padronizado e pouco inspirador — com, por exemplo, uso de módulos eletrônicos de aprendizagem no lugar de discussões profundas.
- Monitoramento da conformidade legal com cada aspecto do código. Esse modelo é realizado atualmente por menos da metade das empresas do Fortune Global 200 e é passível de apoio por departamentos de auditoria interna e relatórios externos sobre implementação e conformidade às leis. Atores externos solicitarão mais e mais que as organizações demonstrem que o seu código é um documento ativo. Isso também oferece oportunidades de destaque para as empresas.
- Transferência de foco, da mera existência do código para seu conteúdo e formas de incorporação. As partes interessadas serão provavelmente mais comedidas ao criticar possíveis violações legais que ocorram na empresa, apesar da presença de um código ativo com conteúdo eficiente e práticas de implementação.

Concluindo, um código pode ser uma ferramenta eficaz, mas, como afirma Neville Cooper, fundador do London's Institute of Business Ethics: “Um código de ética não torna pessoas ou empresas éticas, assim como martelos e serras não produzem móveis. Em ambos os casos, são ferramentas necessárias, mas que precisam de design e utilização inteligente.”⁶

6 N. Cooper, *Developing a Code of Business Ethics* (Londres: Institute of Business Ethics, 1990).

Do conflito ao alinhamento de interesses: estruturação da governança corporativa interna para minimizar riscos de corrupção

Dante Mendes Aldrighi¹

Em razão de seus amplos poderes discricionários, executivos e acionistas controladores de empresas de capital aberto podem perseguir benefícios privados às custas dos acionistas minoritários e de outros grupos relacionados com essas empresas, possibilitando fraudes e corrupção. Enquanto o Capítulo 2 tratou dos principais desafios da governança corporativa, este

1 Dante Mendes Aldrighi é Professor de economia da Universidade de São Paulo (USP), Brasil.

artigo tem como foco alguns mecanismos e práticas de governança corporativa para enfrentar esses desafios e discute áreas em que reformas podem ser promissoras.

A importância da boa governança corporativa para empresas e economias

Falhas na governança corporativa expõem as empresas a riscos que podem ameaçar sua estabilidade financeira e, assim, aumentar a vulnerabilidade dos sistemas financeiros e da economia como um todo. Pesquisas empíricas demonstram que uma governança eficaz pode reduzir o custo do capital e criar incentivos para que as partes relacionadas à empresa se comportem de acordo com os interesses desta. Por exemplo, uma análise com mais de 1.500 empresas revelou que uma carteira hipotética de investimentos composta pelas companhias de melhor governança superaria o desempenho do mercado em mais de 8%.² Analogamente, os impactos positivos no plano macroeconômico são evidentes. Um estudo envolvendo empresas de quarenta países demonstrou que melhoras na governança corporativa elevaram significativamente a taxa de crescimento do PIB, a produtividade e a relação investimento/PIB.³

A boa governança corporativa tem também grande importância para a estabilidade dos sistemas de previdência em todo o mundo. Com as reformas dos sistemas de previdência pública e privada em todos os continentes, a sustentabilidade dos pagamentos de aposentadoria tornou-se fortemente dependente da estabilidade e desempenho dos mercados financeiros e das empresas cotadas em bolsa.⁴

Avanços recentes na governança corporativa

Na última década, a governança corporativa tem aparecido com destaque na agenda voltada para o fortalecimento da integridade empresarial nos países industrializados e, cada vez mais, nos países emergentes. As impressionantes falhas de governança corporativa nos países do leste asiático em 1997/8 e nos Estados Unidos em 2001/2 desencadearam a criação de uma regulamentação mais severa para conter oportunismos e ineficiências administrativas, evitar fraudes empresariais e proteger os acionistas minoritários. Nesse sentido, a Lei Sarbanes-Oxley, criada em 2002 nos EUA, é considerada como um divisor de águas. A lei contempla um conjunto amplo de reformas na governança corporativa, no qual se destacam a maior responsabilização dos executivos em caso de fraude empresarial, a ampliação nas exigências de relatórios e divulgação de informações relevantes, controles internos adicionais por meio de comitês de auditoria independentes, e responsabilidades e punições legais bem definidas para contadores e auditores, de modo a melhorar a precisão das informações financeiras.

2 P. A. Gompers, J. Ishii e A. Metrick, 'Corporate Governance and Equity Prices', *Quarterly Journal of Economics*, v. 118, no. 1 (2003). Para mais evidências, ver Hermes, *Corporate Governance and Performance: The Missing Links* (Londres: Hermes, 2007).

3 G. De Nicolo, L. Leaven e K. Ueda, *Corporate Governance Quality: Trends and Real Effects*, documento de trabalho no. 6/293 (Washington, DC: FMI, 2006).

4 Ver, por exemplo, OCDE, *White Paper on Corporate Governance in Latin America* (Paris: OCDE, 2003).

Desde a aprovação da Sarbanes-Oxley, empresas de vários países têm sido pressionadas a separar os cargos de diretor-executivo e presidente do conselho, e também a incluir mais membros não-executivos e independentes nos conselhos, com o objetivo de lidar com conflitos de interesse relacionados a controles internos, demonstrações financeiras, e nomeação e remuneração de executivos.

Como resultado desses e de outros esforços, a qualidade da governança corporativa tem melhorado, com os Estados Unidos parecendo liderar esse movimento. Em uma amostra com mais de 7.500 empresas em 23 países desenvolvidos, apenas 8% das empresas não norteamericanas apresentaram melhores características de governança corporativa se comparadas às empresas dos EUA.⁵ Dentre as regiões em desenvolvimento, a Ásia, excluindo China, é a área mais dinâmica no que diz respeito à reforma da governança corporativa. A América Latina também apresentou progressos, embora partindo de uma base menor e a um ritmo menor do que a Ásia.⁶ Entretanto, ainda há muito a ser feito. A crise financeira desencadeada em 2007 desnudou desafios antigos e novos relacionados à remuneração dos executivos, gestão de riscos e conflitos de interesse. Mesmo em países mais avançados, a governança corporativa é uma agenda ainda incompleta que necessita contínua adaptação às inovações financeiras e as mudanças nas economias.

As boas práticas de governança corporativa devem ser estendidas às empresas familiares e estatais, que constituem boa parte da economia de muitos países. A criação de mecanismos privados, visando ao fortalecimento dos acionistas minoritários e de outras partes interessadas da empresa para que possam defender seus interesses e pressionar os executivos a serem responsáveis, caminha a reboque dos mecanismos públicos de controle. Da mesma forma, existe uma lacuna entre as leis sobre governança corporativa e sua efetiva injunção, que depende criticamente de recursos, divulgação de informações e eficácia do sistema judiciário.⁷

Principais elementos da boa governança corporativa

Não existe um único modelo ideal de governança corporativa, uma vez que a implementação mais efetiva depende das estruturas de propriedade, do desenvolvimento do mercado financeiro e do ambiente legal de cada país. No entanto, pode-se identificar um conjunto de princípios e de boas práticas fundamentais.

Em termos gerais, os mecanismos de governança corporativa incluem contratos baseados em incentivos, leis e regulamentação, concorrência e monitoramento. O monitoramento é feito por grandes acionistas, conselhos administrativos e bancos, e também por instituições que prestam serviços baseados em informações, como firmas de auditoria, agências de classificação de risco e analistas de investimento (os papéis e responsabilidades desses monitores externos

5 R. Aggarwal, I. Erel, R. Stulz e R. Williamson, *Do US Firms Have the Best Corporate Governance?*, documento de trabalho no. 145/2007 (Bruxelas: European Corporate Governance Institute, 2007).

6 De Nicolo, L. Laeven e K. Ueda, 2006.

7 Para maiores informações sobre a falha na observância da legislação na Europa Oriental, ver E. Berglöf e A. Pajuste, 'Emerging Owners, Eclipsing Markets? Corporate Governance in Central and Eastern Europe', em P. Cornelius e B. Kogut (ed.), *Corporate Governance and Capital Flows in a Global Economy* (Oxford: Oxford University Press, 2003).

são descritos em outra parte deste livro)⁸. O foco, aqui, reside em quatro componentes *internos* fundamentais da governança corporativa que estabelecem as bases para as empresas serem administradas segundo o interesse de todos os grupos nelas envolvidos, e em concordância com as leis e compromissos públicos.

(1) Alinhar os incentivos dos executivos com os interesses da empresa de uma maneira responsável

Atrelar a remuneração dos executivos ao desempenho é importante não somente porque contribui para evitar que os executivos se apropriem indevidamente dos recursos da empresa mas também porque engendra incentivos adequados para que eles se concentrem na rentabilidade sustentável e na gestão adequada de riscos.

Todavia, é indispensável que os arranjos de remuneração baseada em desempenho sejam bem concebidos e que o critério de definição da remuneração dos executivos seja o mais transparente e responsável possível. Para que isso seja feito, as informações relevantes devem ser divulgadas e os acionistas devem ter mais direito de voz nesse processo, condições estas que ainda não foram plenamente implementadas nem mesmo nos regimes mais avançados de governança corporativa.

Tabela 1: Políticas de divulgação das informações sobre remuneração dos executivos em alguns países europeus			
Divulgação atual		País	Divulgação futura prevista
Divulgação individual Política detalhada de remuneração ↑	ALTA	Reino Unido Irlanda Holanda França	Exigência de maiores informações sobre o vínculo entre salários e desempenho, e foco em grupos de pares
	MÉDIA	Suécia Alemanha Suíça Itália Noruega	Pressão para divulgação de informações sobre membros individuais do conselho de administração, em vez de somente do diretor-executivo ou do executivo mais bem remunerado, com maiores informações sobre políticas de remuneração
	BAIXA	Finlândia Espanha Portugal Dinamarca	Pressão para fornecer divulgação individual e maiores informações sobre políticas de remuneração

Fonte: “Executive Compensation Disclosure In Europe”, *Executive Remuneration Perspective*, no. 3 (2007).

8 Veja artigos começando nas páginas 106 e 121.

As regras adotadas nos EUA em 2006 exigem que a divulgação dos salários seja discriminada por conselheiro, que todos os benefícios, em dinheiro ou não, sejam apontados e que a determinação de pacotes de remuneração seja explicada e comparada com grupos de pares. Na Europa, na esteira da crise financeira, a Comissão Europeia reforçou sua conclamação para que as empresas forneçam uma melhor divulgação de informações, dada a grande variação nos padrões de exigências de informação das empresas entre os países da União Europeia (ver Tabela 1).

A divulgação de informações em outras regiões tem um caminho ainda mais longo a percorrer, como mostra a situação dos principais países asiáticos (Tabela 2).

O Reino Unido foi pioneiro em dar mais voz aos acionistas na decisão da remuneração dos executivos. A iniciativa “Say on Pay” (“Diga a Remuneração”), introduzida em 2002, concedeu aos acionistas um voto consultivo sobre a remuneração dos executivos. Credita-se amplamente ao programa a obrigação dos conselhos administrativos de explicar e justificar com muito mais detalhes como são determinados os pacotes de remuneração. Desde então, dispositivos semelhantes foram adotados na Austrália, Holanda, Noruega e Suécia, e poderão ser incorporados ao conjunto-padrão de instrumentos de governança corporativa.⁹

Tabela 2: Políticas de remuneração de executivos na Ásia

	As leis ou regulamentações exigem a divulgação da forma como a remuneração do conselheiro foi revista e avaliada?	A remuneração está vinculada ao desempenho do conselheiro?
Bangladesh	Não	Não
China	Não	Sim
Hong Kong	Sim	Não
Índia	Sim	Não
Indonésia	Sim	Sim
Malásia	Não, mas é recomendada pelo Código de Governança Corporativa da Malásia	Sim
Paquistão	Não	Não
Filipinas	Não	Não
Cingapura	Não, mas é recomendada pelo Código de Governança Corporativa	Não é obrigatória, mas é recomendada
Coreia do Sul	Não	Não é obrigatória, mas é recomendada
Taiwan	Sim	Sim
Tailândia	Não	Sim
Vietnã	Não	Não

Fonte: Adaptado de OCDE, *Asia: Overview of Corporate Governance Frameworks in 2007* (Paris: OCDE, 2007).

9 S. Davis, *Does “Say on Pay” Work? Lessons on making CEO Compensation Accountable*, Police Briefing no. 1 (New Haven, CT: Yale School of Management, 2007).

(2) Tornando os conselhos mais independentes e eficazes

A função do conselho de administração é definir as estratégias da empresa e suas principais políticas. Ele é encarregado de nomear, monitorar e, se necessário, demitir executivos, fiscalizar a remuneração dos executivos, assegurar a confiabilidade das contas financeiras e garantir a efetividade dos controles internos e das auditorias externas, assim como a conformidade às leis e regulamentos. Os membros do conselho deveriam prestar contas aos acionistas bem como honrar a obrigação fiduciária que devem a eles. Como o principal mecanismo interno de governança, os conselheiros deveriam ser a linha de frente na resistência ao oportunismo dos executivos.

Entretanto, conforme descrito no capítulo 2, lealdade e amizade, benefícios recíprocos (como quando um diretor-executivo nomeia um conselheiro) e restrições de tempo e informações podem tornar difícil aos conselheiros exercer de modo efetivo e responsável sua função de supervisão.¹⁰ Essa dificuldade se intensifica quando o diretor-executivo também preside o conselho. Como observam dois economistas, “é preciso que ocorra um desempenho desastroso para os conselhos interferirem”.¹¹

Conselhos nem muito pequenos nem grandes demais para cumprir suas obrigações e que incluam um número suficiente de conselheiros competentes, independentes e com participações ativas em comitês de auditoria e de remuneração são essenciais para uma boa governança corporativa. Esses aspectos são objeto tanto de regulamentações governamentais como de normas e diretrizes das empresas. Nos Estados Unidos, os conselhos das empresas de capital aberto são obrigados a ter uma maioria de membros independentes. Na União Europeia, prevalecem diferenças nas regulamentações sobre a composição de conselhos bem como na própria definição de independência entre os estados membros. De acordo com a Comissão Europeia, os executivos “ainda têm grande influência sobre a sua própria remuneração e o controle sobre as contas da empresa pode ser insuficiente ... (implicando que) os custos para a empresa e o risco de abuso podem continuar altos”.¹²

Fortalecer o papel dos conselheiros independentes é um desafio em todos os países. Nos incipientes arranjos de governança corporativa do Oriente Médio e do Norte da África, essas exigências estavam ainda predominantemente ausentes ou eram meramente voluntárias até 2005 (Tabela 3).

Na América Latina, as evidências apontam desenvolvimentos encorajadores. Em 2006, cerca de 91% dos conselheiros das cem maiores empresas com ações cotadas na bolsa de valores brasileira, Bovespa (Bolsa de Valores de São Paulo), eram conselheiros externos à empresa.¹³ No

10 Veja artigo que se inicia na página 10.

11 A. Shleifer e R. Vishny, ‘A Survey of Corporate Governance’, *Journal of Finance*, v. 52, no. 2 (1997).

12 Comissão Europeia, *Report on the Application by the Member States of the EU of the Commission Recommendation on the Role of Non-executive or Supervisory Directors of Listed Companies and on the Committees of the (Supervisory) Board*, staff working document (Bruxelas: Comissão Europeia, 2007).

13 Pesquisa do autor. Laços de amizade ou parentesco ainda limitam a independência formal.

Tabela 3: Conselheiros independentes e governança corporativa no Oriente Médio e Norte da África

Há uma proporção recomendada de conselheiros independentes?	
Argélia	Sim, voluntária
Bahrein	Sim, voluntária
Egito	Não
Jordânia	Não
Kuwait	Não
Marrocos	Sim, voluntária
Omã	Não
Catar	Não
Tunísia	Sim, voluntária
Emirados Árabes Unidos	Não

Fonte: Adaptada de OCDE, *Advancing in the Corporate Governance Agenda in the Middle East and North Africa: A Survey of Legal and Institutional Frameworks* (Paris: OCDE, 2005).

Chile, Colômbia, México e Peru, mais da metade de todos os conselheiros foram considerados independentes em 2002.¹⁴

O fortalecimento do papel dos conselheiros independentes é uma condição necessária mas não suficiente para uma governança corporativa eficaz, especialmente quando conselheiros independentes são nomeados por acionistas controladores. Medidas adicionais concernentes ao fortalecimento da independência e prestação de contas do conselho devem incluir uma responsabilização legal mais severa dos conselheiros no caso de negligência e abordagens inovadoras — como reuniões de comitês e do conselho sem a presença dos executivos. Isso se tornou muito popular nos Estados Unidos, onde a porcentagem de empresas cujo conselho de administração se reúne sem seu diretor-executivo saltou de 41% em 2002 para 93% em 2004.¹⁵

3) Reconhecendo o papel de pessoas que informam sobre atividades ilegais (*whistleblowers*)

Os funcionários de uma empresa são o grupo mais importante na capacidade de detectar fraudes, constituindo um pilar importantíssimo no sistema de controle que compõe a governança corporativa. De acordo com uma análise de casos relatados publicamente de fraude em grandes empresas norte-americanas entre 1996 e 2004, os funcionários denunciaram quase 1/5 deles — mais que quaisquer outros agentes, como reguladores, auditores ou a mídia.¹⁶ Uma pesquisa sobre como as empresas detectam fraudes internas confirma a importância do papel

¹⁴ OCDE, 2003.

¹⁵ *The Economist* (Reino Unido), 11 de novembro de 2004.

¹⁶ A. Dick, A. Morse e L. Zingales, *Who Blows the Whistle on Corporate Fraud?* documento de trabalho no. 618 (Chicago: Center for Research in Security Prices, University of Chicago, 2007).

dos funcionários: as empresas relataram que quase 1/3 dos casos de fraude foi revelado por pessoas que informam sobre atividades ilegais e avisos anônimos internos.¹⁷ Reconhecendo isso, as empresas estão fornecendo cada vez mais canais diretos de denúncia (*hotlines*) e proteção aos informantes em seus programas de conformidade legal e detecção de fraude, e tipicamente avaliam positivamente esses programas (Figura 7).

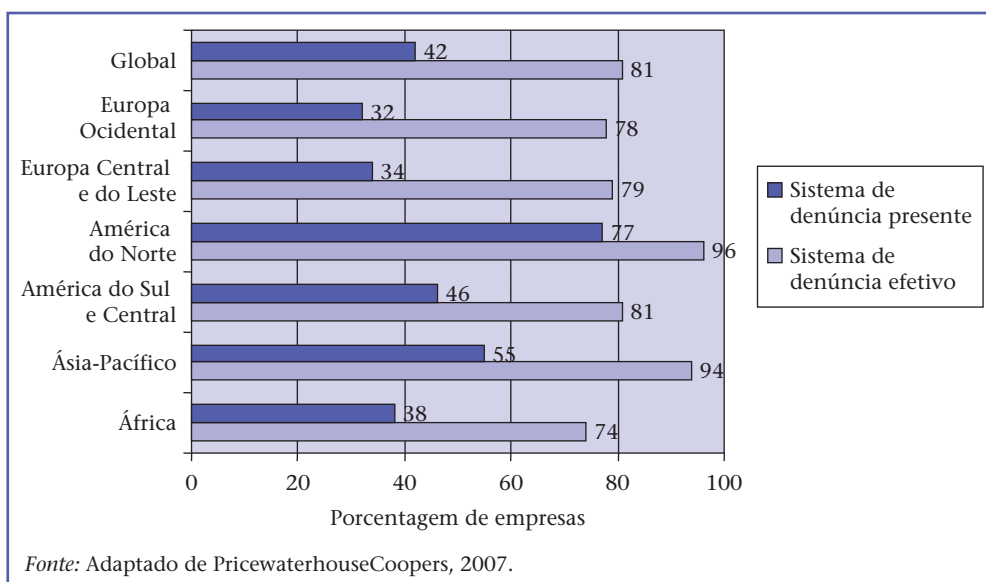


Figura 7: Porcentagem de empresas que usam sistemas de denúncia e sua eficácia

Entretanto, na Europa e na África, até 2007 somente cerca de 1/3 das empresas tinha adotado sistemas de denúncia. Além disso, mesmo na região mais avançada, América do Norte, mais de 1/4 das empresas ainda carece desse importante mecanismo.

Em termos de proteção legal de informantes no setor privado, as regulamentações são extremamente fragmentadas. Em 2007, somente Nova Zelândia, África do Sul e Reino Unido haviam aprovado leis abrangentes de proteção a informantes, cobrindo os setores público e privado. O Japão possui uma lei de denúncia que se aplica ao setor privado. A lei norte-americana Sarbanes-Oxley exige proteção aos informantes em empresas com ações cotadas em bolsa. Outros países, embora reconheçam e protejam informantes em questões relacionadas a meio ambiente, trabalho, suborno, contabilidade e auditoria, não fornecem proteção abrangente para atos ilícitos empresariais em geral (ver Tabela 4).¹⁸

17 PricewaterhouseCoopers, *Economic Crime: People, Culture and Controls: The 4th Biennial Global Economic Crime Survey* (Londres: PricewaterhouseCoopers, 2007).

18 D. Banisar, *Whistleblowing: International Standards and Developments* (Cidade do México: Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, 2006); K. Drew, *Whistle Blowing and Corruption: An Initial and Comparative Review* (Londres: Public Services International Research Unit, University of Greenwich, 2003).

Tabela 4: Leis de denúncia para funcionários do setor privado na Ásia

¿El marco legal y regulador proporciona un sistema de protección de denunciantes?	
Bangladesh	Não
China	Não
Hong Kong	Não
Índia	Não há disposições legais, mas as empresas listadas são altamente encorajadas
Indonésia	Proteção somente para testemunhas ou vítimas de crimes
Malásia	Sim
Paquistão	Não
Filipinas	Não
Cingapura	Proteção para auditores
Coreia do Sul	Sim
Taiwan	Sim (Lei de Proteção à Testemunha)
Tailândia	Não (mas o projeto de lei <i>Securities and Exchange Act</i> protege funcionários que relatem ao regulador ou apóiem sua investigação)

Fonte: Adaptado da OCDE, 2007.

