

**MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO  
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ  
PRÓ- REITORIA DE ENSINO DE PÓS-GRADUAÇÃO  
CENTRO DE EDUCAÇÃO ABERTA E À DISTÂNCIA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA  
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - PROFIAP**

**RAPHAELA DA MOTA SILVA**

**AS RELAÇÕES ENTRE TRANSPARÊNCIA FISCAL, DISTÂNCIA DO PODER,  
VOZ E *ACCOUNTABILITY* E CORRUPÇÃO: Um estudo *cross country***

TERESINA-PI

2022

**RAPHAELA DA MOTA SILVA**

**AS RELAÇÕES ENTRE TRANSPARÊNCIA FISCAL, DISTÂNCIA DO PODER,  
VOZ E ACCOUNTABILITY E CORRUPÇÃO: Um estudo *cross country***

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração Pública – Mestrado Profissional em Administração Pública da Universidade Federal do Piauí, como requisito para aquisição do título de mestre em Administração Pública.

Orientador: Prof. Dr. João Carlos Hipólito Bernardes do Nascimento

TERESINA-PI

2022

FICHA CATALOGRÁFICA  
Universidade Federal do Piauí  
Biblioteca Setorial do Centro de Ciências Humanas e Letras  
Serviço de Processos Técnicos

S586r Silva, Raphaela da Mota.  
As relações entre transparência fiscal, distância do poder, voz e *accountability* e corrupção : um estudo *cross country* / Raphaela da Mota Silva. -- 2022.  
128 f. : il.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Piauí, Centro de Ciências Humanas e Letras, Programa de Pós-Graduação em Administração Pública, Teresina, 2022.

“Orientador: Prof. Dr. João Carlos Hipólito Bernardes do Nascimento.”

1. Transparência fiscal – Brasil. 2. Transparência orçamentária.  
3. Corrupção. 4. Voz e *accountability*. 5. Dimensão Cultural.  
I. Nascimento, João Carlos Hipólito Bernardes do. II. Título.

CDD 352.409 81

Bibliotecária: Thais Vieira de Sousa Trindade - CRB3/1282

RAPHAELA DA MOTA SILVA

**AS RELAÇÕES ENTRE TRANSPARÊNCIA FISCAL, DISTÂNCIA DO PODER,  
VOZ E ACCOUNTABILITY E CORRUPÇÃO: Um estudo *cross country***

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração Pública – Mestrado Profissional em Administração Pública da Universidade Federal do Piauí, como requisito para aquisição do título de mestre em Administração Pública.


Aprovada em: 30/03/2022.

**BANCA EXAMINADORA**

Documento assinado digitalmente  
**gov.br** JOAO CARLOS HIPOLITO BERNARDES REIS  
Data: 01/04/2022 11:05:41-0300  
Verifique em <https://verificador.iti.br>

---

Prof. Dr. João Carlos Hipólito Bernardes do Nascimento  
Presidente – Orientador PROFIAP/UFPI



---

Prof. Dr. Alexandre Rabelo Neto  
Examinador Interno PROFIAP/UFPI



---

Prof. Dr. Francisco Ricardo Duarte  
Examinador da Rede PROFIAP - UNIVASF

**José Ricardo Maia de Siqueira** Assinado de forma digital por José  
Ricardo Maia de Siqueira  
Dados: 2022.03.31 02:00:33 -03'00'

---

Prof. Dr. José Ricardo Maia de Siqueira  
Examinador Externo ao Programa - UFF

## RESUMO

Nas últimas décadas, a transparência fiscal/orçamentária vem se mostrando em situação de proeminência no campo científico, social e governamental. A plena divulgação de informações acerca da orçamentação governamental permite que o cidadão, e outras partes interessadas, monitorem os agentes públicos responsáveis pela gestão das finanças e políticas públicas. Assim, ações para a transparência fiscal/orçamentária potencialmente impactam na boa governança pública e no desenvolvimento socioeconômico. Nesse sentido, este estudo busca investigar as relações entre transparência fiscal e corrupção, associando os efeitos da voz e *accountability* e distância do poder (proxy da dimensão cultural) ao modelo teórico proposto, por meio da análise de 120 países, no período de 2012 a 2020, utilizando-se da Análise Robusta de Caminho como técnica de análise dos dados. Este estudo possui caráter quantitativo e utilizou dados secundários para sua operacionalização. Como resultado principal, verificou-se que a transparência fiscal exerce efeito indireto na corrupção, sendo a relação totalmente mediada pela voz e *accountability* e parcialmente mediada pela distância do poder. Quanto à contribuição teórica, o estudo fortalece a compreensão de que a transparência fiscal associada à voz e *accountability* representam ferramentas importantes de combate à corrupção em determinado país/território, bem como evidencia os efeitos diretos e indiretos de relacionamento entre as variáveis, no período atual, sobretudo porque inclui o ano de 2020, em que foi declarada a pandemia pela COVID-19, na análise.

**Palavras-chave:** Transparência Fiscal; Transparência Orçamentária; Corrupção; Voz e Accountability; Dimensão Cultural.

## ABSTRACT

In the last decades, fiscal/budget transparency take an increasing relevance in scientific, social and governmental fields. The integral information disclosure on government budget process allows citizens and other stakeholders to monitor public agents in charge of public finance and policy management. Therefore, actions for fiscal/budget transparency potentially impacts on public good governance, and social and economic development. In this sense, this study aims to investigate, through a cross-country analysis, the relationship between fiscal transparency and corruption, associating the effects of voice and accountability and power distance (proxy of cultural dimension) to the theoretical model. The research is based on a sample of 120 countries for the period 2012-2020, and Robust Path Analysis was used as data analysis technique. Accordingly, the study has a quantitative approach and used secondary data for its operacionalization. In reference of theoretical contribution, the study reinforces the comprehension that fiscal transparency associated to voice and accountability represent relevant tools on fighting corruption in certain country/territory, as well as evidences the directs and indirect effects on relationship among variables in recent times, mainly because it includes the 2020 year, in which pandemic for COVID-19 was declared, into the analysis.

**Keywords:** Fiscal Transparency; Budget Transparency; Corruption; Voice and Accountability; Cultural Dimension.

## LISTA DE FIGURAS

|   |    |
|---|----|
| Figura 1 – Relações e impactos da transparência fiscal .....                            | 45 |
| Figura 2 – Modelo estrutural com as hipóteses formuladas .....                          | 58 |
| Figura 3 – Países contemplados no estudo .....  | 63 |
| Figura 4 – Evolução da transparência fiscal durante o período de 2012 a 2020-Covid..... | 77 |
| Figura 5 – Resultados do modelo estrutural proposto .....                               | 83 |

## LISTA DE QUADROS

|  |    |
|--|----|
| Quadro 1 – Definições constitutivas e operacionais das variáveis e <i>links</i> dos dados..... | 61 |
|--|----|



## **LISTA DE TABELAS**

|   |    |
|---|----|
| Tabela 1 – Estatística descritiva da amostra, no período de 2012 a 2020 ..... | 80 |
|---|----|

## LISTA DE SIGLAS

BM – Banco Mundial

CC – Controle da Corrupção

DP – Distância do Poder

EFG – Estatísticas Financeiras Governamentais

FMI – Fundo Monetário Internacional

GIRP – Guia Internacional de Risco do País

ICB – Índice de Corrupção Bayesiano

IPC – Índice de Percepção da Corrupção

IGGov – Indicadores Globais de Governança

IGTF – Iniciativa Global pela Transparência Fiscal

IOA – Índice do Orçamento Aberto

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

ONG – Organização Não Governamental

PIB – Produto Interno Bruto

PIO – Parceria Internacional do Orçamento

PPC – Paridade do Poder de Compra

TI – Transparência Internacional

VA – *Voz e Accountability*

WDI – *World Development Indicators* (Indicadores Mundiais de Desenvolvimento)

## SUMÁRIO

|   |           |
|---|-----------|
| <b>1 INTRODUÇÃO.....</b>  | <b>11</b> |
| 1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO .....  | 11        |
| 1.2 OBJETIVOS.....  | 15        |
| 1.3 JUSTIFICATIVA.....  | 16        |
| <b>2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA .....</b>  | <b>19</b> |
| 2.1 TRANSPARÊNCIA, <i>ACCOUNTABILITY</i> E GOVERNANÇA.....  | 19        |
| 2.2 TRANSPARÊNCIA FISCAL: CONCEITOS, IMPACTOS E DETERMINANTES.....  | 25        |
| 2.2.1 ASPECTOS CONCEITUAIS E INTRODUTÓRIOS DA TRANSPARÊNCIA FISCAL.....   | 26        |
| 2.2.2 IMPACTOS DA TRANSPARÊNCIA FISCAL.....   | 30        |
| 2.2.3 DETERMINANTES DA TRANSPARÊNCIA FISCAL.....  | 33        |
| 2.2.4 A TRANSPARÊNCIA FISCAL EM NÍVEIS SUBNACIONAIS.....  | 38        |
| 2.3 TRANSPARÊNCIA FISCAL E CORRUPÇÃO.....   | 41        |
| 2.3.1 OS CAMINHOS RELACIONAIS QUE LEVAM A TRANSPARÊNCIA FISCAL A IMPACTAR NA CORRUPÇÃO.....   | 44        |
| 2.3.2 ESTUDOS EMPÍRICOS SOBRE TRANSPARÊNCIA FISCAL E CORRUPÇÃO: EVIDÊNCIAS EM CONTEXTO GLOBAL.....  | 46        |
| 2.4 DESENVOLVIMENTO DAS HIPÓTESES.....  | 50        |
| 2.4.1 HIPÓTESE 1: A TRANSPARÊNCIA FISCAL APRESENTA EFEITO DIRETO E NEGATIVO NA CORRUPÇÃO.....   | 51        |
| 2.4.2 HIPÓTESES 2 E 3: A TRANSPARÊNCIA FISCAL APRESENTA EFEITO DIRETO E POSITIVO NA VOZ E <i>ACCOUNTABILITY</i> , E EFEITO DIRETO E NEGATIVO NA DISTÂNCIA DO PODER.....     | 53        |
| 2.4.3 HIPÓTESES 4 E 5: A VOZ E <i>ACCOUNTABILITY</i> EXERCE EFEITO NEGATIVO E DIRETO NA CORRUPÇÃO, E EFEITO MEDIADOR DA RELAÇÃO ENTRE TRANSPARÊNCIA FISCAL E CORRUPÇÃO..... | 55        |
| 2.4.4 HIPÓTESES 6 E 7: A DISTÂNCIA DO PODER EXERCE EFEITO POSITIVO E DIRETO NA CORRUPÇÃO, E EFEITO MEDIADOR DA RELAÇÃO ENTRE TRANSPARÊNCIA FISCAL E CORRUPÇÃO.....          | 56        |
| <b>3 METODOLOGIA.....</b>   | <b>60</b> |