Os Estados Unidos fornecem um exemplo interessante de como tornar a denúncia mais efetiva. Nos termos da *False Claims Act*, funcionários que denunciarem fraude contra o governo podem receber prêmios que vão de 15% a 30% do valor recuperado dos prejuízos. A apreensão de que essa recompensa levasse a denúncias oportunistas não se confirmou. As denúncias de fraudes empresariais nos Estados Unidos têm se mostrado mais recorrentes no setor da saúde, embora as ações judiciais que desencadearam e que posteriormente foram encerradas por serem improcedentes apresentaram uma frequência bem menor do que a de outros setores econômicos em que mecanismos distintos de detecção de fraude eram mais importantes.¹⁹

(4) Um mecanismo de auto-seleção da governança das empresas: a abordagem inovadora da Bovespa

No final da década de 1990, a Bovespa apresentava perspectivas sombrias, com uma crescente tendência das empresas de fecharem o capital, um número insignificante de ofertas públicas iniciais de ações (*initial public offerings*, IPOs) e de emissão de novas ações, um volume decrescente de operações nas bolsas brasileiras, um baixo valor agregado de capitalização das empresas listadas, e cada vez mais empresas brasileiras importantes listando suas ações na Bolsa de Valores de Nova York.

Como reação a esse cenário desfavorável e, provavelmente, como resposta ao reconhecimento dos obstáculos políticos à adoção de um arcabouço de proteção legal aos acionistas minoritários, a Bovespa lançou, em 2000, novos segmentos de listagem, denominados Níveis

¹⁹ A. Dyck, A. Morse e L. Zingales, 2007.

Diferenciados de Governança Corporativa e Novo Mercado. As empresas listadas nesses segmentos se comprometem voluntariamente e por contrato a adotar padrões elevados de governança, acima daqueles exigidos pela lei das S.A. Esse mecanismo de certificação permite que as empresas se autosselecionem em relação à qualidade de governança, indo ao encontro das expectativas de investidores locais e estrangeiros por melhor governança, além de facilitar o acesso das empresas brasileiras aos mercados globais de capitais. Essa inovação conduzida por uma instituição privada foi decisiva para aumentar a quantidade de IPOs e emissão de novas ações. Os investidores estrangeiros foram responsáveis pela compra de grande parte das ações ofertadas, especialmente IPOs.²⁰

A experiência do Novo Mercado pode ser um exemplo encorajador para outros países em desenvolvimento: empresas que tomam a iniciativa de melhorar seus mecanismos internos de governança corporativa são premiadas pelo mercado e podem compensar as deficiências no ambiente institucional que afastam investidores e parceiros de negócios. Um estudo do Banco Mundial com mais de 370 empresas em catorze mercados emergentes revela que a governança corporativa no âmbito das empresas tem um impacto significativo sobre o desempenho e a valorização de mercado, e causam um impacto ainda maior em países com fraco ambiente legal.²¹

Isso é mais uma evidência de que a governança corporativa interna é importante. Embora interligada com o ambiente regulatório e legal mais amplo, ela atua como um indutor de reformas para atingir maior integridade empresarial e melhor desempenho nos negócios, mesmo quando as leis e as instituições são fracas.

20 Ver D. M. Aldrichi, 'Especulações sobre o mercado de capitais no Brasil', artigo apresentado em seminário na Universidade de São Paulo; disponível em <www.econ.fea.usp.br/seculo_xxi/arquivos/30_05_aldrighi.pdf>.

21 L. F. Klapper e I. Love, *Corporate Governance, Investor Protection and Performance in Emerging Markets*, Policy Research documento de trabalho no. 2818 (Washington, DC: Banco Mundial, 2002).

De compromissos voluntários a conduta responsável: tornar códigos e normas eficazes e confiáveis

Alan Knight¹

Códigos de conduta específicos, conforme descritos no capítulo 4, articulam e embasam a busca das empresas por compromissos éticos e conformidade legal adequadas à sua estrutura, atividades e locais de operação.² Códigos e normas gerais dos setores de atividade econômica os fundamentam e complementam, fornecendo um modelo para a adoção e comunicação de práticas e compromissos, além de oferecerem mecanismos para certificação e verificação. No

1 Alan Knight é diretor de normas da AccountAbility, organização internacional sem fins lucrativos que cria ferramentas e normas para questões de responsabilidade e prestação de contas.

2 Veja artigo de Muel Kaptein na página 76.

entanto, o enorme potencial das normas para difundir a integridade e conformidade legal empresariais não é amplamente reconhecido. Normas ainda são, muitas vezes, confundidas com especificações técnicas, que abrangem de papel a relógios de pulso ou alimentos.

Um horizonte que se amplia: de especificações técnicas a responsabilidade empresarial, de regras a princípios

Essa visão ignora a rápida evolução das normas ocorrida nos últimos quarenta anos. Um número crescente de novas normas ultrapassou as especificações técnicas e, agora, inclui exigências para sistemas, processos e desempenho organizacionais. Ao mesmo tempo, as normas sofreram mudanças, da prescrição de regras detalhadas para o estabelecimento de princípios amplos que permitam adesão com flexibilidade. À medida que essa nova geração de normas e códigos amadureça, elas passarão a valer para uma variedade maior de questões. Durante os últimos quinze anos, normas e códigos têm sido cada vez mais utilizados para abordar questões sociais e éticas: meios de vida, direitos humanos, governança ou corrupção.

Ao mesmo tempo, respeitados órgãos de normatização — como a International Organization for Standardization (ISO), ONG que congrega órgãos de normatização de mais de 150 países e já publicou mais de 17 mil normas internacionais — receberam a companhia de um sem-número de novas iniciativas de normatização promovidas pelo setor empresarial, ONGs, fundações ou organizações internacionais. Estima-se que haja atualmente mais de 400 normas, códigos, estruturas e conjuntos de princípios que tratem de questões como sustentabilidade e responsabilidade empresarial. Consequentemente, as normas não mais simplesmente asseguram que produtos operem entre si e que os processos de produção possam ser coordenados. Elas se tornaram ferramentas vitais para identificar, gerir e comunicar diversas partes interessadas (*stakeholders*) acerca do desempenho associado com qualidade, compromisso e impacto organizacional. Dentre os *stakeholders* estão os consumidores, que fazem questão de saber se as empresas se comportam de forma eticamente responsável.

Algumas das principais normas relacionadas à integridade empresarial

Certas normas amplamente utilizadas demonstram amplitude e diversidade relativas à sustentabilidade e responsabilidade empresarial. Algumas se concentram na qualidade dos processos de gestão ou melhoram as estruturas de elaboração de relatórios. Outras estimulam a conformidade legal com abrangentes princípios de direitos humanos, asseguram boas condições no local de trabalho ou focam em questões de sustentabilidade específicas a um setor.

- *ISO 9000, 14000 e 26000*: normas clássicas de gestão da qualidade (ISO 9000), gestão ambiental (ISO14001) e, em breve, responsabilidade social empresarial (RSE — a ISO 26000 é aguardada para 2010). Elas abrangem grande variedade de requisitos de boa gestão, desde controle de registros e formulação de políticas ambientais a monitoramento de impactos, elaboração de relatórios e engajamento de partes interessadas.
- *Forest Stewardship Council (FSC)*: a certificação de manejo ambiental é uma respeitada norma global para madeira cultivada e colhida de acordo com princípios de manejo florestal responsável.

- *SA8000*: norma de responsabilidade social amplamente utilizada que visa tornar as condições nos locais de trabalho condizentes com as convenções internacionais do trabalho e os princípios de direitos humanos.
- *Pacto Global da ONU*: maior iniciativa global de cidadania corporativa, o Pacto Global estimula as empresas a alinhar suas operações com dez princípios de conduta empresarial responsável e sustentável.
- *Diretrizes G3 da Global Reporting Initiative (GRI G3)*: diretrizes para elaboração de relatórios amplamente utilizadas para que as empresas tornem seus relatos sobre questões socioambientais e de responsabilidade empresarial abrangentes, consistentes e comparáveis.
- *AA1000 Assurance Standard (AA1000AS)*: norma que fornece os requisitos para avaliação do grau de responsabilidade e prestação de contas de uma organização em relação às suas partes interessadas.

Uma pesquisa de 2003 com 107 empresas multinacionais revelou que essas e outras normas voluntárias estão penetrando gradualmente no ambiente corporativo. As empresas disseram que as normas mais influentes em seus negócios são: ISO 14000 (46%), Global Reporting Initiative (36%), World Business Council for Sustainable Development (Conselho Mundial Empresarial para o Desenvolvimento Sustentável, 35%), convenções da Organização Internacional do Trabalho (35%), Pacto Global da ONU (33%), Diretrizes da OCDE para Empresas Multinacionais (22%), Ethical Trading Initiative (17%), SA 8000 da Social Accountability International (17%) e a AA1000 Assurance Standard da AccountAbility (10%).³

Indução e demonstração de desempenho corporativo em economias emergentes

A difusão das normas ISO em muitos países em desenvolvimento é particularmente surpreendente. Até dezembro de 2007, haviam sido emitidas mais de 950 mil certificações de gestão de qualidade ISO 9001 em 175 países, e mais de 150 mil certificações de gestão ambiental ISO 14001 em 148 países.⁴

Com mais de 200 mil certificações, a China é, com ampla vantagem, o país mais certificado pela ISO 9001, e a Índia é seu quinto maior usuário, com 46 mil certificações. Ambos estão bem à frente de importantes países industrializados como Alemanha (45 mil), Estados Unidos (36 mil) e Reino Unido (35 mil). A China é também o maior usuário mundial das normas de gestão ambiental da série ISO 14000, com mais de 30 mil certificações.⁵ Esse e outros estudos semelhantes demonstram que a certificação ISO é uma ferramenta importante para que as economias emergentes comuniquem a qualidade de seu desempenho em gestão e meio ambiente para parceiros de negócios e o público internacional, de modo a que consigam entrar em redes globais de fornecimento.⁶ Na medida em que tratam cada vez mais de questões de conformidade legal, responsabilidade e prestação de contas por parte das empresas, essas normas

3 J. Berman e T. Webb, *Race to the Top: Attracting and Enabling Global Sustainable Business* (Washington, DC: Banco Mundial, 2003).

4 ISO, *The ISO Survey of Certifications 2007* (Genebra: ISO, 2008).

5 Op. cit.

6 Ver, por exemplo, A. A. King, M. J. Lenox e A. Terlaak, 'The Strategic Use of Decentralized Institutions. Exploring Certification with the ISO 14001 Management Standard', *Academy of Management Journal*, v. 48, no. 6 (2005); M. Grajek, *Diffusion of ISO 9000 Standards and International Trade*, documento de trabalho no. SP II 2004-16 (Berlim: Social Science Research Center Berlin [WZB], 2004).

servem como importantes indutores de integridade empresarial nas economias de países em desenvolvimento.⁷

Fatores de sucesso — e fracasso

A força de uma norma para induzir e fomentar integridade e responsabilidade por parte das empresas depende de dois fatores: seu alcance e potencial de impacto.

Obtenção de alcance por meio da facilitação do reconhecimento e da redução dos custos de certificação

Garantir uma ampla adoção de normas é um desafio considerável. Os últimos quinze anos testemunharam uma enorme proliferação de normas, que continuam a ser criadas todos os anos. As normas que não são amplamente adotadas por seu público-alvo perdem sentido comparativo, visibilidade e potencial de impacto. Ao mesmo tempo, a proliferação de normas significa que as empresas — principalmente as pequenas, com recursos limitados — se questionam sobre que tipo deveriam adotar (ou mesmo se deveriam seguir alguma).

Uma coisa é criar uma boa norma, outra é fazer com que as organizações as utilizem. A menos que o uso de uma norma cresça, ela não atingirá seu potencial de impacto. Se a ISO, como organização internacional com mais de 150 membros, tem meios de divulgar amplamente suas normas, outros grupos menores e com menos recursos enfrentam um duro desafio. Há que se encontrar uma forma de desenvolver normas e fazê-las serem reconhecidas internacionalmente, enviando, assim, sinais claros ao mercado. Isso ajudará a reduzir a proliferação de novas normas e facilitará a decisão das organizações sobre o emprego de alguma.

Os custos da certificação podem ser outra barreira para seu crescimento. Estima-se que variem de pouco menos de US\$50 mil para pequenas empresas até valores acima de US\$200 mil para empresas maiores.⁸ Os governos têm um papel a desempenhar na promoção da adoção de normas. Cingapura e Paquistão, por exemplo, têm subsidiado treinamento para a adoção de normas ambientais e trabalhistas.⁹

Potencial de impacto: desempenho, credibilidade e verificação independente

O potencial de uma norma de criar impacto depende de uma série de fatores: (1) ênfase em desempenho e resultados, incluindo comparação de desempenho; (2) flexibilidade para fomentar inovação (é aceito que normas baseadas em princípios em vez de regras são mais flexíveis e fomentam inovação, em vez de conformidade com requisitos mínimos); (3) legitimidade no mercado, obtida por meio de amplo processo com diversos *stakeholders* para o desenvolvimento das normas; e (4) um processo de verificação inclusivo que avalia, julga e fornece conclusões sobre questões de desempenho, assim como sistemas e dados.

7 Estudos demonstram que a ISO 9000 se espalha ‘upstream’ (acima da esfera de operações da empresa) nas redes de fornecimento. Veja C. J. Corbett, ‘Global Diffusion of ISO 9000 Certification through Supply Chains’, *Manufacturing and Service Operations Management*, v. 8, no. 4 (2005).

8 R. Watkins e E. Gutzwiller, ‘Buying into ISO 14001’, *Occupational Health & Safety*, v. 68, no. 2 (1999).

9 A. Chatterji e M. Toffel, *Shamed and Able: How Firms Respond to Information Disclosure*, documento de trabalho no. 08-05 (Boston: Harvard Business School, 2007).

Desempenho, resultados e flexibilidade para valorizar a inovação

É importante enfatizar desempenho e resultados, e não somente os sistemas que “deveriam” propiciá-los. As normas ISO de sistemas de gestão, amplamente difundidas, concentram-se na especificação da qualidade dos processos de gestão (tais como gestão ambiental) em vez de resultados específicos como emissões ou uso de recursos. Além disso, elas podem estimular a conformidade legal com requisitos mínimos no lugar da valorização de um desempenho inovador de primeira linha. Um estudo de caso de empresas mineradoras no Peru, que adotaram a norma ISO 14001, revelou que as auditorias obrigatórias ajudaram a descobrir problemas ambientais — que foram, no entanto, solucionados por tecnologias ultrapassadas em vez da alternativa preferível de técnicas de produção mais limpa.¹⁰ Da mesma forma, dados de estudos de caso na China sugerem que o aumento intenso e rápido nas certificações ISO 14001 resulta em poucas melhorias (se existirem) no desempenho ambiental além das básicas estipuladas pela legislação. Isso salienta o fato de que normas atuam como complemento à legislação ambiental, não as substituindo.¹¹

Credibilidade inclusiva

Hoje em dia, as normas de sustentabilidade e integridade empresariais são orientadas pela necessidade não somente de melhorar o desempenho como também de oferecer uma forma de as organizações demonstrarem compromisso, desempenho, responsabilidade e prestação de contas para partes interessadas externas — de parceiros de negócios a consumidores, de comunidades a grupos de fiscalização socioambiental. Para atingir credibilidade e legitimidade junto a elas, normas e mecanismos de verificação correspondentes precisam ser criados por meio de um processo multi-stakeholder aberto e inclusivo. A Global Reporting Initiative, sediada em Amsterdã, continua a aperfeiçoar a versão G3 de suas diretrizes para elaboração de relatórios, e a londrina AccountAbility usa a mesma abordagem para suas normas AA1000. Esse processo de criação de normas está se tornando, ele mesmo, mais normalizado. A ISEAL (International Social and Environmental Accreditation and Labelling Alliance) é uma associação elaboradora de normas (e respectivas verificações) internacionais socioambientais. As partes interessadas precisam estar engajadas em todas as etapas, do desenvolvimento da norma à criação e implementação da estratégia organizacional, passando por divulgação ao público e verificação.

Certificação e verificação: a independência conta

Os mecanismos de certificação e verificação são fundamentais para tornar uma norma confiável e monitorar conformidade legal e desempenho. A credibilidade desses mecanismos é igualmente importante. Muitos sistemas permitem a autodeclaração, pela qual as pessoas que implementaram a norma ou o código avaliam seu próprio desempenho e declaram o que fizeram de correto. Às vezes, elas têm o apoio de um grupo de auditoria interna. A opção preferencial é a certificação ou verificação independente feita por uma terceira parte, que deve demonstrar suas qualificações para prestar o serviço e declarar sua independência da organização avaliada.

10 S. A. Mongrut e S. Valdivia, ‘Cleaner Production Techniques in the Peruvian Mining Sector Based on ISO 14001 Audits’, *Icfai Journal of Environmental Economics*, v. 5, no. 1 (2007).

11 H. Yin e C. Ma, ‘A Hope for a Greener China’, *International Marketing Review*, v. 26, no. 3 (2009).

O mecanismo de auto-relato do Pacto Global da ONU foi questionado exatamente nesse ponto. Muitos relatórios de RSE também deixaram de utilizar credibilidade extra conferida pela verificação independente. Dos quase 3 mil relatórios de responsabilidade social empresarial publicados em 2007, somente 30% foram submetidos a verificação independente.¹² Relatórios com verificação independente estão, de longe, entre os melhores, nas grandes avaliações de credibilidade e qualidade de relato.¹³

A Tabela 5 e a Figura 8 comparam as principais normas voluntárias descritas em termos de alcance e potencial de impacto.

Tabela 5: Comparação de normas selecionadas

Alcance — baseado em dados de 2008 publicados no site de cada iniciativa ¹⁴	FSC (10.500)	SA8000 (1.780)	ISO 14001 (130.000)	UNGC (5.600)	GRI G3 (1.000)	AA1000AS (300)
Pontuação de impacto ¹⁵ [máximo de 5 (melhor) por critério]:						
Sistemas + desempenho	5	5	3	3	5	4
Regras ou princípios	5	3	3	5	5	5
Parecer independente (certificação / verificação)	3	3	3	1	3	5
Multi-stakeholder	5	5	3	4	5	5
Potencial de impacto total	18	16	12	13	18	19

Fonte: Autor

12 CorporateRegister.com, *Assure View: The CSR Assurance Statement Report* (Londres: CorporateRegister.com, 2008).

13 Exemplos incluem o prêmio Chartered Certified Accountants' Awards for Sustainability Reporting e a pesquisa *Global Reporters Survey of Corporate Sustainability Reporting*, realizada pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente, SustainAbility e Standard & Poor's.

14 Uma organização pode ter um ou mais certificados, dependendo de como a norma é organizada, de forma que os números para 'Alcance' são de difícil comparação.

15 O foco aqui é nas condições que criam o potencial de impacto. Quatro pressupostos orientam a análise do impacto potencial:

- (1) O desempenho tem importância fundamental, já que, embora os sistemas sejam bons, eles precisam ser apoiados por referências de desempenho;
- (2) Os princípios são melhores do que as regras, uma vez que são mais flexíveis e geram inovação em vez de conformidade com requisitos mínimos;
- (3) Uma verificação que avalia, julga e chega a conclusões é melhor do que uma certificação que simplesmente aplica uma resposta "aprovado/reprovado" a determinados critérios;
- (4) Um processo multi-stakeholder pleno para a criação de normas lhes confere maior legitimidade.

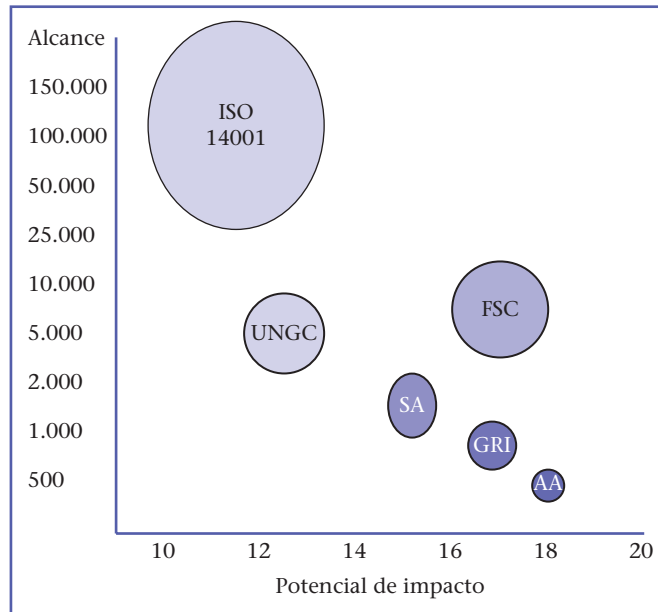


Figura 8: Principais normas: alcance e potencial de impacto

Em resumo, o rápido aumento na criação e difusão de normas tem o potencial de servir como importante estímulo para maior integridade empresarial no mundo todo. Um crescente número de normas que contemplam aspectos de responsabilidade e sustentabilidade empresariais fornece diversos modelos de aperfeiçoamento contínuo para as empresas fortalecerem seu desempenho socioambiental e comunicarem seus compromissos para as partes interessadas externas. A ampla adoção de processos de criação de normas abertas e inclusivas, a crescente pressão por verificação e certificação independente, além de maior harmonia, reconhecimento mútuo e concepção coordenada assegurarão que normas atuais e futuras realizem seu potencial de estimular a integridade empresarial.

O papel dos investidores para o fortalecimento da integridade e responsabilidade empresarial

Dieter Zinnbauer¹

O Investimento Responsável (IR), conceito que considera critérios ambientais, sociais e de governança na estratégia e administração de investimentos financeiros, não é um fenômeno novo.

Em meados do século XVIII, movimentos religiosos (como os metodistas e quakers) aplicaram normas éticas aos seus negócios na emergente economia capitalista moderna. A partir dos anos 1960 e 1970, os movimentos contra a guerra e apartheid, assim como os movimentos ambientais, ajudaram a ampliar as atividades do IR² e aumentar sua utilização como ferramenta para políticas progressistas. Desde os anos 1990, a regra de que cidadãos e empresas devem assumir responsabilidades mais amplas pelas implicações sociais, ambientais e éticas de suas atividades de consumo, produção e investimento recebeu novo impulso. Essa tendência recente foi alimentada por fatores como direitos humanos, comércio global, mudanças climáticas, fabricação de armas e questões trabalhistas (exploração de mão-de-obra e trabalho infantil, por exemplo).

O setor de investimentos, em sua função progressista de planejar atividades econômicas e responsabilizar-se por elas, assume papel estratégico no alinhamento de estruturas e atitudes do mercado com valores sociais. Ao mesmo tempo, grande parte dos investidores se conscientiza da importância de critérios ambientais, sociais e de governança para o sucesso sustentável dos negócios. Maior compromisso ambiental é associado a vantagens competitivas futuras, no contexto de um aumento nos preços de energia e regulamentos mais severos. Abordagem proativa de responsabilidades sociais traz vantagens crescentes, como lealdade do consumidor e proteção da marca, uma vez que práticas de governança saudáveis são cada vez mais reconhecidas como indicadores de risco efetivo e gestão empresarial saudável.

É difícil de se provar empiricamente essa relação causal, pois existe interferência de múltiplos fatores. Grande quantidade de estudos indica que há uma relação, que se reforça mutuamente, entre desempenho empresarial social e financeiro, mostrando assim que as carteiras de investimentos orientadas no IR oferecem retornos iguais ou melhores do que as convencionais.³

Consequentemente, os IR já são uma força considerável no mercado, e continuam crescendo em passo acelerado. Os Estados Unidos e a Europa — liderada pelo Reino Unido, Países Baixos e países nórdicos — são os principais centros de atividades de IR. Juntos, respondem por 92%

1 Dieter Zinnbauer é editor chefe do *Relatório Global de Corrupção*.

2 O presente artigo usa o termo mais novo 'investimento responsável' no lugar do termo mais antigo, 'investimento socialmente responsável' (SRI). No entanto, ambos designam o mesmo conceito.

3 C. Juravle e A. Lewis, 'Identifying Impediments to SRI in Europe: A Review of the Practitioner and Academic Literature', *Business Ethics: A European Review*, v. 17, no. 3 (2008).

do mercado global, de aproximadamente €5 trilhões. Estima-se que um total de US\$2,71 trilhões, aproximadamente 11% de todos os ativos administrados profissionalmente, foram aplicados em Investimentos Responsáveis nos Estados Unidos no final de 2007. Na Europa, ativos relacionados com IR mais que dobraram entre 2005 e 2007, alcançando €2,65 trilhões, ou 17,5% de todos os ativos administrados.⁴

Ferramentas do ofício

Investidores éticos buscam influenciar empresas com três estratégias principais. A forma mais direta é excluir aquelas que violam critérios éticos específicos (*screening* negativo) da carteira de investimentos ou concentrar-se somente em empresas com melhor desempenho em uma categoria ou setor econômico específico (*screening* positivo). Apenas no mercado estadunidense, mais de 250 fundos oferecem carteiras baseadas em técnicas de *screening* positivo ou negativo. Mais de US\$2 trilhões de ativos são investidos em carteiras analisadas, direcionando recursos consideráveis em investimentos responsáveis.⁵

Recorrer a encontros informais com empresas para encorajá-las a melhorar o seu desempenho socioambiental e de governança é a segunda estratégia de Investimentos Responsáveis, adotada por grandes investidores institucionais na Europa.

Finalmente, as deliberações dos acionistas e os votos por procuração são usados para pressionar as empresas a reconhecerem as responsabilidades socioambientais e de governança. Essas excelentes técnicas, empregadas constantemente por grandes investidores nos Estados Unidos e Reino Unido, obtiveram impactos positivos no desempenho das empresas, assim como nas políticas empresariais.⁶ Investidores institucionais nos Estados Unidos controlaram quase US\$740 bilhões em 2007 e co-patrocinaram 367 resoluções em questões socioambientais e de governança em 2006.⁷

Tanto o *screening* de investimentos como o comprometimento são aplicados por um número crescente de índices e classificações que analisam o desempenho de empresas em questões socioambientais e de governança. Os dois principais índices de importância particular para questões de suborno e corrupção são:

- O índice FTSE4Good, formado pelo *Financial Times* e pela bolsa de valores de Londres, verifica empresas baseado em padrões de responsabilidade empresarial globalmente reconhecidos, incluindo desempenho ambiental, relações das partes interessadas, direitos humanos e gestão das redes de fornecimento. Em 2006, foi adicionado um conjunto de critérios de “combate ao suborno” inspirado nos princípios empresariais desenvolvido pela TI e a Social Accountability International.

4 Eurosif, *European SRI Study 2008* (Paris: Eurosif, 2008); Social Investment Forum, *2007 Report on Socially Responsible Investing Trends in the United States* (Washington, DC: Social Investment Forum, 2008).

5 Social Investment Forum, 2007.

6 B. Buchanan e T. Yang, ‘A Comparative Analysis of Shareholder Activism in the US and UK: Evidence from Shareholder Proposals’, apresentação preparada para o encontro anual de 2008 Financial Management Association International, Dallas, 8 a 11 de outubro de 2008.

7 Social Investment Forum, *Report on Socially Responsible Investing Trends in the United States* (Washington, DC: Social Investment Forum, 2008).

- O índice de sustentabilidade Dow Jones, que examina o conteúdo, implementação e relatório de códigos de conduta e providências anticorrupção/suborno, também registrados nos princípios empresariais de combate ao suborno.

O futuro do investimento responsável

Apesar das impressionantes taxas de crescimento e um registro de controle crescente das influências, o Investimento Responsável ainda não desenvolveu seu pleno potencial no incentivo de um comportamento empresarial responsável e com conformidade legal.

A integração e valorização de considerações socioambientais e de governança em modelos de investimento convencionais é a chave para estabelecer o IR, mas continua a ser um grande desafio, mesmo na Europa, região líder para investimentos éticos. O foco nos resultados financeiros a curto prazo no lugar do desempenho a longo prazo, e a visão estreita de muitos analistas convencionais sobre a importância material para a rentabilidade, impedem maiores integrações.⁸

Outra preocupação é obter alcance global, uma vez que somente 8% do mercado mundial de IR está localizado fora da Europa e Estados Unidos. A Ásia cresce aos poucos, porém partindo de uma base inferior. No Japão, o primeiro fundo de IR foi lançado em 1999, e o primeiro índice de ações de IR em 2003.⁹ Na Índia, o primeiro índice de ações para questões socioambientais e de governança foi estabelecido em 2008.¹⁰ Na Coreia do Sul, os acionistas iniciaram suas atividades em 1997, e ainda se encontram em estágio inicial.¹¹

A intervenção política pode oferecer importante estímulo para a compreensão do IR, ajudando investidores a entenderem melhor os conceitos de ética empregados para investir seu dinheiro e facilitar o relatório das empresas sobre seus compromissos ambientais, sociais e de governança. Diversos países europeus — incluindo Reino Unido, Alemanha e Bélgica — exigem que os fundos de pensão divulguem suas políticas de IR.¹² A França exige das empresas relatórios socioambientais obrigatórios.¹³ Novamente, o desafio é fazer com que essa proveitosa obrigação de divulgação seja exigida em maior número de países e classes de ativos.

Além disso, é imperativo ampliar o investimento responsável para além das carteiras de investimento convencionais. Mesmo investidores institucionais comprometidos com o IR são morosos na incorporação dos critérios socioambientais e de governança nos investimentos de renda fixa.¹⁴ Alguns fundos de ações privados — e até mesmo *hedge funds* — já oferecem opções de investimento responsáveis, mas sem maior transparência em relação às suas políticas de investimento, a pressão pública para maior integração dos princípios socioambientais e de

8 C. Juravle e A. Lewis, 2008.

9 E. Adachi, 'SRI in Japan', documento apresentado ao World Business Council for Sustainable Development conference 'SRI in Taiwan', Taipei, 24 de outubro de 2003.

10 Principles for Responsible Investment (PRI), *PRI Report on Progress 2008* (New York: PRI, 2008).

11 J. Kim e J. Kim, 'Shareholder Activism in Korea: A Review of How PSPD Has Used Legal Measures to Strengthen Korean Corporate Governance', *Journal of Korean Law*, v. 1, no. 1 (2001).

12 Eurosif, 2008.

13 C. Juravle e A. Lewis, 2008.

14 PRI, 2008.

governança deve permanecer baixa.¹⁵ Fundos de Riqueza Soberana que administram o patrimônio público dos seus investidores podem ter uma obrigação fiduciária específica, que reflita preferências sociais e éticas em suas estratégias de investimentos. Mas, com algumas exceções, eles mantêm o público desinformado sobre suas políticas de investimento.¹⁶

As medidas socioambientais e de governança, assim como os relatórios, também são uma importante área para melhorias. Maior consciência e transparência nos detalhes das políticas de IR é essencial para distinguir os fundos de IR que simplesmente separam as empresas de tabaco daqueles que praticam uma análise dedicada e comprometida.

Em relação à disponibilidade de informações socioambientais e de governança, pesquisa pan-europeia de analistas indica que o relatório de sustentabilidade das empresas melhorou, mas ainda é considerado pouco satisfatório.¹⁷ Ao mesmo tempo, as empresas se queixam da falta de padronização e transparência dos questionários socioambientais e de governança. Um primeiro conjunto de estudos acadêmicos sobre o sistema de classificação socioambiental e de governança destaca o fato de que até mesmo seus índices amplamente utilizados, e as classificações especializadas da governança empresarial, muitas vezes não conseguem prever os futuros fracassos de empresas em questões de governança primordiais.¹⁸

Uma ação coletiva procurou lidar com alguns desses desafios. Em maio de 2008, mais de 360 proprietários de ativos, administradores de investimentos e provedores de serviços de IR assinaram a iniciativa de Princípios de Investimento Responsável, patrocinada pelas Nações Unidas. Lançada em 2005, ela compromete os signatários com um conjunto de princípios coletivos para praticar e promover o IR. Oferece ainda uma plataforma de colaboração para esforços coletivos que refinem as metodologias de pesquisas socioambientais e de governança, engajamento com empresas e iniciativas para extensão do IR às nações emergentes e em desenvolvimento.¹⁹

Investimentos Responsáveis no contexto dos desafios de políticas globais

A crise financeira que eclodiu em 2007 trouxe tanto desafios como oportunidades para Investimentos Responsáveis. A busca crescente por transparência, responsabilidade e perspectivas de longo prazo para investimentos financeiros está em harmonia com os princípios-chave dos IR e pode incentivar sua já crescente demanda. Questionados em final de 2008 sobre seus planos para alocação de ativos, 1/4 dos administradores de fundos de pensão na

15 J. Dobris, *SRI: Shibboleth or Canard (Socially Responsible Investing, That Is) Legal Studies Research Paper no. 121* (Davis: University of California-Davis, 2007).

16 Ver artigo seguinte.

17 C. Juravle e A. Lewis, 2008.

18 A. Chatterji e D. Levine, *Imitate or Differentiate? Evaluating the Validity of Corporate Social Responsibility Ratings*, Documento de trabalho no. 37 (Berkeley: Center for Responsible Business, University of California-Berkeley, 2008).

19 PRI, 2008.

Europa e Estados Unidos mostrou intenção de aumentar a parcela reservada às aplicações em IR.²⁰ Ao mesmo tempo, a crise pode motivar os investidores em IR a prestarem mais atenção aos critérios socioambientais e de governança, considerando ainda mais a transparência e responsabilidade em suas análises.²¹

A mudança climática é outro importante desafio político global para o Investimento Responsável. A solução do aquecimento global exigirá a concentração de recursos em empresas responsáveis pelo clima, o que, por sua vez, depende de um relatório de sustentabilidade funcional e um sistema de investimentos orientado nas questões socioambientais e de governança.

Importante lembrar que a dimensão da governança socioambiental nesse contexto não é um adendo opcional aos relatórios ambientais, mas pré-condição para transformar as ambições ecológicas e sociais do setor privado em compromisso empresarial responsável.

A questão da mudança climática também destaca o fato de que investimento responsável é mais do que apenas um mecanismo para converter os princípios éticos escolhidos pelas sociedades para suas atividades econômicas futuras. É também ferramenta essencial para ajudar os mercados a responderem à pressão dos desafios globais e garantir sustentabilidade e rentabilidade a longo prazo. Isso significa que o Investimento Responsável é importante para todos — tanto para protetores ambientais como para investidores financeiros.

20 *Financial Times* (Reino Unido), 10 de novembro de 2008.

21 Ethical Corporation, 'Financial Crisis: Social Investment — Crunch Time for Ethical Investing', 28 de outubro de 2008.

Fundos de Riqueza Soberana: um desafio para a governança e a transparência

Pierre Habbard¹

O rápido crescimento, nos últimos cinco anos, dos Fundos de Riqueza Soberana (também conhecidos pela sigla SWF, do inglês Sovereign Wealth Funds ou, simplesmente, fundos soberanos) tem transformado o cenário de titularidade de ativos globais e caracterizado algumas economias emergentes como importantes atores nos mercados financeiros globais. Os fundos soberanos são compostos de ativos geridos por governos em separado dos processos normais de orçamentos e gestão de ativos. Os principais fundos soberanos do Oriente Médio, Noruega, Rússia e alguns regionais são oriundos, em grande parte, de receitas provenientes de petróleo e outros recursos naturais. O fundo soberano da China provém principalmente de ganhos com a conversão de moedas dos seus gigantescos superávits comerciais. Outros, como o Temasek

1 Pierre Habbard é consultor sênior de políticas do TUAC (Comitê Consultivo Sindical) da OCDE, Paris.

Holdings de Cingapura, reinvestem o superávit orçamentário ou as receitas de privatização. Calcula-se que, dos US\$3 trilhões de ativos sob gestão dos fundos soberanos, US\$2,2 trilhões são geridos por apenas sete fundos nos Emirados Árabes, Noruega, Cingapura, Kuwait e China.² É previsto que o total de investimentos dos fundos soberanos cresça para US\$ 10 a 15 trilhões até 2015.³

Do mesmo modo que ocorreu com a recente (e rápida) fase de crescimento em ativos de investimentos alternativos — *hedge funds* e *private equity* —, o poder econômico global dos fundos soberanos, combinado com sua natureza de baixa regulamentação (para não dizer total falta de transparência), tem gerado uma série de preocupações públicas, tais como:

- pelo lado do país de origem, que a riqueza e poupança públicas não sejam geridas de forma transparente e responsável, e que os investimentos não sejam feitos conforme os princípios éticos fundamentais do país;
- pelo lado do país receptor, que os fundos soberanos sejam mal utilizados como alavancas políticas, que apresentem conflitos de interesse para governos que atuam simultaneamente como investidores e reguladores, e que fundos soberanos possam ser fonte de instabilidade financeira mal compreendida juntamente com os *hedge funds* e outros investimentos pouco regulados.

Questões de transparência e prestação de contas

Pouco se sabe sobre as políticas de investimento, estruturas de governança e mecanismos de prestação de contas da maioria dos fundos soberanos. Apenas a Noruega e o Alasca publicam relatórios financeiros auditados. No caso da Kuwait Investment Authority (KIA), a divulgação para o público dos ativos dos fundos é proibida por lei e, até junho de 2007, a KIA não revelava nem mesmo o valor total de seus investimentos.⁴

Parte do problema reside na natureza *ad hoc* das regulamentações dos fundos soberanos, que, muitas vezes, os isenta de regulamentações que se aplicam a outros investidores institucionais. Essa situação levanta questões de conflitos de interesse entre as obrigações de regulamentação e supervisão por parte do governo e suas funções de proprietário de fundos soberanos. Na mesma linha, a Comissão de Valores Mobiliários e Câmbio dos EUA (SEC) expressou a preocupação de que a necessária cooperação com seus similares estrangeiros poderia estar sob risco ao se investigar o comportamento dos investimentos de um fundo soberano.⁵ A prestação de contas é outra questão. Um estudo sobre vinte grandes fundos soberanos apontou

2 C. Ervin, 'Should Sovereign Wealth Funds Be Treated Differently than Other Investors? An OECD Project Has Set Out to Answer This Question', *OECD Observer*, no. 267 (maio a junho de 2008).

3 R. M. Kimmitt, 'Public Footprints in Private Markets: Sovereign Wealth Funds and the World Economy' *Foreign Affairs*, v. 87, no. 1 (2008).

4 E. M. Truman, *Sovereign Wealth Funds: The Need for Greater Transparency and Accountability*, Policy Brief no. PB07-6 (Washington, DC: Peterson Institute for International Economics, 2007).

5 Christopher Cox, presidente da Comissão de Valores Mobiliários e Câmbio dos EUA (SEC), 'The Rise of Sovereign Business', palestra, Washington, DC, 5 de dezembro de 2007.

que mais de 1/5 não prestava contas para o poder legislativo, e somente 16% eram auditados pelo congresso.⁶

Alguns fundos soberanos divulgaram seus códigos de ética, inclusive o Temasek Holdings, o Government Investment Corporation de Cingapura, o KIA do Kuwait e o Alaska Permanent Fund dos Estados Unidos. Todavia, nenhum dos quinze principais fundos soberanos desenvolveu programas de adesão e conformidade legal com seus códigos de ética, com a honrosa exceção da Noruega.⁷

O Fundo de Pensão do Governo da Noruega, Global, é o segundo maior fundo de pensão do mundo, com ativos na casa de US\$400 bilhões, e ele estabelece normas de transparência e prestação de contas por meio da intensa publicação de informações sobre suas estratégias de investimento, resultados trimestrais e posições em ações, títulos e valores mobiliários de países e empresas. Poucos fundos soberanos adotam tais práticas.

O fundo soberano norueguês também lidera nas boas práticas ao investir a riqueza da sociedade segundo princípios éticos de investimento. Por exemplo, é um dos signatários dos Princípios para Investimento Responsável da ONU,⁸ e desinvestiu em dezesseis empresas por violação de suas diretrizes éticas, inclusive violação de normas trabalhistas fundamentais, conforme definição da Organização Internacional do Trabalho (OIT).⁹

Elevação coletiva dos padrões

Ainda há muito trabalho a ser feito na área de governança e transparência dos fundos soberanos, tanto pelo lado do país de origem (investidor) como do receptor (investido).

Em maio de 2008, o Conselho Ministerial da OCDE enfatizou que os países de origem de fundos soberanos — e os próprios fundos soberanos — poderiam aumentar sua credibilidade ao fortalecer a transparência e governança.¹⁰ O conselho reiterou a continuidade dos trabalhos do FMI com melhores práticas de governança.¹¹ Em outubro de 2008, o *International Working Group of Sovereign Wealth Funds* (Grupo de Trabalho Internacional de Fundos de Riqueza Soberana), liderado pelo FMI, apresentou vinte e quatro diretrizes voluntárias conhecidas como os “Princípios de Santiago”. O objetivo desses princípios é a implementação de estruturas de governança transparentes e sólidas.¹² Entretanto, não estão previstos mecanismos independentes de injeção ou monitoramento que assegurem o cumprimento da conformidade às

6 International Working Group of Sovereign Wealth Funds, *Sovereign Wealth Funds: Current Institutional and Operational Practices* (Washington, DC: FMI, 2008).

7 OCDE, *The Relevance of the OECD Guidelines for Corporate Governance of State Owned Enterprises to the Governance of State Owned Investment Vehicles*, documento de trabalho não publicado (Paris: OCDE, 2008).

8 Veja <www.unpri.org>.

9 S. Chesterman, ‘The Turn to Ethics: Disinvestment from Multinational Corporations for Human Rights Violations — The Case of Norway’s Sovereign Wealth Fund’, *American University International Law Review*, v. 23 (2008).

10 ‘Declaration on Sovereign Wealth Funds and Recipient Country Policies’, OCDE, *Meeting of the Council at Ministerial Level*, Paris, 5 de junho de 2008.

11 ‘IMF Intensifies Work on Sovereign Wealth Funds’, *IMF Survey Magazine*, 4 de março de 2008.

12 Veja <www.iwg-swff.org>.

leis. É importante mencionar que o texto acordado pelo FMI carece de normas de divulgação e governança — como as estabelecidas nas diretrizes da OCDE, que se aplicam aos fundos soberanos, a saber: Princípios de Governança Corporativa, Diretrizes de Governança Corporativa para Empresas Estatais e Diretrizes para Empresas Multinacionais.

O diálogo sobre políticas para os fundos soberanos não ocorre com facilidade. Suspeitas de motivações escusas parecem fervilhar por todos os cantos. Como a maioria esmagadora dos fundos soberanos é sediada em países não membros da OCDE, a aparente dimensão Norte-Sul das discussões não ajuda. O Comitê Consultivo Sindical (TUAC) da OCDE advertiu a OCDE do risco de um padrão duplo de tratamento dos fundos soberanos, em comparação com outras classes de investidores.¹³ De fato, muitas das questões sobre governança corporativa e integridade de mercado levantadas para os fundos soberanos são comuns a outros fundos de investimentos com baixa regulamentação, inclusive *hedge funds* e *private equity*. Ao mesmo tempo, quaisquer reformas devem ter em mente o fato de que os fundos soberanos são depositários da riqueza atual e futura de seus cidadãos, suas poupanças para aposentadoria, ganhos de câmbio em moeda estrangeira ou receitas de recursos naturais. Transparência pública total e rigorosas normas de prestação de contas são, portanto, fundamentais. Os cidadãos têm o direito de saber que suas riquezas e poupança estão sendo geridas de forma adequada e prudente.

13 TUAC, 'OECD Investment Committee Consultation on Sovereign Wealth Funds, 13 December 2007: Comments by the TUAC' (Paris: TUAC, 2007).

Colocando às claras a transparência e prestação de contas dos fundos soberanos: sistemas de classificação

Transparency International

A comparação sistemática das medidas de prestação de contas de importantes fundos de ativos soberanos (SWFs) é um passo importante na identificação de áreas de melhorias e no encorajamento do aprendizado coletivo. Assim, foi elaborada uma extensa tabela de resultados no Peterson Institute for International Economics para avaliar as estruturas de governança e comportamento dos fundos de ativos.

Tabela 6: Tabela de resultados para os fundos de ativos soberanos: os primeiros e os últimos

Posição	País e fundo	Estrutura	Governança	Responsabilidade de Transparência	Comportamento	Total
1	Estados Unidos (Alasca) Alaska Permanent Fund	100	80	100	83	94
2	Noruega Government Pension Fund–Global	94	100	100	67	92
3	Estados Unidos (Wyoming) Permanent Mineral Trust Fund	100	90	82	100	91
4	Estados Unidos (New Mexico) Severance Tax Permanent Fund	100	50	86	100	86
5	Timor-Leste Petroleum Fund for Timor-Leste	100	40	96	50	80
6	Azerbaijão State Oil Fund of the Republic of Azerbaijan	88	60	89	50	77
...						
29	Sudão Oil Revenue Stabilization Account	56	0	14	0	20
30	Brunei Darussalam Brunei Investment Agency	31	0	25	0	18
31	Emirados Árabes (Abu Dhabi) Mubadala Development Company	44	10	7	0	15
32	Emirados Árabes (Dubai) Istithmar World	38	10	7	0	14
33	Qatar Qatar Investment Authority	34	0	2	0	9
34	Emirados Árabes (Abu Dhabi) Abu Dhabi Investment Authority and Council	25	0	4	8	9

Fonte: Adaptação de E. Truman, *A Blueprint for Sovereign Wealth Fund Best Practices*, Policy Brief no. PB08-03 (Washington, DC: Peterson Institute for International Economics, 2008).