|   |            |
|---|------------|
| 3.1 MEDIDA DE TRANSPARÊNCIA FISCAL – ÍNDICE DO ORÇAMENTO ABERTO (IOA) .....   | 65         |
| 3.1.1 AVALIAÇÃO ESPECIAL DO EFEITO COVID.....   | 68         |
| 3.2 MEDIDAS DE CORRUPÇÃO – ÍNDICE DE PERCEPÇÃO DA CORRUPÇÃO (IPC) E CONTROLE DA CORRUPÇÃO (CC) .....  | 69         |
| 3.2.1 ÍNDICE DE PERCEPÇÃO DA CORRUPÇÃO (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL) .....  | 70         |
| 3.2.2 CONTROLE DA CORRUPÇÃO (INDICADORES GLOBAIS DE GOVERNANÇA, DA BASE DE DADOS DO BANCO MUNDIAL) .....  | 71         |
| 3.3 MEDIDA DE VOZ E <i>ACCOUNTABILITY</i> – VOZ E <i>ACCOUNTABILITY</i> (VA - INDICADORES GLOBAIS DE GOVERNANÇA, DA BASE DE DADOS DO BANCO MUNDIAL) ..... | 72         |
| 3.4 MEDIDA DE DIMENSÃO CULTURAL – ÍNDICE DE DISTÂNCIA DO PODER (DP – MODELO DAS DIMENSÕES CULTURAIS DE HOFSTEDE) .....                                    | 73         |
| 3.5 VARIÁVEL CONTROLE: MEDIDA DE RIQUEZA/DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO – PRODUTO INTERNO BRUTO PER CAPITA, POR PARIDADE DO PODER DE COMPRA.....               | 75         |
| <b>4 ANÁLISE DOS DADOS.....</b>   | <b>77</b>  |
| 4.1 ESTATÍSTICAS DESCRITIVAS E VALIDAÇÃO DO MODELO.....   | 77         |
| 4.2 ANÁLISE DAS HIPÓTESES DA PESQUISA.....  | 82         |
| <b>5 RECOMENDAÇÕES.....</b>   | <b>92</b>  |
| <b>6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>  | <b>95</b>  |
| <b>REFERÊNCIAS.....,</b>  | <b>101</b> |
| <b>APÊNDICE A.....,</b>   | <b>107</b> |
| <b>APÊNDICE B.....,</b>   | <b>126</b> |

# 1 INTRODUÇÃO

## 1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO

Decisões governamentais sobre os gastos públicos afetam direta e indiretamente a qualidade e padrão de vida de uma sociedade (TOURINHO; BRUM, 2020). Ademais, segundo os autores, a forma como o governo decide realizar a alocação de recursos públicos no processo orçamentário também impacta no equilíbrio fiscal das contas públicas, o que pode afetar o desenvolvimento socioeconômico de um país. Em cenários de crise, como o atual, essas considerações podem ganhar ainda mais relevância, uma vez que se expõe situações de fragilidade em diversos setores, sejam políticos, econômicos ou sociais, criando necessidades de se repensar e discutir transformações na política, na economia e na governança pública (LEACH et al., 2021).