Nota: O resultado é o percentual da pontuação máxima.

5 Em direção a um sistema de integridade empresarial completo: controles e balanços no ambiente empresarial

Regras públicas para negócios privados: uma perspectiva comparativa e internacional da legislação anticorrupção para empresas

Indira Carr¹

Por muitos anos, nações desenvolvidas e em desenvolvimento possuíam alguma forma de legislação escrita para lidar com a corrupção em suas várias formas, do suborno e desvio de fundos públicos ao financiamento de partidos políticos. Entretanto, as legislações em diferentes jurisdições não são de forma alguma abrangentes, harmônicas ou plenamente aplicadas. Além disso, nenhuma legislação nacional criminalizou o suborno de funcionários públicos estrangeiros por parte do setor privado.

Somente na década de 1990 instituições regionais e internacionais — como a OCDE, a ONU e a União Africana — atenderam à convocação para combater o “câncer da corrupção” com convenções destinadas a harmonizar as leis anticorrupção em todas as jurisdições.

1 Indira Carr é Professora de Direito na Universidade de Surrey, Reino Unido, e pesquisadora-chefe do projeto financiado pelo Art & Humanities Research Council (AHRC) do Reino Unido. Fundadora do projeto ‘Corruption in International Business: Limitations of Law’. O apoio do AHRC no financiamento desse projeto é reconhecido com gratidão.

Esse movimento surgiu de muitos lugares. Os Estados Unidos fizeram forte lobby depois que um estudo de 1976 da Comissão de Valores Mobiliários e Câmbio dos EUA (SEC) descobriu que a amplitude dos pagamentos ilegais realizados por empresas norte-americanas para funcionários públicos e políticos estrangeiros.² Com base nessa evidência, os Estados Unidos aprovaram a lei *Foreign Corrupt Practices Act* (FCPA) em 1977, criminalizando o suborno de funcionários públicos estrangeiros por empresas dentro de sua jurisdição. Um impulso adicional veio de instituições internacionais como o Banco Mundial, preocupado com o alto índice de corrupção em programas de desenvolvimento, e de ONGs comprometidas com o combate à corrupção, como a Transparency International.

Convenções anticorrupção regionais e internacionais

Atualmente, existem cinco grandes convenções internacionais anticorrupção. Em ordem cronológica de entrada em vigor, elas são:

- Convenção Inter-Americana Contra a Corrupção (CILC), Organização dos Estados Americanos, março de 1997;
- Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, OCDE, fevereiro de 1999;
- Convenção Penal contra a Corrupção do Conselho Europeu, Conselho Europeu (COE), julho de 2002;
- Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (UNCAC), ONU, dezembro de 2005;
- Convenção da União Africana para Prevenir e Combater a Corrupção (AU), agosto de 2006.

Todas essas convenções (exceto a da OCDE) ultrapassam os casos clássicos de corrupção e suborno, incluindo uma série de outras infrações, como desvio de fundos públicos e privados, tráfico de influência, enriquecimento ilícito e abuso de poder (ver Tabela 7). Nem todas as convenções são voltadas para o setor público, abordando também a corrupção no setor privado (como a convenção da União Africana e a UNCAC).

A convenção da OCDE — com 37 países signatários representando a maioria dos principais países envolvidos em comércio exterior e investimento — estabeleceu regras decisivas de relacionamento para empresas privadas que lidam com funcionários públicos estrangeiros em negócios internacionais. A convenção teve grande repercussão no setor empresarial, desencadeando um processo de reavaliação dos códigos de ética empresariais. Além disso, o rígido monitoramento realizado pelo Grupo de Trabalho Anticorrupção da OCDE tornou a harmonização mais viável, apesar de ainda permanecerem diferenças devido à flexibilidade da convenção. A Tabela 7 resume o principal escopo dessas cinco convenções.

2 'Report of the Securities and Exchange Commission on Questionable and Illegal Corporate Payments and Practices', relatório da Comissão do Setor Bancário, Habitação e Urbanismo do Senado Norte-Americano, 1976.

Tabela 7: Infrações e seus dispositivos em convenções regionais e internacionais anticorrupção

Infrações e seus dispositivos	CILC	OCDE	Conselho Europeu	Convenção da União Africana	UNCAC
Corrupção ativa de funcionário público nacional	✓		✓	✓	✓
Corrupção ativa de funcionário público estrangeiro	✓	✓ ³	✓		✓
Suborno de membros de assembleias públicas estrangeiras, funcionários de organizações internacionais, membros de assembleias parlamentares internacionais, juízes e funcionários de tribunais internacionais		✓	✓		✓
Corrupção ativa no setor privado			✓	✓	✓ ⁴
Corrupção passiva no setor privado			✓	✓	✓ ⁵
Enriquecimento ilícito	✓			✓	✓ ⁶
Desvio de dinheiro, títulos, propriedade, etc. por funcionário público para benefício próprio ou de terceiros, com fins diversos dos previstos originalmente	✓			✓	✓
Omissão/ação no cumprimento de seus deveres por funcionário público para obtenção ilícita de benefício para si/terceiros	✓			✓	✓
Tráfico de influência			✓	✓	✓
Uso/ocultação fraudulenta de propriedade obtida por meio de corrupção	✓			✓	✓
Transparência no financiamento de partidos políticos				✓	
Infrações contábeis		✓	✓		
Responsabilidade empresarial		✓	✓	✓	✓
Sigilo bancário	✓		✓	✓	✓
Lavagem de dinheiro		✓	✓	✓	✓

Fonte: Autor

3 Restrito à conduta de empresas internacionais.

4 Opcional.

5 Opcional.

6 Opcional.

De que forma as estruturas anticorrupção estabelecem a linha divisória entre comportamento competitivo legítimo e atos corruptos? Apresentamos uma visão geral do escopo, princípios e sanções que as leis e regulamentos anticorrupção estabelecem para enfrentar a corrupção pelo lado daquele que suborna, fornecendo limites para o comportamento empresarial legal.⁷

O que não fazer: corrupção significa muito mais do que “molhar” as mãos de funcionários e servidores públicos

É difícil estabelecer uma definição jurídica concisa de suborno, e a maioria dos sistemas jurídicos enumera uma série de comportamentos considerados ilegais. Pelo lado daquele que suborna (suborno ativo), a abordagem padrão seria proibir “promessa, oferta ou pagamento de suborno”, o que salienta que a mera tentativa de suborno é passível de punição, não havendo necessidade de concordância ou ciência por parte do receptor. O ato corrupto tampouco se restringe a pagamentos em dinheiro. A convenção da OCDE o interpreta como *qualquer* vantagem indevida, independentemente do valor, resultados, percepção de costume local, tolerância ou suposta necessidade.⁸

Os beneficiários não são apenas servidores públicos ou funcionários públicos nacionais. As normas internacionais em processo de aperfeiçoamento são mais amplas e abrangem também parlamentares, órgãos públicos, empresas e prestadores de serviços, bem como funcionários públicos estrangeiros e organizações internacionais. A concessão de vantagens indevidas também é considerada ilegal quando os receptores são amigos, familiares ou outras pessoas do círculo dos funcionários públicos que possam influenciar suas decisões.⁹

Terceirização da corrupção por meio de intermediários: uma brecha em extinção

As convenções da ONU, da OCDE e do Conselho Europeu contemplam formas indiretas de suborno, em que aquele que suborna um funcionário paga ou oferece propina por meio de um intermediário. Esses subornos podem ser feitos por um representante, instituição financeira ou empresa. Muitos países, entretanto, têm sido lentos na incorporação, em sua legislação anticorrupção, do suborno via intermediários — especialmente em termos explícitos.

Entre os que adotaram medidas nesse sentido, a Hungria incluiu formalmente em seu código penal tanto intermediários como beneficiários. Isso foi confirmado quando a Suprema Corte condenou um intermediário por tráfico de influência ao aceitar suborno para ajudar alguém a obter uma carteira de motorista.¹⁰ A Islândia e a Holanda estão entre os países cuja legislação criminal não menciona explicitamente o suborno realizado por meio de intermediários, mas cujas autoridades afirmam que a legislação existente é ampla o suficiente para incluí-los.¹¹

7 OCDE, *Corruption. A Glossary of International Standards in Criminal Law* (Paris: OCDE, 2008).

8 Ver convenção da OCDE, comentários no. 7 e 8.

9 Algumas qualificações podem ser aplicáveis e apresentar lacunas, como a exigência de conhecimento por parte dos funcionários do governo ou uma ligação direta entre suborno e favor concedido em troca.

10 OCDE, *Hungria: Fase 2* (Paris, OCDE, 2005).

11 OCDE, *Hungria: Fase 2* (Paris: OCDE, 2006); *Islândia: Fase 2* (Paris: OCDE, 2003).

Nos Estados Unidos, subsidiárias estrangeiras de empresas nacionais, anteriormente excluídas da FCPA, podem agora ser consideradas “representantes” suscetíveis de investigação e ação penal.¹²

Pagar para conseguir que as coisas sejam feitas? A diminuição da tolerância em pagamentos de facilitação

O pagamento de funcionários públicos para obtenção de serviços rotineiros que seriam parte de suas obrigações (pagamentos de facilitação) é uma das questões mais controversas na legislação anticorrupção.

A UNCAC não inclui uma distinção explícita entre subornos e pagamentos de facilitação, mas deixa uma porta aberta para essa prática nas legislações nacionais. A Convenção da OCDE discrimina os dois tipos de pagamentos, apesar de não classificar como ilegais os pagamentos de facilitação.¹³ Essa justificativa poderia ser pragmatismo, já que em muitas partes do mundo tais pagamentos são vistos como uma parte necessária da condução dos negócios. Todavia, essa prática significa “dois pesos e duas medidas” e dá margem a abuso, pois não existem limites máximos quanto ao valor destes pagamentos de facilitação.

Os países tratam os pagamentos de facilitação de formas diversas. Alguns, como a França, simplesmente não reconhecem essa distinção. O mesmo ocorre com o Reino Unido e o Japão, mas as orientações oficiais desses países sugerem que os pagamentos de facilitação não sofram ações criminais.¹⁴ Outros, como Canadá, Coreia do Sul, Estados Unidos e Austrália, reconhecem a distinção ao incluir uma defesa do pagamento de facilitação. Nem a Austrália nem os Estados Unidos estabelecem limites máximos para eles.

Essa distinção jurídica entre pagamentos de facilitação legítimos e corrupção ilegal é problemática e duramente contestada. Em primeiro lugar, a distinção entre pagamentos de facilitação e subornos é tênue e aberta a interpretações. Um servidor público que agiliza um serviço específico mediante pagamento simplesmente executa uma tarefa cotidiana ou ajuda o subornador a furar a fila em detrimento de outros cidadãos menos afortunados? Essa incerteza se traduz em ambiguidade moral e dá margem a abusos e a uma liberalidade de interpretação que estimula as empresas a assumir riscos, na ilusão de que a defesa dos pagamentos de facilitação poderá protegê-las de ações criminais.

Do lado subornado, funcionários públicos de baixo escalão são estimulados a atrasar ou negar serviços para obter pagamentos de facilitação. Em um sentido mais amplo, isso promove uma cultura de corrupção entre prestadores de serviços públicos e corrói a confiança na justiça e responsabilidade das instituições públicas. Da mesma forma, pagamentos de facilitação e a receita adicional que eles geram desencadeiam um sistema de corrupção intrincado e em cascata na concessão de empregos no setor público.

Conforme apontado no *Relatório Global de Corrupção 2008*, funcionários públicos de baixo escalão do setor de águas indiano compraram seus cargos e recuperaram o “investimento” ao

12 *Mondaq Business Briefing* (Reino Unido), 6 de maio de 2008.

13 Ver convenção da OCDE, parágrafo 1, comentário no. 9.

14 Para o Reino Unido, ver ‘Advice & Support: Preparing to Trade’, UK Trade and Investment; para o Japão, ver ‘Guidelines to Prevent Bribery of Foreign Public Officials’, Ministry of Economy, Trade and Industry, 2004.

exigir propinas dos clientes que, supostamente, deveriam servir. Funcionários públicos de alto escalão também precisam dividir com os superiores parte dos ganhos com a venda de empregos e a vista grossa em relação à corrupção.¹⁵ O resultado é que pagamentos de facilitação menores — “para a cervejinha”, como são eufemisticamente chamados — se afunilam até o topo do sistema político, homologando uma burocracia corrupta na qual os empregos são de quem oferece o maior lance e a integridade é desestimulada.

Resumindo, o impacto dos pagamentos de facilitação é grande, tornando uma distinção jurídica entre subornos legais e ilegais altamente questionável e sugerindo sua eliminação.

Multas de suborno como risco calculável do negócio? Um grupo de sanções crescente e mais rigoroso

Normas internacionais exigem sanções *efetivas, proporcionais e dissuasivas* para infrações de suborno, e exigem o confisco do suborno e de quaisquer ganhos dele advindos. As empresas implicadas em infrações de suborno geralmente sofrem uma série de sanções, de multas administrativas e responsabilidades civis até condenações criminais. Funcionários condenados por suborno de funcionários públicos estrangeiros enfrentam, na maioria dos países membros da OCDE, sentenças de, no máximo, cinco anos de prisão. As empresas podem estar sujeitas a sanções como multas vultosas, exclusão de contratos futuros, devolução dos lucros provenientes de atividades corruptas e indenização a terceiros por perdas e danos.

O trecho abaixo, extraído do relatório anual de 2007 de uma empresa norte-americana, cujo ex-diretor-executivo fora condenado por violar a lei FCPA, ilustra o tipo de sanções e consequências enfrentadas pelas empresas.

Tradução de normas internacionais em regras nacionais: avanços e preocupações

As normas internacionais influenciam gradualmente a legislação nacional anticorrupção. A convenção da União Africana, juntamente com a UNCAC, teve impacto marcante nas nações africanas. Vários países com forte potencial de investimento alteraram suas legislações anticorrupção, entre os quais Nigéria, África do Sul, Tanzânia e Uganda. Nas Américas, a Convenção Interamericana Contra a Corrupção da OEA fortaleceu o movimento ao harmonizar as leis anticorrupção, e um sistema de acompanhamento de implementação promete pressionar por mudanças.

Ainda há muito a ser feito. Muitas leis anticorrupção em países em desenvolvimento ainda são embrionárias. Em todo o mundo, subornados enfrentam regras mais rígidas e punições mais duras do que subornadores. Mais atenção ao endurecimento de regras pelo lado do subornador continua uma preocupação constante.¹⁶

Há muito a ser feito também nas nações industrializadas. Uma avaliação de 34 países membros da Convenção da OCDE apontou falhas típicas nas legislações nacionais anticorrupção do lado do subornador (Tabela 8).

15 Ver TI, *Global Corruption Report 2008* (Cambridge: Cambridge University Press, 2008).

16 Banco de Desenvolvimento Asiático (ADB) e OCDE, *Anti-corruption Policies in Asia and the Pacific: Progress in Legal and Institutional Reform in 25 Countries* (Manila: ADB/OCDE, 2006).

Caixa 3 Enfrentando as consequências do suborno: um caso real

Um pessoa ou empresa flagrada violando a FCPA estaria sujeita a multas, penalidades civis de até US\$500 mil por violação, [...] devolução [...] e medida cautelar. As penalidades criminais variam, de valores que ultrapassam US\$2 milhões por violação até duas vezes o bruto do ganho (ou perda) resultante da violação, soma que pode ultrapassar em muito US\$2 milhões por violação. É possível que [...] tenham ocorrido múltiplas violações, que levaram a múltiplas multas.

Outras consequências possíveis e significativas incluem a suspensão ou proibição de celebrar contratos com órgãos governamentais dos Estados Unidos ou de países estrangeiros. [...] A suspensão ou proibição de contratos comerciais com o governo surtiria impacto negativo relevante em nossos negócios, nos resultados de nossas operações e no fluxo de caixa.

Essas investigações também resultariam em: (1) ações de terceiros contra nós, inclusive [...] perdas e danos; (2) danos ao nosso negócio ou reputação; (3) perda ou impacto negativo em fluxo de caixa, ativos, fundo de comércio, resultados das operações, negócios, perspectivas, lucros ou valor do negócio; e (4) consequências negativas em nossa capacidade de obter ou manter financiamentos para projetos atuais e futuros.

[...]

A propaganda negativa permanente resultante das investigações também causaria perdas em nossa capacidade de vencer licitações de contratos governamentais e impactar negativamente nossas perspectivas de mercado. Além disso, poderíamos arcar com custos e despesas de possíveis monitoramentos exigidos ou acordados com autoridades governamentais para avaliar a continuidade de nossa conformidade à lei FCPA.

Fonte: Adaptado do blog da FCPA, 5 de setembro de 2008.

Brasil, Rússia, Índia e China, conhecidos como “países do BRIC” — potências econômicas emergentes com alcance internacional —, são especialmente importantes para a promulgação de normas internacionais anticorrupção. Entretanto, seu histórico na adoção de instrumentos internacionais reserva ainda muito espaço para melhorias. O Brasil ratificou tanto a Convenção da OCDE como a UNCAC, ao passo que China e Rússia ratificaram somente a UNCAC e a Índia não ratificou nenhuma.

Finalmente, vale lembrar que as melhores regras são inúteis se não forem aplicadas. Como os artigos explicam, essa é uma preocupação central.¹⁷

Tabela 8: Falhas na legislação anticorrupção de países membros da OCDE

Restrições legais muito pequenas	Penalidades muito leves	Responsabilidade penal de pessoa jurídica inexistente ou ineficaz	Definição inadequada de suborno de estrangeiros
Áustria, França, Itália, Espanha	Austrália, Irlanda, Itália, Coreia do Sul	Argentina, República Tcheca, Alemanha, Grécia, Polônia, Eslováquia, Suécia, Reino Unido	Canadá, Chile, Irlanda, Espanha

Fonte: Adaptado de TI, *Progress Report 2008: OECD Anti-Bribery Convention* (Berlim: TI, 2008).

17 Ver os dois artigos seguintes.

Das regras à sua injunção: recursos e ação de injunção de agências reguladoras

Transparency International

Qualquer lei, regra ou política é boa na medida da sua injunção, um fato óbvio, porém negligenciado com frequência. Tanto a análise de sistemas de governança como os esforços em sua defesa normalmente enfocam a implementação de regras e regulamentos adequados aos negócios e ao mercado. A governança é geralmente considerada “boa” quando todas as regras corretas estão em vigor e os relatórios de agências reguladoras asseguram supervisão realmente independente. Contudo, boas leis e instituições não se traduzem automaticamente em supervisão e injunção adequadas.

A injunção de regras no setor privado não é diferente. O monitoramento de mercados e as operações de negócios complexas, entrelaçadas e ágeis — que transcendem jurisdições, se reinventam com rapidez e crescem em escala sem precedentes — exigem enormes quantidades de tempo e recursos. Investigar e acionar judicialmente crimes de colarinho branco requer conhecimento especializado, tenacidade e tempo (e, mesmo assim, há grande incerteza quanto ao resultado). Somente nos Estados Unidos, o orçamento conjunto de agências reguladoras financeiras em 2002 superou US\$5,6 bilhões, com um quadro de funcionários acima de 43 mil pessoas.¹

Conseguir que os regulamentos dos negócios e a supervisão do mercado funcionem é, portanto, uma questão de regras e mecanismos certos e disponibilidade de recursos para sua injunção, mas também vontade política de alocar esses recursos em questões prioritárias.² Quanto mais limitados forem os recursos, maior será a lacuna entre as regras escritas e seu monitoramento e injunção.

Limitação de recursos se traduz em dificuldades na injunção da lei

A crise financeira mundial iniciada em 2007 trouxe à tona a questão da limitação de recursos para injunção da lei.

Desde 2004, o Federal Bureau of Investigation (FBI) advertia que o crescimento das fraudes em contratos de financiamentos imobiliários constituía grave ameaça à estabilidade das instituições financeiras. Apesar das reiteradas solicitações de mais pessoal, a unidade de investigação de crimes de colarinho branco do FBI foi reduzida em mais de 1/3 entre 2001 e 2008, conforme os recursos foram drasticamente realocados para o combate ao terrorismo. A consequência foi a queda pela metade, em relação a 2000, nos números relatados de casos de fraudes de instituições financeiras em 2007.³

1 H. Jackson, *Variation in the Intensity of Financial Regulation: Preliminary Evidence and Potential Implications*, texto para discussão no. 521 (Boston: Harvard Law School, 2005).

2 Para acessar o regulamento interno aplicado por uma agência reguladora para seleção de casos, ver a primeira publicação do manual de *enforcement* da Comissão de Valores Mobiliários e Câmbio dos EUA (SEC): *SEC Enforcement Division, 'Enforcement Manual', Office of the Chief Counsel*, outubro de 2008.

3 *New York Times* (EUA), 18 de outubro de 2008.

Alguma esperança no combate à corrupção

Uma exceção louvável a essa tendência nos Estados Unidos é a injunção da legislação anticorrupção que, após muito postergar, finalmente ganhou força nos últimos anos. Foram ampliad os recursos de pessoal destinados a injungir a lei *Foreign Corrupt Practices Act* (FCPA) — pedra fundamental da legislação norte-americana para punir o suborno de funcionários públicos estrangeiros por empresas dos EUA —, ao mesmo tempo em que a injunção da lei progrediu a passos largos.

O foco na injunção de leis de coibição do suborno de funcionários públicos estrangeiros é seguido apenas parcialmente no campo internacional. Metade dos 37 países signatários da Convenção sobre o Combate à Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros nas Transações Comerciais Internacionais da OCDE de 1997 ainda não desenvolveu atividades significativas de injunção. Apesar das ações judiciais terem aumentado em países como França, Alemanha, Suécia e Suíça, países do G8 (Canadá, Japão e Reino Unido, por exemplo) têm realizado pouca ou nenhuma atividade de injunção.

O cenário geral: recursos regulatórios internacionais para combater a fraude empresarial

Apenas muito recentemente estudos sobre regulamentação dos negócios começaram a lançar uma luz sistemática sobre os recursos que as agências reguladoras de diferentes países têm ao seu dispor e como são empregados no combate ao crime de colarinho branco. Eles trazem três mensagens principais.