Nessa linha, quando o governo divulga informações orçamentárias – a denominada transparência fiscal/orçamentária<sup>1</sup> –, os cidadãos, legisladores e outras partes interessadas podem acompanhar, de forma fundamentada, sobre como o governo decide a alocação dos recursos escassos de que dispõe para atender ao interesse público, e também sobre como as finanças públicas são gerenciadas (CHEN; NESHKOVA, 2020).

O orçamento público é o principal instrumento de planejamento governamental, que traduz, em linguagem monetária, as políticas públicas estabelecidas pelo governo para que sejam postas em ação dentro do ano fiscal, consolidando, assim, as decisões de alocação dos recursos públicos, de acordo com as previsões socioeconômicas, prioridades governamentais e política fiscal (CITRO; CUADRADO-BALLESTEROS; BISOGNO, 2019). Para esses autores (p. 2, tradução nossa), “o orçamento não é apenas um instrumento essencial de gestão, mas

---

<sup>1</sup> Os termos ‘transparência fiscal’ e ‘transparência orçamentária’ podem ser considerados como sinônimos (STANIC, 2018).

também um meio político crucial de alocação de poder e recursos e uma ferramenta primordial de *accountability* para impulsionar o engajamento do cidadão e aumentar sua transparência”.

Assim, o orçamento público representa um papel central nas operações de um governo e, por isso, a transparência fiscal é considerada um aspecto fundamental da governança (CHEN; NESHKOVA, 2020). Nesse direcionamento, Albassam (2015, p. 112) afirma que “o sistema orçamentário e o processo do orçamento público têm impactos na forma como o governo opera”.

A transparência fiscal significa a ampla divulgação de informações inerentes ao processo orçamentário governamental ao público, de forma gratuita, compreensível e no tempo oportuno (DE RENZIO; MASUD, 2011). Nesse sentido, a transparência no processo fiscal e orçamentário vem ganhando notoriedade no contexto internacional e está relacionada com o compromisso de desenvolvimento da boa governança e redução da corrupção, conferindo a possibilidade de se obter maior segurança de que os governantes estão utilizando os recursos públicos com efetividade e sem desperdício (CARLITZ, 2013).

Desse modo, maior transparência pode levar a um estado de maior confiança no uso dos recursos públicos pelos governantes, evitando abusos de poder e corrupção (ARAÚJO; TEJEDO-ROMERO, 2016). Cimpoeru e Cimpoeru (2015) apontam o controle da corrupção governamental como um fator primordial para uma economia transparente e sustentável, e, por conseguinte, para o bem-estar social. Atualmente, políticas anticorrupção baseiam-se na transparência fiscal como um instrumental com capacidade de lançar luz e expor ações consideradas corruptas, o que pode desencorajar tais ocorrências (DE SIMONE; GAETA; MOURÃO, 2017).

A literatura vem expandindo o conjunto de evidências que direcionam para melhor compreensão da relação entre transparência fiscal e corrupção. O estudo de Cimpoeru e Cimpoeru (2015), por exemplo, buscou compreender as relações entre o controle da corrupção,

transparência fiscal e performance econômica. Com uma amostra de 59 países em vários estágios de desenvolvimento, no período de 2006-2012, os resultados permitiram a constatação de que maiores níveis de transparência orçamentária e de riqueza econômica, em termos *per capita*, influenciam positivamente no controle de corrupção de um país.

De Simone, Gaeta, Mourão (2017), por sua vez, a fim de entender o impacto da transparência fiscal dentre diferentes tipos de corrupção, analisaram uma amostra de 116 países no período de 2003-2012, encontrando indícios empíricos que confirmam que a transparência fiscal está negativamente associada à corrupção política de forma geral, mas também, e de modo mais específico, com a corrupção governamental e com a corrupção da administração pública que envolvem, respectivamente, membros e agentes do poder executivo, e funcionários da administração pública.

Mais recentemente, Montes e Luna (2021), desenvolveram um estudo que reforçam o potencial da transparência fiscal para o controle da corrupção praticada por agentes públicos e políticos. Os autores pesquisaram 82 países entre os anos 2006-2014 e confirmaram o impacto positivo da transparência fiscal para a redução da percepção da corrupção. Além do mais, constataram que o aumento dos níveis de transparência fiscal ainda contribui para aumentar o efeito positivo que a aplicação da regra da lei também exerce no controle da corrupção de um país.

Já o estudo de Chen e Neshkova (2020) inova por buscar compreender os benefícios da transparência fiscal através dos principais documentos divulgados ao longo do processo orçamentário. Para tanto, desenvolveram estudo com 95 nações, entre 2006-2014. A título de resultados, os autores não só evidenciaram que os países que mais promovem transparência fiscal são percebidos como menos corruptos, como também demonstraram que a transparência nos últimos estágios do ciclo orçamentário tem maior potencial de impactar na percepção de

um país mais limpo de corrupção, isto é, no fim da fase de execução orçamental e na fase de fiscalização do orçamento.