Mesmo após o ajuste ao tamanho da população e do mercado, as disparidades entre países na alocação de recursos para injunção são imensas

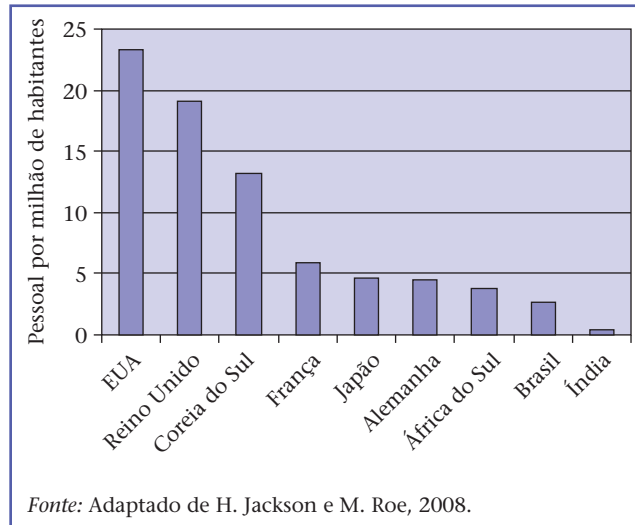
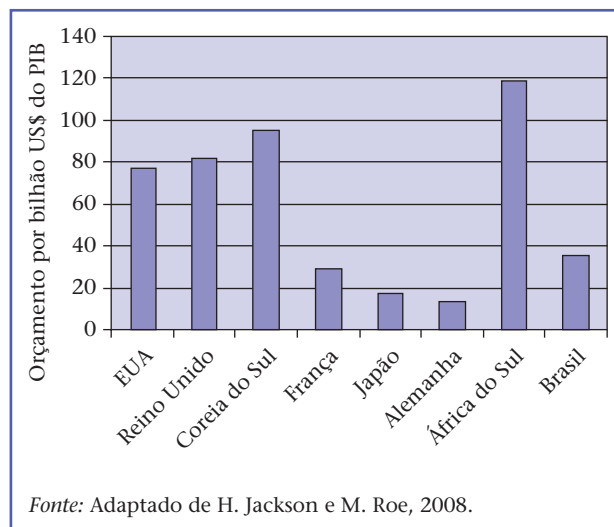
Comparação internacional de níveis de despesas com pessoal e orçamentos de agências reguladoras do mercado de capitais mostra que as economias emergentes estão bastante atrasadas em recursos para injunção de regras e que vários países com sistemas regulatórios avançados (França, Alemanha e Japão, por exemplo) destinam apenas uma pequena fração dos recursos para atividades de injunção se comparados aos Estados Unidos ou Reino Unido.⁴

Tais disparidades na injunção são especialmente preocupantes numa economia global interconectada, em que os impactos da ausência de injunção podem gerar grave efeito dominó.

A injunção pública é importante: a alocação de mais recursos para a injunção da lei significa mercados com melhor desempenho

Estudos comparativos mostram uma relação significativa entre agências competentes pela injunção melhor equipadas e com pessoal preparado e melhor desempenho das bolsas de valores em capitalização de mercado, volumes de negociações, número de empresas nacionais e IPOs.

4 H. Jackson e M. Roe, *Public and Private Enforcement of Securities Laws: Resource-based Evidence*, documento de trabalho no. 08-28 (Boston: Harvard Law School, 2008).

Tabela 9: Pessoal para injunção pública da regulamentação do mercado de capitais em países selecionados**Tabela 10: Orçamento para injunção pública da regulamentação do mercado de capitais em países selecionados**

Tais descobertas colocam sérias dúvidas sobre análises anteriores, que questionaram a eficácia da injunção da lei ao compararem regras com resultados de mercado desconsiderando a importância da intensidade da ação de injunção. A inclusão da ação de injunção na análise traz indícios inquestionáveis de que a injunção pública é fundamental na regulamentação do mercado.⁵

5 H. Jackson e M. Roe, 2008.

Mesmo recursos bastante semelhantes produzem atividades de injunção muito diferentes

Não é de se admirar que disparidades de recursos dedicados à imputação produzam disparidades na injunção da lei. Nos Estados Unidos, as atividades de injunção no mercado de capitais entre 2000 e 2002 resultaram numa média anual de cerca de 5 mil ações, sanções de mais de US\$1,8 bilhão e cerca de 400 anos de detenção. Isso chega a ser oitenta vezes o volume da respectiva agência competente pela imputação da Alemanha, bem menos equipada.

No entanto, recursos semelhantes também produzem ações de injunção de intensidades distintas. Apesar dos recursos orçamentários e de pessoal das agências reguladoras do mercado de capitais dos Estados Unidos e Reino Unido não serem muito diferentes em relação ao tamanho do mercado, as sanções monetárias anuais impostas pela agência reguladora dos EUA são dez vezes maiores do que as do Reino Unido.⁶

Isso pode estar relacionado com vontade política, eficiência e escolhas de políticas que privilegiem prevenção ou ações penais. De todo modo, essa tão necessária análise dos resultados das ações de injunção fornece importantes referências e indicadores para a avaliação do desempenho das agências reguladoras e para os legisladores, que determinam orçamentos e prioridades de injunção.

Avaliadas em conjunto, essas visões têm ramificações importantes. Em primeiro lugar, colocam as questões de capacidade e alocação de recursos no centro da necessidade de melhor regulamentação do mercado e supervisão das empresas. Em segundo, salientam o fato de que a análise das capacidades de injunção e dos resultados reais das ações de imputação deve ser parte integrante da avaliação do funcionamento dos sistemas de governança e da responsabilização dos reguladores e legisladores. Atentar para regras e leis é um primeiro passo importante, mas o quanto elas são de fato aplicadas é de vital importância. Finalmente, maior conscientização dos recursos regulatórios limitados e da intensidade da ação de injunção estimula uma importante discussão sobre quais técnicas inovadoras disponíveis para a injunção da lei podem ajudar na superação dos recursos limitados. Algumas das inovações mais promissoras a esse respeito serão discutidas no artigo a seguir.

⁶ Essa relação já está ajustada à diferenças na capitalização do mercado. A relação em termos absolutos é de trinta para um. Veja J. C. Coffee Jr., *Law and the Market: The Impact of Enforcement*, documento de trabalho no. 304 (Nova Iorque: Columbia Law School, 2007).

Injunção (*enforcement*) inteligente: tendências e inovações no monitorar, investigar e acionar a corrupção empresarial

Cristie Ford¹

Experiências recentes demonstram que as ferramentas tradicionais de injunção penal e civil aplicadas a autores de delitos e criminosos violentos não são adequadas a crimes institucionais e de colarinho branco. Acionar somente os indivíduos, embora seja justificável em muitos casos, não contempla questões organizacionais mais profundas. Normas, culturas e práticas organizacionais são cúmplices nos atos ilícitos das empresas. Por outro lado, a ação de injunção, principalmente referente a sofisticados crimes de colarinho branco, é muito cara, complexa e morosa, o que a torna último recurso a ser usado.

Há uma nova geração de medidas de injunção civis e penais voltada diretamente às estruturas organizacionais. Essas novas abordagens e ferramentas buscam realinhar os incentivos para atingir os objetivos da lei. Elas também fazem uso das forças do mercado e da reputação, no mínimo tão importantes quanto as sanções intimidadoras para motivar as empresas a cumprir a lei. Esse artigo identifica três dessas tendências.

Além da ação judicial: conformidade legal, reforma estrutural e acordos para adiamento de ação judicial

Essas abordagens inovadoras de aplicação da lei procuram enxergar além dos instrumentos de injunção e se concentram na criação de um ambiente favorável à conformidade legal. Nesse sentido, especialistas nos lembram de quatro questões que, embora senso comum, são de extrema importância.

A primeira questão é que as pessoas e as organizações tendem a cumprir as leis que acreditam legítimas, confiáveis e justas.² Uma agência reguladora (pelo menos do setor privado) que se comunica de forma eficaz e age de maneira justa poderá evitar até mesmo o emprego de ações de injunção mais duras.

A segunda questão é que contextos sociais e de reputação são importantes. Fornecedores, consumidores, investidores, associações comerciais e pares são todos parte de uma rede que pressiona as empresas que pode ser alavancada para mantê-las vivas e atuantes.³

A terceira questão é que os métodos de injunção mais rígidos deveriam ser reservados para o pequeno grupo que não se sente motivado por fatores como responsabilidade pessoal,

1 Cristie Ford é professora-assistente e diretora adjunta do National Centre for Business Law, da University of British Columbia, Canadá.

2 T. Tyler, *Why People Obey the Law* (New Haven, CT: Yale University Press, 1990).

3 N. Gunningham, R. Kagan e D. Thornton, *Shades of Green: Business, Regulation, and Environment* (Stanford, CA: Stanford University Press, 2003).

reputação e métodos regulatórios mais baratos (como auditorias de conformidade legal, obrigações de divulgação e propaganda).⁴ Todos esses fatores recomendam moderação nas expectativas sobre até onde a injunção, sozinha, pode chegar.

A quarta e última questão é que a responsabilidade pela conformidade legal interna é, em última análise, da alçada da alta direção da empresa. Uma agência reguladora fica em difícil posição para compreender exatamente a combinação de indutores, estruturas e incentivos internos à empresa necessários para mantê-la nos moldes da lei. Os gerentes — e não as agências reguladoras — são responsáveis por identificar e enfrentar riscos associados às suas empresas.⁵ Os dispositivos da lei Sarbanes–Oxley dos EUA, que exigem que os diretores-executivos (CEOs) e diretores financeiros atestem a eficácia dos controles e procedimentos de divulgação de suas empresas, deixam isso muito claro.

As alterações feitas em 2004 no manual de diretrizes de condenação dos EUA⁶ — assim como as recentes mudanças nas políticas da Comissão de Valores Mobiliários e Câmbio (Estrutura de Cooperação) e do Departamento de Justiça norte-americanos⁷ — usam abordagens distintas para estimular a conformidade legal. Esses dispositivos, que funcionam como “crédito de conformidade legal”, oferecem às organizações em dificuldades a perspectiva de sanções reduzidas ou mesmo ausência de sanções caso elas demonstrem que têm em vigor políticas e procedimentos efetivos de conformidade legal para detectar e evitar violações internas da lei.

Outras iniciativas para a injunção da lei se aproveitam de eventos críticos para estimular as empresas a melhorar suas políticas e procedimentos de injunção. Os agentes reguladores civis e penais têm feito cada vez mais uso de acordos que adiem (DPAs) ou evitem (NPAs) ações judiciais e seus similares civis, chamados “reform undertaking” (adoção de reformas). Isso acontece especialmente nos Estados Unidos (relacionado com títulos, valores mobiliários e violações da lei *Foreign Corrupt Practices Act*⁸), mas também na Austrália, Canadá e Reino Unido.

Nos termos de um DPA, NPA ou “reform undertaking”, a empresa faz um acordo com as agências reguladoras, que normalmente exigem que ela pare com suas práticas ilícitas e implemente um programa aperfeiçoado de conformidade legal (e, em geral, que contrate um monitor independente para supervisionar as reformas). A flexibilidade desses programas torna-os plataformas adequadas para recursos inovadores que detenham a má conduta

4 I. Ayres e J. Braithwaite, *Responsive Regulation: Transcending the Deregulation Debate* (Nova Iorque: Oxford University Press, 1991).

5 C. Coglianese e D. Lazer, “Management-Based Regulation: Prescribing Private Management to Achieve Public Goals”, *Law & Society Review*, v. 37 (2003).

6 O *US Sentencing Guidelines Manual* exige que as empresas ‘promovam uma cultura organizacional que estimule a conduta ética e o compromisso de conformidade com a lei’.

7 Ver memorando de Paul J. McNulty, procurador-geral adjunto dos EUA, direcionado a chefes de departamento e procuradores norte-americanos, com o título: ‘Principles of Federal Prosecution of Business Organizations’ (princípios da ação judicial federal contra empresas), 12 de dezembro de 2006.

8 Para uma lista completa de acordos recentes nos Estados Unidos, ver <http://judiciary.house.gov/issues/issues_deferredprosecution.html>.

e combatam suas causas subjacentes. Eles também ajudam a minimizar o risco de programas de conformidade legal “cosméticos” e “no papel”, ao mesmo tempo em que ajudam a criar um banco de dados de práticas que apontem como atingir melhorias em conformidade à legislação. Entre 2002 e 2005, os promotores públicos dos EUA utilizaram duas vezes mais DPAs e NPAs do que nos dez anos anteriores.⁹

Monitoramento

A regulamentação da conformidade legal empresarial ingressou em nova fase com a criação dos monitoramentos empresariais. Muitos DPAs e “reform undertakings” recentes exigem que a empresa que deseja entrar em acordo mantenha, às suas próprias expensas, um monitor ou consultor independente. O papel do monitor é se envolver profundamente com a empresa durante um período que varia de alguns meses a anos, identificando não-conformidades legais e os motivos para as violações subjacentes, relatando às agências reguladoras seus achados e recomendações.¹⁰

Os monitoramentos se ajustam melhor aos casos em que práticas corruptas surgem a partir de questões culturais organizacionais insidiosas, e quando tais práticas permanecem, apesar das sanções. Problemas isolados ou de pequena monta não justificam o alto custo de um monitoramento. Por outro lado, sanções tradicionais continuam apropriadas para os casos mais graves. Mesmo aí, o monitoramento ajuda a enfrentar problemas sérios e causa danos colaterais menores às outras partes interessadas — o que aconteceria com a “pena de morte empresarial” da ação judicial.¹¹ Nos Estados Unidos, monitores de conformidade legal foram indicados em 35 casos em 2007, contra 20 no ano anterior.¹²

Monitoramentos têm várias vantagens. Eles vão além de simplesmente estimular a conformidade às leis, ajudando a estruturar o processo por meio de cronogramas, produtos e medidas responsáveis que ajudem os principais atores a superar a inércia institucional. Integrar o processo de monitoramento em uma injunção também auxilia a manter a organização “na linha” e tornam claras e imediatas as consequências da fuga de suas responsabilidades. Além disso, um monitor bem escolhido traz conhecimentos vitais e uma perspectiva externa que pode ser mais eficaz no enfrentamento de problemas culturais renitentes.

Para ser eficiente nessa etapa, é preciso unir teoria à prática. Monitores independentes devem possuir conhecimentos necessários sobre conformidade legal e não somente ser ex-promotores (tendência dominante nos Estados Unidos). Deve haver acompanhamento significativo e prestação de contas — por meio de um canal de conformidade legal regulatória que incorpore as recomendações do monitor em futuras auditorias de conformidade legal,

9 *Corporate Crime Reporter* (EUA), 28 de dezembro de 2005.

10 T. L. Dickinson e V. Khanna, ‘The Corporate Monitor: The New Corporate Czar?’, *Michigan Law Review*, v. 105 (2007).

11 C. Ford e D. Hess, ‘Can Corporate Monitorships Improve Corporate Compliance?’, *Journal of Corporate Law Studies*, v. 34, no. 3 (a ser lançado em 2009).

12 Shearman & Sterling, *Recent Trends and Patterns in FCPA Enforcement* (Londres: Shearman & Sterling, 2008).

por exemplo. Os monitores também devem receber o apoio necessário para desempenhar seu papel com seriedade diante de pressões organizacionais e até mesmo regulatórias que possam levá-los a interpretar sua função de forma limitada, mantendo os custos baixos e produzindo um relatório positivo.¹³

Apagões (*blackouts*) parciais

Uma opção menos comum, porém instigante para ampliar o conjunto de injunção, é o “apagão parcial”. Dependendo da natureza da organização e da extensão da sua infração, pode ser viável simplesmente dar um “apagão” num componente corrompido enquanto a organização como um todo enfrenta seus problemas de conformidade às leis. Sob um apagão parcial, certas linhas ou unidades de negócio são obrigatoriamente suspensas por um período de tempo.¹⁴

O apagão parcial é menos intervencionista do que um monitoramento empresarial. Ele pressupõe que a empresa possa identificar e resolver seus próprios problemas. Apagões parciais podem ser muito eficazes para motivar a busca de soluções e desfazer a noção de que a empresa pode simplesmente comprar uma saída para seu problema. Além disso, a incerteza e o estigma associados a um apagão parcial têm forte impacto não somente nos fundamentos gerais da empresa como também em suas relações com parceiros de negócio, clientes, agentes financeiros e investidores. Isso pressiona diretamente a alta direção a enfrentar e resolver os problemas de conformidade legal.¹⁵

Injunção inteligente para catalisar a integridade empresarial

A injunção convencional é geralmente um evento crítico e isolado na vida de uma empresa. Com relação à conformidade legal, a injunção serve para concentrar a mente num único problema. Por outro lado, é pouco provável que uma injunção crie ou promova uma verdadeira cultura de conformidade à legislação. O fantasma das sanções pode ser útil, mas as pessoas também cumprem a lei por outros motivos tão importantes quanto as sanções, como reputação, credibilidade, relações de negócio e valores pessoais. A injunção da lei tende a ser mais eficaz quando alavanca os diversos fatores regulatórios, sociais e de reputação que verdadeiramente motivam a cultura e a ação empresarial.

Quando se trata de corrupção empresarial, como fazer com que as ferramentas se integrem de fato aos objetivos? A corrupção empresarial raramente é um punhado de maçãs podres (embora, na maioria das vezes, exista um elemento individual em conjunto com um institucional). Pode-se também atacar em nível organizacional as forças que possibilitaram o

13 C. Ford e D. Hess, 2009.

14 Ver, por exemplo, *In the Matter of Ernst & Young LLP*, Arquivo no. 3-10933. A Ernst & Young foi proibida de atender novos clientes de auditoria por um período de seis meses.

15 Receita Federal dos EUA, ‘KPMG to Pay \$456 Million for Criminal Violations’, *press release*, 29 de agosto de 2005. Apagões parciais podem ser combinados com sanções tradicionais. Em 2005, a firma de auditoria KPMG fez acordo para o adiamento de uma ação judicial que incluiu suspensão permanente de duas práticas fiscais, indicação de um monitor independente, desenvolvimento de um programa de conformidade e ética e pagamento de US\$456 milhões em multas, restituições e penalidades.

delito. Às vezes, isso é questão de garantir que estruturas adequadas de conformidade legal estejam em vigor, algo que pode ser feito por meio de um DPA ou “reform undertaking”. Outras vezes, é questão de aumentar a prestação de contas e o senso de urgência da alta direção, como pode ser feito pelo apagão parcial. Outras vezes ainda, a pressão da cultura interna é tão forte que apenas a profunda intervenção de um monitoramento forçará a mudança. A última geração de autoridades de injunção reconhece que elas não podem exigir mudanças internas significativas em uma organização, mas podem, por meio de ferramentas, catalisá-las e apoiá-las.

A flexibilidade oferecida por essas novas ferramentas de injunção da lei deve ser usada de forma cuidadosa e responsável, de modo a não diluir o efeito intimidador das sanções penais nem levar a uma estratégia de barganha ou mesmo de conluio entre réus e autoridades de promotoria. É uma questão delicada mesmo para as bem equipadas agências independentes competentes pela injunção, e pode estar fora de alcance para muitos países.

Guardiões da integridade empresarial: o papel dos contadores, auditores e agências de classificação de riscos

Transparency International

Espero que estejamos todos ricos e aposentados quando esse castelo de cartas ruir.

*E-mail anônimo de um analista de classificação de riscos,
dezembro de 2006¹*

Diversos atores, entre os quais contadores, analistas do mercado, auditores, agências de classificação de riscos e advogados, produzem e verificam informações cruciais sobre empresas. Eles analisam suas situações financeiras, conformidade legal, riscos, perspectivas e estratégia empresarial. O funcionamento apropriado dos mercados e economias depende profundamente dessas informações e desses guardiões informais, assim como dependem a alta direção das empresas, os investidores, os credores, as agências reguladoras, a mídia e o público em geral.

1 Los Angeles Times (EUA), 9 de julho de 2008.

Infelizmente, repetidas ondas de escândalos empresariais nos Estados Unidos, Japão, Europa, entre outros lugares têm salientado os riscos de corrupção relacionados a estes guardiões, os quais possuem um potencial de comprometer a integridade empresarial e desestabilizar drasticamente os mercados.² Para entender esses riscos, é primeiramente importante explorar os papéis e as falhas desses atores.

O papel dos contadores e auditores

Durante a década de 1990, houve um crescimento da rerepresentação das demonstrações financeiras das empresas públicas, aumentando a lacuna entre os rendimentos relatados e as realidades financeiras.³ Entre 1997 e 2002, aproximadamente 10 por cento de todas as empresas publicamente listadas na bolsa de Nova Iorque dos Estados Unidos rerepresentaram suas demonstrações financeiras pelo menos uma vez.⁴ Esse fraco desempenho de contadores e auditores pode ser parcialmente explicado pela crescente complexidade financeira e pelos riscos que apresenta. Porém, ele está também vinculado à manipulação contábil, visivelmente exemplificada pelas irregularidades contábeis da gigante companhia de energia norte-americana Enron, causando o término da carreira de seu auditor, Arthur Andersen. Juntamente com uma série de outras fraudes contábeis expostas, essa contribuiu para uma queda drástica do mercado de capitais.

O papel dos analistas

Os analistas dos setores de atividade econômica contribuíram para a bolha do mercado de capitais do final da década de 1990 ao fazerem recomendações de “compra” excessivamente otimistas para várias ações da nova tecnologia. O índice de recomendações de “compra” e “venda” dos analistas em 1999 e 2000 chegou a ser tão alto que atingiu um nível de 100 para um, embora muitos analistas expressaram sérias dúvidas, de maneira particular, sobre as empresas que eles recomendaram publicamente. Dezesesseis dentre dezessete analistas que acompanharam a Enron, por exemplo, mantiveram uma recomendação de “compra” ou “compra forte” virtualmente até o momento em que a companhia entrou com pedido de falência.⁵

O papel das agências de classificação de riscos

A grave crise financeira que atingiu o mundo desde meados de junho de 2007 foi desenca-

2 Sobre o Japão, veja Y. Fuchita, ‘Financial Gatekeepers in Japan’ em R. Litan e Y. Fuchita (ed.), *Financial Gatekeepers: Can They Protect Investors?* (Washington DC: Brookings Institution Press, 2006); sobre a Europa, veja S. Di Castri e F. Benedetto, *There Is Something about Parmalat* (On Directors and Gatekeepers), documento de trabalho, 2005; Disponível em SSRN: <<http://ssrn.com/abstract=896940>>; sobre a Ásia, veja OCDE, *Enforcement of Corporate Governance in Asia: The Unfinished Agenda* (Paris: OCDE, 2008).

3 B. Lev, ‘Corporate Earnings: Fact and Fiction’, *Journal of Economic Perspectives*, v. 17, no. 2 2003.

4 J.C. Coffee Jr., *Gatekeeper Failure and Reform: The Challenges of Fashioning Relevant Reforms*, documento de trabalho no. 237, (Nova Iorque: Columbia Law School, 2003).