Nesse contexto, verifica-se que a transparência fiscal pode atuar como um fator de redução da corrupção governamental em âmbito global. Além do mais, a literatura também evidencia que aspectos políticos e culturais podem impactar para um menor nível de corrupção. Assim, considerando a medida de expressão e *accountability* em dada sociedade, como uma maior participação do cidadão na escolha de seus representantes no poder, bem como de garantias de liberdades de expressão, de associação e de imprensa, verifica-se que maior grau de voz e *accountability* no país tendem a reduzir a corrupção (ELBAHNASAWY; REVIER, 2012, KOCK; GASKINS, 2014, NASCIMENTO et al., 2019, MONTES; LUNA, 2021).

Em complemento, Nascimento et al. (2019), concluíram que a dimensão cultural de menor distância do poder associada com o grau de voz e *accountability* representam condição favorável ao controle da corrupção em um país. Assim, segundo os autores, espera-se que haja menor grau de corrupção governamental em contexto nacional de maior atuação social na escolha de governo e de maior liberdade de expressão, associação e de imprensa, incluindo uma dimensão de cultura que apresenta maior mobilização social para uma distribuição de poder mais igualitária.

Nesse sentido, o combate à corrupção também envolve a participação ativa dos cidadãos, considerando a perspectiva do relacionamento entre Estado e sociedade, que requer alinhamento contínuo, de modo a favorecer o controle e participação do cidadão nas decisões coletivas, para a construção do interesse público (MACEDO; VALADARES, 2021). De acordo com os autores, além das questões normativas, a análise pluralista da corrupção considera tanto os aspectos institucionais – o aprimoramento de ferramentas de *accountability* e transparência – quanto os aspectos sociopolíticos e culturais, como essenciais para o enfrentamento do fenômeno da corrupção.



Desse modo, considerando a interrelação entre transparência fiscal e corrupção, associada a fatores políticos e culturais nacionais, argumenta-se que a implementação efetiva de políticas públicas para maior transparência fiscal por governos centrais, alinhadas a um cenário de maior capacidade de voz e *accountability* e de distribuição menos desigual de poder pode favorecer o controle da corrupção governamental em certo país/território.

A presente pesquisa buscou, assim, responder à seguinte questão:

- Quais são as relações entre transparência fiscal, voz e *accountability*, dimensão cultural e corrupção?

## 1.2 OBJETIVOS

Levando em consideração a dinâmica da relação entre transparência fiscal, voz e *accountability*, distância do poder e corrupção no cenário atual, o objetivo geral deste estudo consiste em analisar, empiricamente e em escala global, as relações entre transparência fiscal e os níveis de corrupção governamental, associando os efeitos da voz e *accountability* e distância do poder no modelo estrutural proposto, com base em uma amostra de 120 países no período de 2012-2020.

Como objetivos específicos, buscou-se:

- Verificar se a transparência fiscal, como construto exógeno, exerce impacto na corrupção governamental;
- Analisar a função de mediação da voz e *accountability* e dimensão cultural na relação entre transparência fiscal e corrupção;
- Evidenciar os efeitos totais, diretos e indiretos, que existem entre os construtos no modelo estrutural proposto.

### 1.3 JUSTIFICATIVA DA PESQUISA

Apesar do movimento crescente, a produção de estudos empíricos acerca dos impactos da transparência fiscal e sua relação com a corrupção ainda é limitada (DE SIMONE; GAETA; MOURÃO, 2017, CHEN; NESHKOVA, 2020). Além do mais, as relações entre transparência e variáveis político-culturais se dão em um processo dinâmico na sociedade (ARAÚJO; TEJEDO-ROMERO, 2016), fazendo com que a percepção da corrupção em um país sofra variações com o passar do tempo (MONTES; LUNA, 2021). Desse modo, estudos com essa temática requerem continuidade, de modo que se possa acompanhar essas relações e efeitos em diferentes momentos, comparando os resultados com amostras maiores, de forma a proporcionar um panorama mais robusto acerca dessas relações, seja para apoio a estudos acadêmicos, formulação de políticas públicas de fomento à maior qualidade do gasto público e, ainda, decisões profissionais baseadas na boa governança.

De certo, estudar os efeitos da transparência fiscal na corrupção, na atual conjuntura global de enfrentamento à Covid-19, pode revelar uma nova perspectiva para os estudos na área, uma vez que a pandemia desencadeou mudanças intensas no cenário mundial. Adicionalmente, dentre outros aspectos, o contexto de pandemia vem gerando impactos na relação entre transparência e corrupção. Para a Transparência Internacional (TI, 2021a), a crise pelo coronavírus é considerada uma crise não só da saúde e da economia, mas também uma crise de corrupção, visto que o problema da corrupção e a falta de transparência na alocação de recursos públicos deterioram a capacidade de um país em reagir a situações adversas extremas, seja em razão de desvios de fundos que deveriam ser destinados a serviços fundamentais, seja pela dificuldade de eficiência nas aquisições e reações emergenciais (TI, 2021b).

Por outro lado, o grande montante de recursos necessários para o enfrentamento das situações de emergência e a demanda por respostas governamentais rápidas, podem criar uma

grande oportunidade para a corrupção e enfraquecimento da transparência e controle sobre os gastos públicos (TI, 2021b).

Assim, considerando a relevância do tema e a ausência de estudos que evidenciam especificamente as relações existentes entre transparência fiscal, voz e *accountability*, distância do poder e corrupção, o desenvolvimento do presente estudo contribui para a ampliação da literatura sobre o tema, avançando no conhecimento teórico acerca dos determinantes da corrupção, bem como para reforçar a compreensão da transparência fiscal como ferramenta governamental de combate a corrupção, de fortalecimento da voz e *accountability*, e para distribuição mais igualitária do poder. Além disso, o presente estudo utiliza dois índices de percepção da corrupção distintos – o Índice de Percepção da Corrupção (IPC), desenvolvido pela Transparência Internacional e o Controle da Corrupção (CC), da base de dados do Banco Mundial – a fim de comparar os resultados e conferir maior consistência à análise.

Nesse sentido, como contribuição prática, o desenvolvimento deste estudo, pode auxiliar na estruturação de ações governamentais mais efetivas tanto para aprimoramento da transparência no planejamento e gestão do orçamento público, como para o fortalecimento da *accountability* democrática e das liberdades civis de expressão, associação e de imprensa, inclusive em contextos de crise. Dessa forma, cria-se um cenário favorável de impacto para a formulação e implementação de políticas públicas mais efetivas de prevenção e combate à corrupção, por meio do maior acesso e divulgação de informações fiscais governamentais para fortalecimento da *accountability* eleitoral e do direito para uma sociedade de expressão e imprensa livres, repercutindo no bem-estar econômico e social nacional.

Além desta Introdução, o presente estudo segmenta-se em cinco capítulos. Na Fundamentação Teórica, são discutidos: inicialmente, os aspectos conceituais da transparência e sua relação com a *accountability* e governança; em seguida, os conceitos, impactos e determinantes da transparência fiscal; uma revisão do conhecimento atual acerca do efeito da

transparência fiscal na corrupção governamental; e o desenvolvimento das hipóteses. No capítulo de Metodologia apresentam-se as técnicas utilizadas para alcance dos objetivos da pesquisa, bem como as fontes e as características das medidas utilizadas para cada variável. No capítulo quatro de Análise dos Dados foram analisadas as hipóteses e resultados do estudo. Por fim, o capítulo cinco trata das considerações finais e limitações da pesquisa.

## 2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

### 2.1 TRANSPARÊNCIA, *ACCOUNTABILITY* E GOVERNANÇA

A ‘identificação’ da transparência apresenta dois elementos centrais em sua dimensão conceitual: a visibilidade e a inferabilidade (MICHENER; BERSCH, 2013). A visibilidade, segundo os autores, refere-se à integridade e facilidade com que se pode obter uma informação, independentemente se por meio da transparência ativa (quando a informação já se encontra disponível e publicada) ou da transparência passiva (quando um órgão atende a uma solicitação de informação). Já a inferabilidade, por sua vez, está relacionada com a capacidade de o requerente/usuário concluir algo a partir de determinada informação. Assim, para uma informação ser julgada transparente, ela precisa, além de ser visível (completa e de fácil acesso), permitir a realização de inferências por parte do usuário.

Considerando os diferentes níveis de acesso à informação, Rodrigues (2020) propõe uma tipologia com quatro subtipos de transparência existentes no âmbito das instituições públicas: (a) transparência plena, que é quando a divulgação de informações conta com altos níveis de visibilidade e inferabilidade, e ocorre de forma ativa, já disponível para acesso; (b) transparência nominal, quando existe restrição de inferabilidade, mas não de visibilidade, tendo algumas razões para isso: “má vontade da burocracia em responder, tentativa de esconder alguma informação que revele incompetência ou fraude” (p. 247), ou simplesmente a falta de capacidade dos sistemas de informação ou de recursos destinados à área; (c) transparência condicionada, quando há restrição na visibilidade e não na inferabilidade, sendo condicionada a um pedido de informação; e (d) transparência na atribuição e gestão de informações sigilosas, que é quando a visibilidade e a inferabilidade são restritas, e ocorre “sempre que políticas democraticamente legítimas necessitem do segredo” (p. 249).