5 J.C. Coffee Jr., *Understanding Enron: It’s about the Gatekeepers, Stupid*, documento de trabalho no. 207, (Nova Iorque, Columbia Law School, 2002).

dead por US\$ 3,2 trilhões de empréstimos financiados por Wall Street para mutuários com histórico de inadimplência e renda não comprovada. Esses empréstimos extremamente arriscados foram agrupados e reagrupados em fundos de investimento altamente complexos até terminarem como “resíduos tóxicos” nas folhas de balanço de bancos, fatalmente minando a confiança em bancos e mercados financeiros, com consequências devastadoras.

As agências de classificação de riscos desempenharam um papel fundamental nesse processo. Logo de início, elas tornaram possível o agrupamento e a dissimulação de empréstimos ruins ao avaliar, de forma muito positiva, de baixo risco, investimentos em produtos financeiros que escondiam maus empréstimos. Geralmente, a concessão da classificação de risco mais baixa possível coloca esses produtos extremamente arriscados no mesmo nível de títulos do governo de baixo risco. Em meados de 2008, as duas principais agências de classificação de riscos, Moody's e Standard & Poor's, rebaixaram a classificação de cerca de 90% e 84%, respectivamente, inclusive mais de três quartos daqueles que originalmente haviam recebido uma classificação excelente.⁶

Múltiplos conflitos de interesse

Esses erros graves no parecer de auditores, analistas e agências de classificação de riscos podem ter ocorrido devido à complexidade sem precedentes das relações financeiras e à crença contagiosa de que investimentos não incluídos na folha de balanço (como no caso da Enron), mercados de alta tecnologia e empréstimos imobiliários repactuados constituíam-se em inovações que transcendiam as regras normais de mercado.

O mais importante, todavia, é que esses três grupos de atores enfrentam um risco estrutural de corrupção que faz parte da raiz do problema. Eles são remunerados pelos mesmos clientes sobre cujo relatório informativo eles têm de dar um parecer independente.

Os auditores são pagos por seus clientes de auditoria. Antes do fim da década de 1990, poucas empresas grandes adquiriam serviços significativos de consultoria de seus auditores. Em 2002, entretanto, os auditores receberam três vezes mais em honorários de consultoria do que de auditoria, sendo esta última geralmente considerada um chamariz para abrir as portas para oportunidades de consultoria.⁷

Em uma empresa de investimentos, os analistas avaliam as perspectivas de empresas e emitem recomendações de compra, enquanto seus colegas de trabalho no setor de investimentos prestam serviços de consultoria para o cliente analisado ou vendem suas ações em ofertas públicas iniciais (IPOs—*Initial Public Offerings*). A análise de investimento era um serviço complementar com subsídios cruzados por atividades mais lucrativas de bancos de investimento. Como consequência, os analistas, algumas vezes, recomendaram publicamente a compra de ações das quais eles debochavam de modo confidencial como sendo um “barril de pólvora” ou um “lixo.”⁸

6 E.B. Smith, ‘Race to Bottom at Moody's, S&P Secured Subprime's Boom, Bust’, Bloomberg, 25 de setembro de 2008.

7 *New York Times* (EUA), 13 de maio de 2002.

8 *USA Today*, 14 de abril de 2002.

As agências de classificação de riscos são principalmente pagas pelas empresas cujos produtos elas avaliam. Embora elas façam algumas de suas classificações de graça, tais serviços são um chamariz que ajuda a dar visibilidade na mídia e estimular a demanda por serviços de acompanhamento.⁹ Ironicamente, a avaliação das complexas hipotecas de alto risco (*sub-prime*) reagrupados no coração da crise financeira se mostrou particularmente lucrativa. Acredita-se que as duas maiores agências de classificação de riscos, Moody's and Standard & Poor's, ganharam três vezes mais para avaliar esses instrumentos complexos do que os títulos corporativos normais, ao mesmo tempo em que ganharam grandes honorários de consultoria para ajudar o mesmo grupo de clientes a estruturar produtos associados. Enquanto os altos executivos advertiam sobre “ameaça de perder contratos” e falavam em não “matar a galinha dos ovos de ouro”, os analistas expressavam preocupações de que os modelos não capturavam os riscos e reclamavam, em uma certa ocasião, de que um determinado contrato “poderia ter sido elaborado por animais e ainda assim nós o classificaríamos.”¹⁰

Enfrentando os conflitos

É impossível evitar conflitos de interesse em mercados financeiros internacionais ágeis e complexos, em que os mesmos peritos altamente especializados são contratados para aconselhar, auditar/avaliar ou classificar as empresas, onde somente um pequeno número de empresas têm o alcance global e a reputação que muitos de seus clientes exigem. No entanto, foram tomadas uma série de medidas nos Estados Unidos que estão sendo cada vez mais adotadas em outros países para minimizar tais conflitos.

Para os analistas, essas medidas incluem uma separação organizacional mais rígida — a chamada “Muralha da China” — entre analistas e serviços de bancos de investimento, divulgação explícita de conflitos de interesse e uso obrigatório de serviços de analistas independentes em alguns contextos. Para os auditores, foram introduzidas limitações para os serviços de consultoria e regras para seleção e rodízio de parceiros de auditoria. Consequentemente, três das “quatro grandes” empresas de contabilidade venderam suas divisões de consultoria após o escândalo da Enron. Já para as agências de classificação de riscos, novas regras exigindo maior controle interno, bem como maior transparência nos procedimentos de classificação e o significado das classificações, estavam sendo consideradas no momento da redação desse artigo.

A muralha se torna porosa novamente

Apesar desses esforços, minimizar conflitos de interesse é uma atividade contínua. Na área da análise de ações, o índice de recomendações de “compra” e “venda” começou de novo a se tornar estranhamente desequilibrada, com registro de seis vezes mais recomendações de “compras” do que de “vendas” em fevereiro de 2007. De acordo com a confirmação de um ex-analista de bancos de investimento, os conflitos de interesse ainda estão latentes: “Ninguém

9 Autorité des marchés financiers (AMF). *AMF 2006 Report on Rating Agencies*, Part II. *Fund Management Rating*, (Paris: AMF, 2007).

10 E.B. Smith, 2008; *Securities and Exchange Commission (SEC), 'Summary Report of Issues Identified in the Commission Staff's Examinations of Select Credit Rating Agencies'* (Washington, DC: SEC, 2008).

está dizendo nada explicitamente para você como analista, mas se você está ajudando no fechamento de um acordo bancário, todo mundo ficará sabendo através do seu bônus e seu emprego estará seguro. É assim como as coisas funcionam e é assim que as contas são pagas. Os bancos colocaram novas restrições como a Muralha da China, mas no frígir dos ovos, ainda será difícil para os analistas dizer algo negativo sobre seu cliente bancário.”¹¹

As empresas de contabilidade, mais uma vez, expandiram significativamente suas atividades de consultoria. No final de 2007, as “quatro grandes” prestadoras de serviços de contabilidade haviam entrado novamente na lista dos dez maiores honorários lucrativos de consultoria do Reino Unido.¹² Ao mesmo tempo, os serviços tradicionais de auditoria são cada vez mais vistos como uma mercadoria como qualquer outra, dificultando para as empresas extraírem ganhos suficiente dessa única atividade.

Estudos sobre a crise dos financiamentos imobiliários também atestam a persistência de possíveis conflitos de interesse em auditoria. Um auditor mencionou a necessidade de manter seu cliente satisfeito como motivo de abrandar suas descobertas.¹³

Nesse meio tempo, surgiram novas áreas de preocupação. Os seguros e fundos mútuos foram permitidos a dar aconselhamento de investimentos para pensionistas norte-americanos sobre como gerir seus portfólios e, ao mesmo tempo, oferecer produtos que podem fazer parte desses mesmos portfólios.¹⁴ Além disso, as bolsas de valores de muitos outros países têm sido muito mais lentas na questão de tomar medidas contra os conflitos de interesse. A agência reguladora da Índia propôs regras semelhantes à Muralha da China somente em 2008,¹⁵ e a Bolsa de Valores Chinesa Shenzhen finalmente pediu urgentemente às autoridades para introduzir medidas a fim de reduzir conflitos de interesse e manipulação de ações em 2007.¹⁶

Em suma, esses estudos sugerem que os guardiões, cuja independência é essencial, continuam sendo expostos a conflitos de interesses, sejam eles velhos ou novos.

Ampliação das reformas

As medidas de salvaguardas existentes precisam ser fortalecidas e as novas precisam ser exploradas. A consolidação e simplificação de um ambiente regulatório, que parece uma colcha de retalhos, poderá ser útil para países como os Estados Unidos. A autoregulação dos setores econômicos também é importante, mas requer mecanismos confiáveis e eficazes para que os códigos e normas sejam monitorados e aplicados. Ainda há poucos desses mecanismos no mercado, em especial para as agências de classificação de riscos e para sua injunção em economias emergentes.

11 O’Leary, ‘C. Cracks in the Chinese Wall: Four years after SEC Settlement, Is Street Research Withering in the Shadows?’ *Investment Dealer’s Digest*, 5 de março de 2007.

12 *Financial Times* (Reino Unido), 19 de novembro de 2007.

13 R. Nelsestuen, ‘Lessons from the Dark Side of the Credit Crunch: For Auditors and Clients, the Credit Crunch Reaffirms that Risk Management Can Never Be Delegated’, *Bank Accounting & Finance*. v. 21, no. 5 (2008).

14 *Wall Street Journal* (EUA), 3 de dezembro de 2007.

15 *Indian Express*, 1 de abril de 2008.

16 *Shanghai Daily* (China), 28 de abril de 2007.

Uma outra área que requer avanços é a da responsabilidade proporcional para os guardiões e seus erros e omissões ao emitirem pareceres. Como exemplo, as agências de classificação de risco há muito tempo têm procurado se esquivar de maiores responsabilidades por suas classificações alegando serem elas meros pareceres (“a coluna editorial mais curta do mundo”) — uma defesa muito difícil de ser mantida em face de sua contribuição para a crise financeira.¹⁷

O mais importante é que há uma nova discussão sobre modelos alternativos de financiamento que aumentam a independência dos serviços prestados pelos guardiões. Os investidores poderiam coletar recursos para financiar a classificação de títulos (*bond ratings*) e uma análise mais independente. Os auditores poderiam ser incentivados com pagamentos de bônus pela detecção de fraudes.¹⁸ Em vez de usar o dinheiro público em mercados arruinados devido a falta de fiscalização, esse dinheiro seria melhor empregado na criação de estímulos para pesquisas de mercado e classificações independentes, para apoiar a supervisão independente e processos de estabelecimento de normas para guardiões, em vez de injetar dinheiro em mercados arruinados após os controles terem fracassado.

As reformas em muitos países também precisam levar em consideração o papel decisivo que muitos guardiões desempenham ao garantir conformidade legal corporativa com os dispositivos de combate à corrupção e à lavagem de dinheiro. Esquemas sofisticados de propina, suborno e lavagem de dinheiro são geralmente apoiados por caixas-pretas das empresas e operações financeiras complexas que auditores e contadores podem detectar mais facilmente.¹⁹

A Convenção sobre o Combate à Corrupção da OCDE, por exemplo, exige que as sanções para violações contábeis relacionadas à corrupção de funcionários públicos estrangeiros sejam “eficazes, proporcionais e dissuasivas.”²⁰ Todavia, um relatório de progresso de 2006 identificou em muitos países a ausência de obrigações legais claras para que auditores e contadores relatassem suspeitas de crimes às autoridades. Além disso, o relatório criticou vários países, incluindo a Austrália, França, Itália e Coreia do Sul, pela insuficiência e ineficiência das sanções, pelo valor máximo das multas sendo relativamente baixo e pelo cancelamento de condenações. Já a Bélgica, Hungria, Luxemburgo e Eslováquia foram criticadas pelo baixo nível de injunção da lei.²¹

O esclarecimento sobre as obrigações e responsabilidades legais, uma menor dependência financeira dos clientes e uma injunção com mais credibilidade e efetividade dos códigos de conduta dos setores econômicos são medidas fundamentais para ajudar os guardiões a cumprirem com seus importantes papéis. Em última análise, entretanto, nenhum sistema de controle proporciona proteção total contra todas as possíveis manipulações feitas ou sofridas por profissionais da informação altamente especializados que atuam em um ambiente empresarial extremamente complexo. Não basta ater-se ao pé da letra a regras de divulgação enquanto informações relevantes são escondidas em outro lugar. Pouco vale também o anúncio de um

17 D.J. Grais, e K.D. Katsiris, ‘Not “The World’s Shortest Editorial.”’ *Bloomberg Law Reports*, novembro de 2007.

18 L. A. Cunningham, ‘Book Review of Gatekeepers: The Professions and Corporate Governance by John C. Coffee, Jr.’ *British Accounting Review*. v. 40, no. 87 (2008).

19 OCDE, *Mid-term Study of Phase 2 Reports*. (Paris: OCDE, 2006).

20 OCDE, *Convenção sobre o Combate à Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros nas Transações Comerciais Internacionais*. (Paris: OCDE, 1997).

21 OCDE, 2006.

código corporativo sem um apoio efetivo da diretoria para relatórios transparentes e uma supervisão independente da sua injunção. Integridade profissional e pessoal são indispensáveis para assegurar que guardiões usem conhecimentos confidenciais e o poder de acesso a informações que lhes é outorgado de forma compatível com suas responsabilidades para com clientes, proprietários, investidores e a sociedade.

Instituições financeiras e combate à corrupção

Gretta Fenner¹

Visto que a maioria das formas de corrupção normalmente envolvem uma transação financeira entre pessoas ou instituições, muitas negociações corruptas acabam envolvendo bancos ou outros intermediários financeiros. Na maioria dos casos, esse envolvimento será involuntário e sem conhecimento. Contudo, o fato é que os intermediários financeiros ficam altamente expostos à corrupção e estão sujeitos a se envolverem de maneira direta. A maioria, se não todos os seus serviços, ficam numa situação arriscada, seja ele um banco privado, de financiamento de operações comerciais ou de investimentos.

Por conta disso, os bancos têm uma grande responsabilidade e um enorme potencial para combater a corrupção e as ameaças de caráter jurídico, econômico ou de reputação as quais são cada vez mais reconhecidas dentro do setor de Finanças. A exposição dos bancos aos riscos de corrupção foi amplamente exposta após o caso do falecido governante nigeriano Sani Abacha que, supostamente, recuperou vários bilhões de dólares em ativos roubados que haviam desaparecido de seu país. Em 2008, mais de \$1,2 bilhões de dólares foram repatriados de contas bancárias em diversos países, incluindo Bélgica, Liechtenstein, Luxemburgo, Suíça e Reino Unido (incluindo a ilha de Jersey que é dependência da Coroa britânica).² Em 2000, esse episódio e outros similares motivaram o lançamento da iniciativa contra a lavagem de dinheiro do Wolfsberg Group, um programa autoregulatório conduzido por onze bancos globais.³

O papel específico das instituições financeiras e sua capacidade de combater a corrupção são

1 Gretta Fenner foi diretora executiva do Instituto de Governança de Basileia (Basel Institute on Governance) na Suíça até julho de 2008.

2 *Veja International Centre for Asset Recovery*. Acedido em: <www.assetrecovery.org>.

3 M. Pieth e G. Aiolfi, 'The Private Sector Becomes Active: The Wolfsberg Process', em A. Clark e P. Burrell (ed.), *A Practitioner's Guide to International Money Laundering Law and Regulation*, (Londres: City & Financial Publishing, 2003).

menos focados em pesquisas e elaboração de políticas do que em outros ramos de negócios e, portanto, elas acabam deixando os setores econômicos e o público com dúvidas.

A opinião pública tende a superestimar a aptidão dos intermediários financeiros, especialmente sua capacidade de detectar fluxos de dinheiro sujo. Ao mesmo tempo, os intermediários financeiros parecem ter uma tendência a subestimar a sua exposição à corrupção direta, aos riscos jurídicos e de reputação associados, e a possível chance de serem explorados indiretamente de modo abusivo para facilitar pagamentos corruptos. Lamentavelmente, eles ainda continuam não dando atenção ao pleno potencial de alguns dos seus já testados instrumentos anti-lavagem de dinheiro—AML (singla do termo inglês *Anti-Money Laundering*).

Riscos e remediações

Quando instituições financeiras se envolvem em corrupção, o processo geralmente ocorre em uma das duas maneiras a seguir: a própria instituição financeira ou um funcionário comete diretamente o ato de corrupção, subornando ou aceitando propina (risco do funcionário); ou então, a instituição financeira é usada de forma fraudulenta por um de seus clientes para encobrir a origem corrupta de fundos ou para cometer fraude fiscal (risco do cliente).

É crucial entender que as instituições financeiras enquanto pessoas jurídicas, assim como os seus funcionários e administradores, podem ser legalmente responsabilizados por corrupção e incentivo à fraude fiscal. Portanto, é de interesse vital para qualquer intermediário financeiro implementar as medidas de reforma recomendadas na máxima extensão possível.

Suborno ativo e passivo: um perfil de risco subestimado

Quando se trata de suborno ativo e passivo associado ao risco do funcionário, a indústria financeira normalmente não é mencionada entre os setores econômicos mais expostos, como os setores de construção e extrativista. Mesmo assim, certos fatores de risco podem aumentar a probabilidade de uma maior exposição, como os países onde a instituição atua, a qualidade do sistema de conformidade legal da instituição e a sua cultura organizacional, bem como os setores e tipos de atores com os quais ela interage. Lidar com setores e instituições particularmente expostos à corrupção — tais como partidos políticos, poderes legislativos, a polícia, o poder judiciário, licitações públicas para compras e contratações, agências de tributação e de licenciamento público — pode aumentar drasticamente a exposição ao risco de uma instituição e, desse modo, exigir um sistema de conformidade legal especialmente rigoroso.

Uma tal exposição majorada à corrupção não é uma possibilidade remota. Os bancos estrangeiros ampliaram significativamente sua presença global na década de 1990, inclusive em muitos países tidos como detentores de altos riscos de corrupção.⁴ A corrupção em operações

4 P. Cornelius, 'Foreign Bank Ownership and Corporate Governance in Emerging-Market Economies', em P. Cornelius and B. Kogut (ed.), *Corporate Governance and Capital Flows in a Global Economy*, (Nova Iorque: Oxford University Press, 2003).

de empréstimo é considerada ser de risco mais alto do que se supõe normalmente.⁵ Em uma pesquisa com mais de 2700 homens e mulheres de negócios em vinte e seis países realizada no ano de 2008, constatou que quase 10% dos gerentes de banco entrevistados acreditavam que seus colegas e concorrentes estavam envolvidos em suborno de autoridades públicas.⁶

Remédios corretivos: sistemas de conformidade legal para riscos específicos

Dado esse perfil de risco, as instituições financeiras são forçadas, como qualquer ator do setor privado, a se equiparem com um abrangente sistema interno de conformidade legal anticorrupção. Um sistema como esse terá a vantagem adicional colocando o banco um passo à frente da injunção quando se trata de detectar casos de corrupção. Um enfoque pró-ativo desse tipo pode facilitar a obtenção de certa leniência por parte da injunção, ajudando também a conservar a confiança dos clientes, dos funcionários e do público em geral. Estruturas internacionais como o Fórum Econômico Mundial (*World Economic Forum*) associado aos Princípios Empresariais para Combater o Suborno, desenvolvidos pelas organizações *Transparency International* e *Social Accountability International*, dão uma orientação útil e podem formar a base para um mapeamento de riscos específicos de um setor de atividade econômica ou instituição. Uma vez que se tenha definido um esboço de um sistema anticorrupção, a instituição financeira deverá analisar cuidadosamente os riscos geográficos, bem como os riscos setoriais e específicos da instituição.

Para evitar os riscos operacionais típicos, os bancos são altamente aconselhados a prestar atenção especialmente nas políticas em relação a presentes e entretenimento, no tratamento dado a intermediários e agentes que atuam em nome da instituição financeira e dos clientes desta. Além disso, as propinas podem ser especialmente importantes nos segmentos de *Private Banking* e bancos varejistas, ao passo que os conflitos de interesse e as licitações são uma preocupação específica dos bancos de investimento e financiamento de operações comerciais. Os fornecedores de seguro e bancos varejistas também deverão prestar atenção especialmente às contribuições políticas, donativos de caridade e pagamentos de facilitação (*facilitation payments*).

O risco de facilitar a corrupção e outras atividades suspeitas

Com relação ao risco de sofrer uso abusivo para participar em esquemas de lavagem de dinheiro e outros atos criminosos, a exposição do setor financeiro é bem diferenciada quando comparada com outros setores econômicos. Complexas transações financeiras que envolvem múltiplas jurisdições podem proteger os proventos de atividades criminosas de serem apreendidos pelas autoridades, ao mesmo tempo em que acobertam a origem do dinheiro e permitem seu reingresso na economia formal.

De modo similar, tais transações podem ser estruturadas para ajudar a ocultar ativos das autoridades fiscais ou, ainda, para camuflar perdas, riscos ou fraude pura e simples na contabilidade

5 Veja artigo de David Hess a partir da página 17.

6 TI, 'Bribe Payers Survey' 2008 (Berlim: Transparency International, 2008).

da empresa. O relatório de um subcomitê do Senado dos EUA divulgado em julho de 2008, por exemplo, acusava o banco suíço UBS de ajudar 19 mil cidadãos norteamericanos a esconderem das autoridades fiscais dos EUA cerca de \$18 bilhões de dólares em contas não declaradas.⁷ O J.P. Morgan Chase e o Citigroup receberam ordens de pagar um valor combinado de \$236 milhões de dólares a investidores que haviam perdido dinheiro na Enron por terem ajudado a empresa a acobertar a verdadeira extensão das suas dívidas.⁸ Os bancos também podem ser usados para canalizar propinas ou custear atividades ilegais ou terroristas de forma discreta. Em um exemplo digno de nota, um *trust* no Liechtenstein e um banco nas Bahamas, ambos vinculados à Al-Qaeda, segundo a ONU, foram acusados de estar implicados no escândalo em torno do programa “Oil-for-Food”.⁹

Embora notoriamente difíceis de estimar, as somas envolvidas são consideradas significativas. O total do fluxo internacional de receitas provenientes de atividades criminosas, corrupção e evasão fiscal, segundo estimativas, é da ordem de várias centenas de bilhões de dólares e pode alcançar até \$1,5 trilhão de dólares.¹⁰

Bancos e outros intermediários financeiros desempenham, portanto, um papel central na prevenção e no sancionamento da lavagem de dinheiro e da corrupção. Eles também podem ajudar a lidar com as fraudes fiscais e financeiras das empresas.