O crescimento na utilização e significado do termo ‘transparência’ foi impulsionado por organizações supranacionais como o Banco Mundial (BM), Organização para a Cooperação e

Desenvolvimento Econômico (OCDE), Fundo Monetário Internacional (FMI), e por organizações não-governamentais (ONG), principalmente pela criação e a escolha do nome da ONG ‘Transparência Internacional’, fundada em 1993, com o propósito de investigar a corrupção na perspectiva de seus impactos no âmbito de nação e do cidadão, além de defender transformações institucionais globais para combater a corrupção (BALL, 2009).

No que se refere às citadas organizações supranacionais, a difusão do termo ‘transparência’ se deu por meio de recomendações oficiais emitidas por essas entidades aos países para adoção de políticas de conflitos de interesses, abertura de informações orçamentárias, participação social no processo de políticas públicas e *accountability* nas organizações estatais, conforme Ball (2009). Assim, de acordo com a autora, coloca-se em evidência uma pauta mundial de luta pelo controle da corrupção baseada na transparência e seu amplo significado que abrange: integridade, responsabilização, honestidade, abertura de informações, entre outros.

De acordo com a definição de transparência por Meijer (2013, p. 430, tradução nossa), a transparência seria “a disponibilidade da informação sobre um ator que possibilita que outros atores monitorem os trabalhos e performance do primeiro”. Nesse sentido, segundo Ball (2009), a transparência carrega em si não o mesmo sentido de *accountability*, mas traz essa ideia dentre o rol de seus múltiplos significados. Analisando seu conceito, a autora expõe, então, três ‘metáforas’ de transparência por meio das quais países e organizações conduzem suas atividades. A primeira relata a transparência de uma forma indireta, como um aspecto comportamental de oposição à corrupção, de modo que a divulgação e acesso de informações ao público resultaria em melhor governança; nessa perspectiva, a transparência se aproxima do sentido de *accountability* e possibilita uma ligação de confiança entre a sociedade e países e organizações.

A segunda metáfora apresenta a transparência em sentido mais vinculado ao processo de governar e gerenciar, estabelecendo uma qualificação de maior transparência quanto maior for a facilidade de acesso e abertura de informações ao público sobre o processo de tomada de decisão política e organizacional, sem desconsiderar as medidas de privacidade e sigilo na divulgação e acesso à certas informações. Por fim, a terceira metáfora da transparência é considerada mais complexa e se relaciona ao ciclo de políticas públicas, abrangendo questões sobre quem decide, o que é decidido, e o que se faz com as informações; e nesse sentido a transparência é entendida como um processo contínuo nas atividades do país ou de determinada organização, como parte da chamada ‘boa política’ (BALL, 2009).

Por uma outra perspectiva, Kosack e Fung (2014) fazem uma avaliação da transparência e destacam que, no contexto da prática política, o termo transparência também varia em seu sentido, propósito e formas de aplicação. Segundo os autores, as variedades da transparência com enfoque no setor governamental podem ser observadas por duas perspectivas de usuários: os ‘cidadãos que se autogovernam’ ou o ‘indivíduo/cliente beneficiário do serviço público’, respectivamente.

Assim, de acordo com Kosack e Fung (2014), a primeira perspectiva da transparência pode ser considerada mais comum, e refere-se à legalidade para a “liberdade/direito de informação”. Nessa versão, o foco consiste na democracia, por meio da qual os cidadãos exercem seu poder e escolhem seus representantes no governo, e necessitam, portanto, da divulgação de informações para fundamentar seus votos e responsabilizar governantes.

Já a segunda perspectiva, por sua vez, retrata a evolução da transparência em sua conceituação mais prevalente, considerada ‘transparência para *accountability*’; e ela se fundamenta na preocupação com a qualidade da governança – pela corrupção e ineficiência na prestação de serviços públicos ao cidadão como beneficiário individual. Essa avaliação descreve a transparência em sua evolução “de um fim em si mesma, ou um ingrediente com

benefícios importantes, porém inespecíficos para a governança democrática, em uma ferramenta para lidar com as crescentes questões práticas e específicas do desempenho governamental” e governança (p. 69, tradução nossa).

Em complemento, cabe ressaltar as diferenças entre os termos transparência e *accountability*, encontrados muitas vezes lado a lado na literatura, e suas relações com a governança. Hood (2010) explica que a transparência e *accountability* vêm sendo intensamente associados como elementos essenciais à ‘boa governança’ para o setor governamental, e apresenta seus significados de forma resumida:

***Accountability*** denota, em geral, o dever de um indivíduo ou organização de responder, de algum modo, sobre como conduziram suas questões. **Transparência** significa de forma abrangente a condução de ofícios de modo que faça com que as decisões, regras e outras informações fiquem visíveis àqueles de fora (p. 989, grifo e tradução nossos).