Consequentemente, agências competentes pela injunção e normalização internacionais, tais como a FATF (sigla em inglês de *Financial Action Task Force on Money Laundering*), uma força-tarefa internacional de medidas financeiras contra lavagem de dinheiro, e o Comitê de Supervisão Bancária de Basileia, conhecido como BCBS (sigla em inglês de *Basel Committee on Banking Supervision*), exercem pressão considerável sobre os países para que eles estabeleçam estratégias corretivas amplas e eficazes para os intermediários financeiros. Inicialmente voltados para a lavagem de dinheiro ligada ao crime organizado e ao tráfico de drogas, os esforços internacionais passaram a se concentrar na corrupção como delito necessário para a lavagem de dinheiro em geral desde que entrou em vigor a Convenção Anti-Suborno da OCDE (Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico). Por fim, em 2003, a FATF seguiu o exemplo. O escândalo Abacha entre outros casos de lavagem de dinheiro amplamente divulgados, e que supostamente envolviam proventos de corrupção e crimes conexos, atraíram a atenção tanto dos formuladores de normas públicas como das instituições financeiras, levando-os a identificar vínculos entre a corrupção e a lavagem de dinheiro.¹¹

7 US Senate Permanent Subcommittee on Investigations, ‘Tax Haven Banks and U.S. Tax Compliance’ (Washington DC: Permanent Subcommittee on Investigations, 2008).

8 *International Herald Tribune*, (EUA), 30 de julho de 2003.

9 *National Review* (EUA), 18 de abril de 2004.

10 R. Baker e J. Nordin, ‘Dirty Money: What the Underworld Understands that Economists Do Not’ *Economists’ Voice*, v. 4 no. 1 (2007); J. Smith, M. Pieth, e G. Jorge, *The Recovery of Stolen Assets*, U4 Brief no. 2007-02 (Bergen: Chr. Michelsen Institute, 2007); Banco Mundial e Nações Unidas, *Stolen Asset Recovery (StAR) Initiative: Challenges, Opportunities, and Action Plan*. (Washington DC: Banco Mundial, 2007).

11 Para exemplos de corrupção relacionados aos casos internacionais de lavagem de dinheiro, veja <www.assetrecovery.org>.

Vínculo tríptico para com o suborno: subscrição, catalização e ocultação de propinas

Tipicamente, uma instituição financeira poderia ser usada indevidamente como veículo de corrupção por um cliente empresa que deposita fundos em um banco, normalmente no exterior, para pagar propinas. Esses fundos caixa “dois”, como se descobriu, ocorrem com abundância nos casos mais recentes de corrupção em grande escala.

Caixa 4 Riscos de suborno global e o sistema bancário mundial: exemplos recentes

Em grandes conglomerados empresariais com estruturas financeiras complexas, os fundos do caixa “dois” e sua utilização podem ser difíceis de detectar, até mesmo para contadores, auditores e os bancos que abrigam as contas dessas empresas.

- O grupo Siemens, conglomerado alemão de engenharia, supostamente usou uma rede de contas e empresas de fachada, em Liechtenstein e em outros locais, para canalizar e ocultar parte dos pagamentos de subornos estimados em \$ 1,6 bilhão de dólares feitos no mundo inteiro.¹²
- Uma subsidiária da Halliburton, empreiteira norteamericana do setor de energia anteriormente gerida pelo ex-vice-presidente dos EUA, Dick Cheney, é vista como tendo feito negociações em Gibraltar envolvendo dezenas de milhares de dólares em propinas para obter um contrato na Nigéria.¹³
- A BAE Systems, fornecedor da área militar no Reino Unido, supostamente direcionou pagamentos duvidosos de \$7 milhões de libras esterlinas (\$10,5 milhões de dólares) por meio do centro bancário internacional de Jersey.¹⁴
- O grupo de engenharia francês Alstom é acusado por promotores públicos da Suíça de ter usado esse país e o Panamá como pontos de passagem em pagamentos destinados a Zâmbia. As investigações sobre a Alstom estão em curso e a empresa negou qualquer ato doloso.¹⁵

Além disso, um cliente pode fazer uso doloso dos bancos para tirar do país dinheiro auferido por meio de corrupção ou ganhos ilícitos, valendo-se de uma série de transações aparentemente normais, porém complexas, no intuito de ocultar a origem dos fundos.

Há muita coisa em jogo. Acredita-se que os ganhos provenientes da corrupção totalizem em torno de \$20 a 40 bilhões de dólares nos países em desenvolvimento e em transição — o equivalente a algo entre 20%-40% do valor da ajuda oficial em prol do desenvolvimento.¹⁶ O caso Abacha e outros episódios de governantes acusados de pilhar os bens públicos só demonstram os riscos enfrentados pelos bancos.

12 *Businessweek* (Europe), 14 March 2007; Bundesgerichtshof, Judgment de 29 de agosto de 2008 — 2 StR 587/07.

13 *Harper's* (EUA), 30 de setembro de 2008.

14 *Guardian*. (Reino Unido), 8 de junho de 2006.

15 *Wall Street Journal Asia*, 12 de novembro de 2008.

16 Banco Mundial e Nações Unidas, 2007.

Finalmente, os bancos podem ser usados de modo indevido como financiadores de operações comerciais corruptas, como em projetos conquistados por meios corruptos ou em pagamentos de propina durante a fase de execução. Mais uma vez, isso gera riscos reputacionais e materiais de peso para os bancos. Quando a corrupção é exposta, contratos podem ser revogados e podem ser impostas multas que colocam em risco a devolução dos valores ou suscitam questões de responsabilidade para o credor.

Remédios: ampliar os mecanismos de rastreamento existentes

As instituições financeiras, normalmente, argumentam que é extremamente difícil detectar relações e transações comerciais ligadas à corrupção. Elas também afirmam, no entanto, serem eficazes na detecção de fundos de outras origens ilícitas por meio dos seus sistemas anti-lavagem de dinheiro—AML. Valeria a pena explorar, portanto, de que modo os sistemas de AML existentes podem ser usados e aperfeiçoados, para que os bancos possam detectar melhor e distinguir padrões de transações ilícitas ligadas à corrupção, bem como padrões relacionados a outros crimes rastreados por eles.

Reconhecendo esse potencial, a Declaração contra a Corrupção divulgada em 2007 pelo Wolfsberg Group identifica os sinais de alerta típicos das atividades ligadas à corrupção e as características dos clientes e das transações que deveriam levantar suspeitas de corrupção. Uma típica situação de risco envolve um funcionário público que recebe em sua conta bancária uma transferência de alto valor feita por um agente ou intermediário do setor de petróleo e gás. Outros sinais de alerta incluem a transferência de fundos provenientes de algum centro financeiro no exterior, ou através de uma empresa de fachada ou outro intermediário empresarial tipicamente usado para mascarar a origem dos fundos. Quaisquer desses sinais deveria desencadear, naturalmente, um apurado dever de diligência.

Refinar os sistemas de rastreamento existentes para incluir mais sinais de alerta focados nas características típicas da corrupção é algo ao alcance de qualquer instituição financeira. No mínimo, os sinais de alerta apontados pelo Wolfsberg Group deverão ser incluídos no sistema AML de uma instituição financeira.

Desafios atuais

Pessoas politicamente expostas

Os sistemas AML também precisam ser reforçados e expandidos mais amplamente, inclusive na sua capacitação para lidar com pessoas politicamente expostas—PEPs (sigla do termo inglês *Politically Exposed Persons*). PEPs são indivíduos ativos e visíveis na arena política, ou que detêm um alto cargo público e, portanto, estão altamente expostos a riscos de corrupção. Consequentemente, eles representam um risco especial para as instituições financeiras, inclusive em termos de reputação, já que muitas vezes estão sob os holofotes da atenção pública. Lidar com PEPs requer medidas de investigação especiais por parte dos bancos a fim de verificar

a identidade e as informações fornecidas pelos clientes, e para identificar transações potencialmente suspeitas nas quais eles possam estar envolvidos.

Só que o diabo mora nos detalhes. Definir quem deve ser classificado como PEP, o qual requer um escrutínio extra, é algo que ainda não está claro e continua em debate entre a comunidade anticorrupção. Em qual escalão o funcionário público precisa estar? Esse termo deveria ser aplicado apenas a Chefes de Estado e ministros de gabinete ou também aos parlamentares? Parentes, amigos íntimos e sócios dos PEPs também deveriam ser checados?

Mesmo a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (UNCAC) malogra ao refletir sobre os PEPs mais a fundo, e a orientação dada pela FATE, a força-tarefa de medidas financeiras contra lavagem de dinheiro, é igualmente inespecífica nesse ponto. Espera-se uma melhoria importante com a terceira Diretiva da União Européia sobre Lavagem de Dinheiro, a qual dá uma definição detalhada de PEP, bem como as medidas ampliadas do dever de diligência que os bancos devem adotar ao lidarem com PEPs. A diretiva poderá fazer uma contribuição considerável à luta contra a corrupção, bem como aos esforços para recuperar ativos roubados — outro tópico de alta relevância na agenda anticorrupção.

Recuperação de ativos roubados

Sempre que são apreendidos ativos roubados e há tentativas de devolvê-los ao país vitimado, as instituições financeiras envolvidas se veem na berlinda da indignação pública e em estreita associação com o crime alegado. Os danos reputacionais à instituição financeira, ao centro financeiro onde esta se localiza e, de modo mais abrangente, ao seu país natal são cada vez mais reconhecidos pelo setor econômico. A atenção pública para esse tópico nunca foi tão grande.

Desde setembro de 2007, a Suíça devolveu cerca de \$6 bilhões de francos suíços (\$1,3 bilhão de dólares) a países como Brasil, Chile, França, Itália, Jordânia, Cazaquistão, Rússia, Ucrânia e Estados Unidos. Os casos mais proeminentes incluem o caso Marcos (devolução de ativos às Filipinas), o caso Abacha (Nigéria) e o caso Montesinos (Peru). Fora essas louváveis exceções, o êxito na recuperação de ativos ainda é mínimo. Parte dos ativos devolvidos até hoje ainda são suspeitos de estarem retidos em vários centros financeiros mundo afora, e as jurisdições envolvidas não foram, de modo algum, igualmente colaborativas na resposta a esse desafio.

Uma larga fatia da responsabilidade por mudar tal situação está nas mãos dos governos dos países onde os bancos estão domiciliados. Cabe aos governos assegurar que as suas leis e práticas de injunção se pautem pelas normas mais elevadas, tais como as da FATE, da União Européia, do Comitê de Supervisão Bancária de Basileia (BCBS) e do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crimes (UNODC). Os governos precisam abolir as barreiras típicas que entravam a recuperação de ativos, tais como limites legais excessivamente altos, procedimentos longos e exigências formais exageradas para dar assistência judicial aos países vítimas e repatriar os fundos roubados.¹⁷

17 Para uma análise mais detalhada dos desafios governamentais e reforços das leis em face de recuperar ativos roubados, veja M. Pieth, (ed.), *Recovering Stolen Assets*, (Berne: Peter Lang, 2008).

Pelo fato da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (UNCAC) tratar de muitos desses desafios, é de se esperar avanços significativos nessa área nos próximos anos, à medida que mais países implementam a Convenção. Isso deverá gerar um aumento drástico nos fundos que são efetivamente repatriados.

Maior compromisso em benefício de todos

As instituições financeiras não são meros espectadores no desafio da corrupção. No mínimo, elas precisarão provar que obedecem estritamente as novas regras e normas implementadas, em alinhamento com os marcos regulatórios internacionais. Idealmente, as instituições financeiras deverão contribuir de forma construtiva para o diálogo em nível nacional, fazendo *lobbying* junto aos governos para que se respeite essas normas internacionais com rigor e trabalhando junto à administração do país para definir quais as medidas de implementação que as instituições financeiras poderão vir a adotar. Elas também deverão contribuir para os diálogos no plano internacional.

Lamentavelmente, a comunidade financeira até agora não tem tido uma posição muito ativa ou aberta nesses quesitos. Por exemplo, a virtual ausência do setor privado em geral, e do setor financeiro em particular, nas duas Conferências de Estados-Partes da UNCAC, e o fato de que mais da metade dos executivos de bancos responderam, em um amplo estudo de 2008, que não estavam familiarizados com a estrutura da UNCAC, deve ser interpretado como falta de interesse inequívoca.¹⁸ Outra pesquisa realizada em 2008 com executivos de serviços financeiros e gestão de investimentos só fez corroborar esse receio. Quase um quarto dos entrevistados disseram que suas empresas não tinham um sistema de monitoramento para transações suspeitas, enquanto outro um terço deles não estavam cientes se suas empresas dispunham de tal sistema.¹⁹

Espera-se que a crise financeira deflagrada em 2008 venha fornecer o ímpeto para compromissos mais firmes. A crise suscitou uma reação forte e crescente, convocando os centros financeiros e as instituições financeiras a adotarem normas de transparência, de responsabilidade e de integridade a altura do seu papel essencial na salvaguarda da estabilidade e da integridade de uma economia globalmente interconectada. Ajudar a enfrentar a corrupção e a fraude deverá ser parte integrante desse compromisso do setor bancário em toda parte.

18 TI, 'Bribe Payers Survey', 2008.

19 PR Newswire (EUA), 23 de julho de 2008.

Alavancando o poder do consumidor para a integridade empresarial

Oscar Lanza¹

As empresas hoje alcançaram tal poderio econômico que algumas rivalizam ou superam o poder financeiro de muitos países. O faturamento das cinco maiores empresas multinacionais é duas vezes e meia maior que o produto interno bruto combinado dos cinquenta países mais pobres do mundo (pelo critério de renda *per capita*).² Das 100 entidades econômicas mais fortes do mundo, 51 são empresas e 49 são países. Os 200 maiores negócios do mundo representam mais de 1/4 da atividade econômica global, e o seu total de vendas ultrapassa o PIB do planeta inteiro, excluindo-se os nove países mais industrializados.³

Embora o poderio e a influência crescentes das empresas devesse corresponder a melhorias na responsabilidade social empresarial (RSE), não é isso que tem ocorrido. As insuficiências empresariais compeliram cidadãos a se auto-organizarem como consumidores e usuários de produtos e serviços, congregando forças para exigir mais segurança e qualidade dos produtos, e uma maior RSE. Diferentes grupos de defesa do consumidor se formaram em praticamente todos os países do mundo. O moderno movimento do consumidor tornou-se uma das forças mais poderosas para promover maior transparência empresarial, prestação de contas e integridade.

A evolução do ativismo do consumidor

Desde 1960, a *Consumers International* (CI) tem sido uma das principais forças motrizes por trás desse movimento que cresce progressivamente. A federação mundial da CI — com mais de 220 organizações associadas em 115 países — ajudou a proteger e a fortalecer os direitos do consumidor no mundo todo, atuando como uma voz única, bem informada e independente. A CI trabalha com uma vasta gama de questões, desde segurança alimentar e consumo sustentável até medidas antitruste e comercialização de medicamentos.⁴

Dois anos após a fundação da CI, o presidente dos EUA John F. Kennedy reconheceu o papel nascente e a amplitude potencial do movimento do consumidor: “O termo ‘consumidores’ inclui, por definição, todos nós. Eles são o maior grupo econômico, afetam e são afetados por

1 Oscar Lanza é Professor de Saúde Pública na Universidad Mayor de San Andres de La Paz (Bolívia) e coordenador do Comitê para a Defesa dos Direitos do Consumidor (Acción Internacional por la Salud/Comité de Defensa de los Derechos de los Consumidores: AIS-CODEDCO), também na Bolívia.

2 Cálculos baseados no relatório do IMF, ‘World Economic Outlook Database’, edição de outubro de 2008 (Washington, DC: IMF, 2008); CNN Money, ‘Fortune Global 500 Annual Ranking’, 21 de julho de 2008; ver <<http://money.cnn.com/magazines/fortune/global500/2008/>>.

3 S. Anderson e J. Cavanagh, *The Top 200: The Rise of Global Corporate Power* (Washington, DC: Institute for Policy Studies, 2000).

4 Ver <www.consumersinternational.org>.

praticamente toda decisão econômica pública e privada. Ainda assim, formam o único grupo importante... cujos pontos de vista são freqüentemente negligenciados”.⁵

Kennedy declarou quatro direitos básicos do consumidor, os quais evoluíram para um conjunto mais abrangente de oito princípios amplamente aceitos.

- Direito à satisfação das necessidades básicas: alimento, vestuário, abrigo, cuidados médicos, educação, serviços públicos, água e saneamento.
- Direito à segurança: proteção contra produtos, processos produtivos e serviços de risco.
- Direito a ser informado com os dados necessários para fazer escolhas inteligentes e proteger contra propaganda e etiquetas enganosas.
- Direito de escolha entre produtos e serviços de qualidade assegurada, oferecidos a preços competitivos.
- Direito de ser ouvido, de modo que os consumidores sejam representados na elaboração das políticas do governo e no desenvolvimento de produtos e serviços.
- Direito de reparação, garantindo compensação por afirmações falsas, mercadorias mal feitas ou serviços insatisfatórios.
- Direito à educação do consumidor: o conhecimento e as competências para fazer escolhas seguras e conscientizar o consumidor quanto aos seus direitos básicos.
- Direito a um ambiente saudável: viver e trabalhar em um ambiente que não ameace as gerações presentes e futuras.

Os direitos do consumidor receberam reconhecimento internacional em 9 de abril de 1985, quando a Assembléia Geral da ONU adotou diretrizes para sua proteção, após uma década de atuação dos grupos de pressão e de batalhas jurídicas. Isso alçou os direitos dos consumidores a uma posição de legitimidade e reconhecimento internacional, tanto em países industrializados como emergentes.⁶ As diretrizes estão hoje refletidas na legislação e nas leis de proteção ao consumidor na maior parte do mundo (e, em muitos lugares, elas levaram a um maior respeito por seus direitos básicos).

O movimento do consumidor busca ampliar esses direitos. Em países industrializados, ele se concentrou no monitoramento da conduta comercial e na educação dos cidadãos, com o objetivo de desencorajar e punir práticas comerciais prejudiciais aos interesses dos consumidores e da sociedade, além de promover atividades de consumo que recompensem as empresas por seu comportamento responsável.⁷

Em outras regiões — como a América Latina —, o governo e a sociedade civil ainda não desenvolveram ações suficientes para obrigar as corporações a agirem de forma responsável em

5 J. F. Kennedy ‘Special Message to the Congress on Protecting the Consumer Interest’ (‘Mensagem especial ao Congresso sobre a proteção dos interesses do consumidor’), Washington, DC, 15 de março de 1962.

6 Acessar <www.consumersinternational.org/Templates/Internal.asp?NodeID=97460>.

7 J. Vargas Niello, ‘Responsabilidad Social Empresarial (RES) desde la Perspectiva de los Consumidores’ (Santiago: ONU, 2006).

relação à ética, meio ambiente, finanças e sociedade. Mesmo assim, foram realizados alguns avanços encorajadores. As diretrizes da ONU e sua incorporação na legislação de muitos países latino-americanos reforçaram os direitos do consumidor e lhes outorgaram relevante apoio institucional.⁸ A Bolívia continua a ser uma exceção, contudo, sendo o único país das Américas que não possui lei de proteção ao consumidor.

Práticas do consumidor para fortalecer a integridade empresarial.

As práticas comerciais, a propaganda e o *marketing* deverão ser regidos por normas éticas, leis e regulamentações, bem como por medidas de segurança e qualidade, para garantir que os produtos e serviços cumpram as obrigações legais relativas à saúde e segurança do consumidor. Para tal fim, o comércio deverá fornecer informações confiáveis referentes ao conteúdo dos produtos, bem como instruções de uso, conservação, armazenagem e destinação. Processos para resolver conflitos com consumidores de forma justa e pontual — e que evitem inconvenientes dispendiosos ou indevidos — também precisam ser implementados.⁹

Além disso, as empresas devem se abster de declarações ou práticas enganosas, fraudulentas ou injustas. A privacidade do consumidor deve ser respeitada e a informação pessoal, protegida. Quando necessário, as empresas deverão colaborar com as autoridades para evitar quaisquer riscos à saúde e à segurança pública que possam advir dos seus produtos.¹⁰

Na busca dessas metas, os consumidores que procuram restringir práticas não-éticas conduziram muitas campanhas de transformação.

Segurança de produto e o princípio da precaução

Em 2000, após uma campanha mundial de consumidores e de interesse público, 122 países assinaram um tratado patrocinado pela ONU banindo 12 poluentes orgânicos persistentes (POPs) conhecidos como “dirty dozen” — incluindo DDT e PCBs (bifenilas policloradas).¹¹ Isso e outras vitórias em saúde pública conduziram a uma mudança de consciência sobre como as ameaças potenciais deveriam ser tratadas. Considerando que as autoridades, na maioria das vezes, solicitam provas científicas de que um produto é prejudicial aos humanos ou ao meio ambiente, os ativistas adotam cada vez mais o princípio da precaução, que reza: “Até sabermos se o produto é seguro para as pessoas e para o ambiente, ele deverá ser mantido fora do mercado”. O enfoque anterior, cuja ênfase é na prova do dano, é mais comum nos Estados Unidos, ao passo que o último, que enfatiza a precaução, na União Européia.

8 Op. cit.

9 M. Sánchez, ‘La Responsabilidad Social Empresarial y los Consumidores’, *CIRIEC-España*, no. 53 (2005).

10 Op. cit.

11 *New York Times* (EUA), 20 de abril de 2001.

Boicotes do consumidor em ação

Um dos maiores boicotes já empreendidos foi a campanha para pressionar as empresas que operavam na África do Sul durante o *apartheid* a desinvestir no país, o que também levou a protestos nas universidades com investimentos nessas empresas. Cerca de 200 empresas tinham saído do país, contribuindo para a queda do regime segregacionista, até o momento em que Nelson Mandela pediu o fim do boicote em 1993.¹²

Entre os principais grandes boicotes visando empresas específicas, os consumidores pararam de comprar lâmpadas, refrigeradores e outros produtos da General Electric (GE) nas décadas de 1980 e 1990, em protesto contra o papel da GE na produção de armas nucleares. A rede de lanchonetes McDonald's foi boicotada por utilizar espuma de poliuretano e outros materiais de embalagem não-sustentáveis, além de comprar carne de fazendas de produção intensiva com práticas indesejáveis em relação ao meio ambiente e ao bem-estar animal. O Wal-Mart foi boicotado por comprar produtos feitos em fábricas onde há exploração de mão-de-obra. A Nestlé foi boicotada por consumidores que queriam que a empresa parasse de vender sua fórmula para crianças nos países em desenvolvimento. Todas essas campanhas alcançaram, pelo menos, parte dos seus objetivos.¹³

Marketing responsável

Campanhas bem-sucedidas contra a indústria de cigarro estão entre as inumeráveis ações dos consumidores que contribuem para a prevenção de práticas anti-éticas em prol da causa da justiça social — isso sem mencionar a prevenção de centenas de milhares de mortes todo ano. Grupos de consumidores tiveram êxito em impor severas restrições à publicidade de cigarros e forçaram seus fabricantes a pagar por campanhas de utilidade pública. A campanha publicitária “Truth”, na Flórida, ajudou a diminuir significativamente o hábito de fumar entre adolescentes após apenas dois anos de veiculação.¹⁴ Tais iniciativas constituem poderoso conjunto de instrumentos para fortalecer a ética e a integridade empresariais.