Para Filgueiras e Aranha (2011, p. 356), “a *accountability* é compreendida como o princípio a partir do qual se responsabiliza o agente público perante o cidadão”, sendo um meio para se reduzir os custos de delegação de poderes e competências entre o principal e agente, dentre os quais os custos da corrupção. Assim, conforme os autores, o conceito de *accountability* está relacionado à teoria da agência, que aborda os custos de delegação na relação entre aquele que delega – o principal, que são os cidadãos, nesse caso – e aqueles que são delegados – os agentes públicos.

A partir dos conceitos e abordagens acerca do significado de *accountability* na literatura, Rocha (2011) explica que o termo envolve a responsabilização permanente do dirigente público em relação aos atos praticados pelo uso do poder que lhe é confiado (ou delegado) pela sociedade, estando, portanto, sujeito a sanções. Dessa forma, o reforço da *accountability* envolve a ampliação dos níveis de transparência e informação para o cidadão, de modo que este possa estar apto a avaliar as ações dos agentes públicos (FILGUEIRAS; ARANHA, 2011). Adicionalmente, para Buta, Teixeira e Schurgelies (2018, p. 50), o entendimento do conceito de *accountability* envolve três dimensões sequenciais e interdependentes, ou seja, a



“accountability tem início necessariamente pela transparência pública, seja esta ativa e/ou passiva”, passa pela prestação de contas, “e só se conclui após a responsabilização, na forma de recompensa ou de punição”.

Assim, embora sejam conceitos distintos, a relação harmônica entre transparência e *accountability* para a promoção da ‘boa governança’ pode ser observada sob a forma de complementaridade (HOOD, 2010). De acordo como o autor, sob esse ponto de vista, a transparência governamental pode contribuir para *accountability* nos seguintes sentidos: (a) para a *accountability* democrática, pois provê informação ao cidadão acerca das ações governamentais; (b) para a *accountability* relativa à maior probabilidade de expor atos de corrupção por meio da divulgação das contas públicas; e (c) para a *accountability* governamental, nesse caso de forma menos direta, diminuindo erros e omissões porque proporciona mais estímulo à definição de objetivos consistentes e maior integração e coerência nas ações dentro do governo.

Por outro lado, cabe pontuar, conforme assinala Hood (2010), que o excesso de formalização e de demanda por transparência é alvo de questionamentos. De acordo com o autor a excessiva demanda por transparência pode levar a respostas defensivas e automáticas por parte de agentes, resultando em uma comunicação unilateral, em detrimento da efetiva responsividade entre as partes; além disso, pode fazer com que políticos e burocratas norteiem sua atuação no sentido de evitar a responsabilização e a culpa nas decisões, indicando eventual distorção na racionalização e avaliação das tomadas de riscos, em comparação a ambientes de transparência limitada, como em organizações fora do âmbito público.

A transparência, assim, vem sendo reconhecida como uma ferramenta vinculada à ‘boa governança’ por viabilizar a devida prestação de contas públicas ao cidadão, bem como a responsabilização dos governantes sobre seu desempenho na condução político-gerencial do país. Como consequência, a transparência potencialmente contribui para a redução de

problemas de governança, como a corrupção, desvios na definição de prioridades de interesse público e excesso de obrigações que sobrecarregam os orçamentos (KOSACK; FUNG, 2014).

Para Farazmand (2017), a chamada ‘adequada governança’ pressupõe que seu desenvolvimento esteja baseado, dentre outras, na dimensão da ‘ética, *accountability* e transparência’, levando em conta valores que defendam o país contra impropriedades no uso do poder público e a corrupção, assim como contra distorções na gestão, que deveria ser compreendida não apenas em termos estritos de eficiência e economicidade, mas de forma integrada com a produção de resultados institucionais legítimos, com eficácia e efetividade.

A transparência governamental, segundo Baldissera et al. (2018, p. 3) é reconhecida como “um assunto dinâmico e complexo, envolve a interação entre diversos grupos, ainda precisa ser estudada e discutida”. Em complemento, para os autores, um governo transparente pode ser mais eficiente no manejo dos recursos públicos, bem como pode prezar pela diminuição do desequilíbrio informacional entre a população e gestores públicos.

Nessa linha, Islam (2006) ressalta a importância da transparência para a adequada tomada de decisão política e econômica, e também para avaliar o mérito funcional de agentes encarregados pela gestão pública, seja para puni-los ou premiá-los. Assim, o autor assinala que tanto o acesso como o compartilhamento de informações são necessários ao processo de políticas públicas de maior qualidade. Dessa forma, explorando essa relação entre fluxo de informações e governança, o autor encontrou evidência para a ligação entre transparência e governança, concluindo que governos mais transparentes governam melhor. Assim, sugere que a forma de governar baseada no processamento e na ampla disponibilização de dados pode impulsionar o desenvolvimento econômico do país.

Levando as discussões sobre transparência para a esfera de aplicabilidade política, Bellver e