À medida que os cidadãos adquirem maior consciência dos problemas mundiais e dos seus próprios direitos, eles exercem uma pressão crescente para convencer o setor privado a agir de maneira responsável. Em um mercado global cada vez mais dominado por empresas multinacionais, o movimento do consumidor é hoje mais essencial do que nunca para assegurar um futuro seguro e sustentável.

Contudo, uma mudança de estratégia pode ser necessária para maximizar a eficácia dos esforços anticorrupção dos consumidores. Organizações tradicionais, tais como a *Consumers International*, tendem a atuar contra práticas empresariais inconvenientes combatendo determinadas questões políticas, setores de atividade econômica e empresas. Medidas anticorrupção mais amplas não têm sido geralmente contempladas por esses grupos. A inclusão deste papel merece ser estudado.

12 R. E. Edgar (ed.), *Sanctioning Apartheid* (Trenton, NJ: Africa World Press, 1990).

13 *New York Times* (EUA), 13 de junho de 1991; *Oregon Daily Emerald* (EUA), 18 de fevereiro de 2002; *Multinational Monitor* (EUA), dezembro de 1990; *Knight Ridder/Tribune Business News* (EUA), 16 de dezembro de 2002; *New York Times* (EUA), 5 de outubro de 1988.

14 *Business Wire* (EUA), 21 de março de 2001.

Uma visão de dentro: jogando luz sobre os atos escusos das corporações e o papel do jornalismo de negócios

Rob Evans¹

Investigar a corrupção é difícil, tanto para promotores como para jornalistas. Os agentes corruptores agem até as últimas consequências no encobrimento dos seus atos. Um sem-número de paraísos fiscais e empresas de fachada servem de esconderijo para seus butins. Repórteres buscam expor — e expõem — a corrupção. Contudo, muitas vezes esse é apenas o primeiro passo para ingressar numa ação penal.

Os grandes aliados dos repórteres são as pessoas que informam sobre atividades ilegais: são eles, com frequência, os verdadeiros heróis e heroínas do jornalismo. Dotados de coragem para transmitir informações imprescindíveis, não raro colocam seus empregos (e vidas) em risco. Os informantes sabem o que ocorre de fato dentro do sistema, pois assistem suas ações escusas de camarote. Eles detêm conhecimento crucial para replicar as negações públicas proferidas pelos corruptos e são capazes de apontar com exatidão os receptores de pagamentos ilícitos, o montante pago e as vias utilizadas.

Minha experiência trabalhando com David Leigh na investigação feita pelo jornal *The Guardian* — e que conduziu à revelação do escândalo da BAe Systems no Reino Unido — ilustra de forma emblemática os desafios que se interpõem aos jornalistas que se dispõem a investigar a corrupção. As matérias escritas levaram o serviço de repressão a fraudes (*Serious Fraud Office* — SFO) a iniciar uma investigação sobre alegações de que a BAe Systems, maior empresa armamentista do Reino Unido, pagara propinas na obtenção de contratos com a Arábia Saudita e outros governos. Em dezembro de 2006, a administração Tony Blair interveio e impediu o SFO de levar a cabo a investigação das alegações.²

Muitos daqueles que contribuíram para as reportagens jamais poderão ser identificados (embora dois informantes já tenham sido apontados). Tais pessoas ilustram como fontes bem colocadas podem fornecer informações privilegiadas, capazes de por uma investigação em marcha. Não é incomum investigações sobre corrupção malograrem após certo tempo, visto os jornalistas não possuírem novas informações que possibilitem a continuidade das matérias.

A investigação dos pagamentos da BAe Systems teve início no final de 2002. Durante três dias, em junho de 2003, o jornal *The Guardian* publicou artigos sobre supostos subornos na República Tcheca, Índia, Catar e África do Sul.³ Poucas semanas depois, o informante

1 Rob Evans é repórter investigativo do jornal *The Guardian* no Reino Unido. Juntamente com seu colega David Leigh, Evans revelou o escândalo da British Aerospace (BAe) Systems, o que lhe valeu renome internacional quando o SFO suspendeu a investigação das acusações de corrupção entre a BAe Systems e o governo saudita.

2 *The Guardian* (Reino Unido), 15 de dezembro de 2006.

3 *The Guardian* (Reino Unido), 12, 13 e 14 de junho de 2003.

Edward Cunningham contatou o jornal e afirmou possuir novas alegações de um “caixa dois” utilizado pela BAe Systems para suborno e “compra” de autoridades sauditas vinculadas a um vultuoso contrato de armamentos.⁴ Cunningham denunciou o esquema, chocado com o que presenciara. Os artigos, publicados em setembro de 2003, relatavam que a BAe Systems supostamente fornecia prostitutas, carros de luxo, iates, passagens de primeira classe e outras formas de aliciamento às autoridades.

O *The Guardian* prosseguiu na publicação de artigos sobre a BAe Systems, incitando outro informante a se apresentar e fornecer provas ainda mais detalhadas, mostrando que a suposta corrupção tinha um alcance muito maior do que se pensava. Peter Gardiner havia trabalhado em uma posição mais elevada neste esquema que Cunningham. Ele forneceu provas mais detalhadas, mostrando que o suposto esquema de corrupção tinha um alcance muito maior do que se suspeitava inicialmente.⁵ Em maio de 2004, o *The Guardian* publicou alegações de que a BAe Systems teria pago 17 milhões de libras esterlinas — em benefícios e em espécie — ao principal político saudita encarregado da compra de armas do Reino Unido. Os documentos arrolavam todos os funcionários sauditas acusados de receber benefícios da BAe Systems (incluindo casas de luxo em Londres).⁶ Essas provas convenceram o SFO a abrir uma investigação sobre as negociações. Sem Cunningham ou Gardiner, provavelmente não haveria investigação, e o *The Guardian* não teria condições de publicar os artigos.

Durante nossa investigação, enfrentamos uma série de obstáculos. Um dos mais sérios foi a dificuldade de acesso ao sistema bancário para descobrir de que forma a BAe Systems efetuara os supostos pagamentos de propina. O dinheiro era transferido do Reino Unido para o paraíso fiscal das Ilhas Virgens Britânicas. De lá, seguia para a Suíça e, por fim, atingia seu destino na República Tcheca, Romênia, Catar, Tanzânia, África do Sul e Chile. Conforme as acusações da BAe Systems proliferavam, um número crescente de promotores públicos no exterior passaram a investigá-las. Diferentemente dos repórteres, os promotores têm a capacidade de intimar bancos e empresas a prestarem informações. À medida que o número de investigações crescia em escala global, surgiam mais vazamentos de informação e, aos poucos, o *iceberg* de pagamentos emergia. Nós trabalhávamos com repórteres internacionais, em melhor posição para apurar as investigações locais, e estes nos repassavam as informações.

Nós também precisamos tomar precauções para não sofrermos processos, um risco quando se escreve artigos nada elogiosos acerca de grandes conglomerados com os bolsos cheios de dinheiro. Conseguimos nos aproveitar de uma norma jurídica intitulada “Reynolds defence”, a qual permite repórteres veicularem alegações de ações dolosas de interesse público, sob condição de agir de forma responsável. Uma das exigências é fornecer ao acusado um prazo dilatado para responder às alegações e incluir sua resposta de maneira adequada no artigo jornalístico. Pensamos que a BAe Systems nunca desejou falar muito: estava claro que, desde o começo, a empresa decidiu não fornecer detalhes, apenas negar

4 *The Guardian* (Reino Unido), 11 e 12 de setembro de 2003.

5 Website Guardian (video), 6 de junho de 2007.

6 *The Guardian* (Reino Unido), 4 de maio de 2004.

categoricamente. Aparentemente, a empresa não tencionava nos processar, visto que um julgamento público traria à tona segredos confidenciais e embaraçosos. Mesmo assim, seria de grande valia para os jornalistas que investigam casos de corrupção se a lei lhes desse uma sólida proteção, resguardando-os de processos.

Se os legisladores desejam ajudar os jornalistas a revelar a corrupção, uma das maneiras mais eficazes seria o aumento da proteção oferecida aos informantes — que, embora inquietos com supostas ações ilícitas por parte das empresas e desejosos de informar a sociedade, muitas vezes se preocupam com as consequências. Essas pessoas precisam saber que serão ouvidas e protegidas. No Reino Unido, por exemplo, o governo aprovou como lei uma emenda de 1998, intitulada Public Interest Disclosure Act 1998, que dá ao informante imunidade contra demissão e impede que sofra retaliações, com a condição de que a informação divulgada seja de interesse público.⁷

Legisladores que buscam reprimir a corrupção deveriam, igualmente, implantar uma lei consistente de liberdade de informação. Tal lei seria proveitosa aos jornalistas. É improvável que detalhes de alegada corrupção se tornem públicos quando investigadores de polícia, não raro, têm o poder de impedir a liberação de documentos apreendidos dos supostos perpetradores. Tal lei teria ainda outro mérito: documentos veiculados em seus termos poderiam mostrar outras negociações por parte da empresa acusada de corrupção. Isso permite uma visão mais abrangente da mesma. O *The Guardian*, por exemplo, publicou um artigo em 2005 sobre determinada firma britânica acusada de corrupção e prática de preços abusivos nas Filipinas. Durante a investigação, obtivemos documentos nos termos da lei de liberdade de informação de 2000 (*Freedom of Information Act 2000*), mostrando como a firma dissera ao governo do Reino Unido que as acusações eram infundadas.⁸

Jornalistas que tencionam expor a corrupção devem ser persistentes. É comum os repórteres serem impedidos de fazê-lo: os detentores dos meios de comunicação estão mais interessados em episódios de celebridades ou em seus lucros futuros. Para muitos editores, expor detalhes áridos de pagamentos indevidos legalizados por meio de lavagem de dinheiro utilizando contas bancárias é, simplesmente, menos interessante que a última travessura de Britney Spears. Há quem diga que aos repórteres, atualmente, são concedidos prazos mais curtos para investigar ocorrências referentes a períodos longos. Esse é um problema que aflige os jornalistas nos países desenvolvidos — e mais ainda àqueles em países emergentes.

7 Public Concern at Work. Em: <www.pcaw.co.uk/individuals/individuals.htm>.

8 *The Guardian* (Reino Unido), 20 de dezembro de 2005.

Lidando com os riscos de corrupção no setor de defesa: exemplo para a ação coletiva

Mark Pyman¹

O setor de defesa sempre foi, historicamente falando, reservado, propenso à corrupção e perigoso de sondar. Em muitos países continua assim. Mesmo assim, muitos governos demonstram hoje alguma abertura à mudança e existe uma presteza por parte das empresas de defesa em atuar de modo colaborativo ao tratar os riscos de corrupção envolvidos.

Uma das áreas de corrupção mais proeminentes na indústria de defesa, a qual cumpre enfrentar primeiro, é a da corrupção nas licitações para aquisição de equipamentos de defesa.² Isso envolve grandes somas de dinheiro, bem como conhecimentos técnicos altamente especializados para definir as compras mais adequadas, pondo à prova as habilidades até dos funcionários mais experientes encarregados de aquisição no complexo setor da defesa, como a dos Estados Unidos. Além disso, as licitações referentes à defesa são mais veladas do que em outros setores, já que podem ser usadas questões de segurança nacional para criar barreiras à informação sobre os pormenores dos contratos e das aquisições. Esse clima tradicional de sigilo faz com que seja fácil para funcionários corruptos evitar a transparência e a obrigação de prestar contas.³

Dentre outros motivos de preocupação estão a tendência a aquisições sem concorrência⁴ e o uso de mecanismos compensatórios como a obrigação das empresas licitantes investirem em outros negócios no país como condição para obterem um contrato. Apesar de banida pelas normas da Organização Mundial do Comércio (OMC) em outros setores, a necessidade de mecanismos compensatórios na defesa é crescente; atualmente, as compensações chegam a superar 100% do valor do contrato principal. Em termos de risco de corrupção estas práticas representam um território sem controle e perigoso.⁵

O enfoque da ação coletiva

A Transparency International, por meio da sua equipe especializada em assuntos de defesa no Reino Unido, está conduzindo um projeto de peso — ‘*Defence Against Corruption*’ (DAC) — para catalisar os esforços globais de combate à corrupção no setor de defesa. A equipe do DAC

1 Mark Pyman é coordenador de projeto do *Defence Project* (Projeto de Defesa) da TI UK (Reino Unido).

2 Outros riscos envolvem políticas de defesa inadequadas (com frequência, isso se deve à prática do lobby na área de defesa), elaboração nebulosa de orçamento e fontes extra-orçamentárias de receitas adicionais para a defesa.

3 A facilidade em extrair dinheiro da defesa de forma corrupta, em grande parte devido ao sigilo, significa também que há uma dinâmica de alargamento do alcance da infraestrutura da corrupção — advogados, agentes, banqueiros, intermediários — a partir da defesa para outras áreas do governo.

4 TI UK, ‘*Offsets and Corruption Risk*’, trabalho apresentado na Global Industrial Cooperation Conference, Sevilha, 12 de maio de 2008; TI UK, *The Extent of Single Sourcing and Attendant Corruption Risk in Defence Procurement: A First Look*, documento de trabalho (Londres: TI UK, 2006; trabalho final a ser publicado no *Journal of Defence and Peace Economics*).

5 TI UK, 2008; 2006.

está trabalhando com múltiplos interlocutores — empresas de defesa (p.ex. Lockheed Martin, Raytheon, BAe Systems, Rolls Royce, EADS, Thales, Saab), OTAN, Banco Mundial — e com quinze países (p.ex. Colômbia, Polônia, Letônia), a fim de desenvolver ferramentas práticas e testá-las em situações reais do setor de defesa. O trabalho da equipe do DAC complementa um trabalho nacional sobre defesa feito em outros capítulos da TI, particularmente os da Coreia do Sul, Índia e Colômbia.

A equipe do DAC convocou reuniões com a maioria das grandes empresas de defesa européias e dos EUA, sob a presidência do ex-secretário-geral da OTAN Lord Robertson, a fim de impulsionar essa iniciativa. Em um primeiro passo crucial, todas as trinta associações européias da indústria da defesa que são membros da ASD (AeroSpace and Defence Industries Association of Europe) aprovaram em 2008, de comum acordo, um conjunto de normas contra o suborno.⁶ Espera-se que isso tenha continuidade e seja acompanhado por uma série de normas mínimas de abrangência verdadeiramente global contra o suborno nas operações internacionais envolvendo armamento.

A partir de um notório instrumento de supervisão pela sociedade civil (*integrity pacts*), a equipe do DAC elaborou o ‘Pacto de Integridade para a Área de Defesa’, uma versão aplicável especificamente às licitações nesta área. Esse instrumento possibilita uma visão independente sobre os requisitos técnicos do contrato proposto e envolve monitoramento independente da licitação à medida que esta se desenrola. Ganhou-se experiência na sua aplicação prática em grandes licitações para jatos rápidos na Colômbia⁷ e para aeronaves na Polônia.⁸ Em ambas as situações o impacto gerado foi positivo.

Uma segunda ferramenta para envolver a sociedade civil nas licitações da defesa em nível nacional é através de eventos do tipo mesa-redonda. Mesas-redondas são fóruns públicos onde os riscos de corrupção em futuras licitações de grande porte para o setor da defesa são discutidos abertamente pelas partes interessadas. Elas beneficiam os envolvidos no setor de defesa promovendo a conscientização quanto aos riscos de corrupção, através da cobertura do evento pela mídia e do escrutínio — muitas vezes pela primeira vez — por altos funcionários da defesa. A TI Croácia foi anfitriã de uma mesa-redonda em Zagreb, em 2007, com o patrocínio do presidente, referente a uma compra de grande quantidade de veículos blindados.⁹ A TI Croácia e a equipe do DAC organizaram o evento ao qual compareceram altos funcionários da defesa, empresas do setor, e representantes dos meios de comunicação, da universidade e da sociedade civil. Com boa cobertura da mídia, o evento foi considerado um sucesso, levando a um maior interesse dentro do Ministério da Defesa e a uma oficina de acompanhamento sobre melhores práticas.

6 Normas ASD Common Industry Standards, disponíveis em <www.sbac.co.uk/community/dms/download.asp?txtPageLinkDocPK=11260>.

7 Transparencia por Colombia e TI UK, *An Independent Review of the Procurement of Military Items and the Use of Integrity Pacts in Those Contracts* (Bogotá: Transparencia por Colombia/TI UK, 2006).

8 TI UK, ‘Building Integrity and Reducing Corruption Risk in Defense Establishments’, *NATO Connections*, v. 8, no. 2 (2008); TI UK, *Report to TI Poland on the Acquisition of VIP Aircraft for the Polish Ministry of National Defence* (Londres: TI UK, 2006).

9 TI UK, ‘Building Integrity’, 2008.

Para causar impacto sobre a corrupção na defesa, no entanto, são necessárias mais do que apenas ferramentas. O ponto crucial desse trabalho é assegurar que haja pessoas experientes e instituições capazes de lidar com tais questões, tanto no âmbito governamental como na sociedade civil. Através do projeto DAC, a OTAN, as escolas superiores de guerra e os *think tanks* eminarários para o intercâmbio de conhecimentos e experiências. A OTAN, por exemplo, está conduzindo experimentalmente um curso de cinco dias para funcionários da defesa. Essa iniciativa está sendo testada para autoridades da defesa de diversos países no ano de 2008, com cursos oferecidos no Reino Unido, na Alemanha e na Bósnia.

Quanto às empresas de defesa, as associações do setor de defesa estão agora publicando guias para programas de conformidade legal, ministrando cursos para pequenas empresas de defesa e organizando workshops sobre preparação de programas de conformidade legal.¹⁰ Esse avanço teria sido inimaginável até cinco anos atrás. Isso tornou-se possível porque, a esta altura, existem grupos da sociedade civil com conhecimento especializado em defesa e focados em medidas práticas construtivas. Sobretudo, a sociedade civil avançou ao fazer com que o tema da corrupção se tornasse alvo de debate no âmbito dos ministérios da defesa. Embora os ministros da defesa estejam extremamente cientes da inadequação de equipamentos adquiridos por vias corruptas e do desperdício de dinheiro que isso envolve, até o momento não houve iniciativas práticas para mostrar que o assunto pode ser tratado de maneira eficaz.

O projeto DAC demonstra que a sociedade civil pode agir como um meio poderoso de ajudar na reforma anticorrupção do setor de defesa, por meio de uma estratégia de comprometimento positivo. Uma forma encorajadora de ir adiante seria que as organizações nacionais formassem as suas próprias competências técnicas em integridade da defesa e usassem a equipe do DAC para dar respaldo internacional às suas próprias campanhas contra a corrupção na defesa.

10 Por exemplo, a Defense Industry Initiative on Business Ethics and Conduct nos Estados Unidos (www.dii.org/) e a Defence Manufacturers Association no Reino Unido (www.the-dma.org.uk/).

RELATÓRIO GLOBAL DE CORRUPÇÃO 2009

A corrupção e o setor privado

Durante anos, o *Relatório Global de Corrupção* prestou serviços inestimáveis, fosse no aferição dos padrões governamentais e dos negócios, fosse na avaliação dos custos da corrupção. A edição 2009 leva adiante a tradição e dá um passo além, de modo desafiador. Agora, o enfoque está em maneiras específicas dos negócios melhorarem a performance e fortalecerem suas muralhas contra a corrupção. O GCR é merecedor de grande audiência que possui no setor público e privado, em países desenvolvidos e em desenvolvimento. Não existe nada pior para um desenvolvimento harmonioso e socialmente benéfico que práticas corruptas nos negócios — e a TI está na linha de frente para desenterrá-las.

Sir Howard Davies, diretor da London School of Economics e ex-presidente do Financial Services Authority, Reino Unido

A corrupção nos negócios corrói o crescimento econômico e pode minar as instituições governamentais, sistemas políticos e a confiança dos cidadãos nos mercados e na democracia. O *Relatório Global de Corrupção 2009* da Transparency International sobre o setor privado é persuasivo em argumentar que a integridade corporativa deve se manter intacta, e afirma (corretamente) que os negócios como vistos até hoje não são mais uma opção. Nada mais atual para os dias atuais.

Dr. Daniel Kaufmann, senior fellow na Brookings Institution, ex-diretor do World Bank Institute

O setor privado é pivô na luta contra a corrupção mundial. No *Relatório Global de Corrupção 2009*, mais de 75 especialistas examinam a escala, escopo e consequências devastadoras de um amplo leque de práticas corruptas, que incluem suborno e captura de políticas, fraude corporativa, cartéis, corrupção em redes de fornecimento e transações transnacionais, novos desafios para os mercados de créditos de carbono, fundos de riqueza soberana e novos centros econômicos, como Brasil, China e Índia.

Este relatório contundente ainda discute os métodos mais promissores para combater a corrupção nos negócios, identifica área com urgência de reformas e delinea como empresas, governos, investidores, consumidores e demais partes interessadas podem contribuir para elevar a integridade corporativa e enfrentar os desafios que a corrupção coloca ao crescimento e desenvolvimento econômico.

A Transparency International (TI) é a organização da sociedade civil que lidera a luta contra a corrupção. Com mais de noventa representações no mundo (e secretariado em Berlim, Alemanha), a TI suscita a consciência dos efeitos daninhos da corrupção, operando com parceiros nos governos, negócios e sociedade civil para desenvolver e implementar medidas eficazes para enfrentá-la. Para maiores informações, acesse www.transparency.org

A tradução brasileira do Relatório Global de Corrupção 2009 foi realizada pela Articulação Brasileira contra a Corrupção e a Impunidade (ABRACCI) e Transparency International, com apoio financeiro da Fundação AVINA e do Instituto Ethos.

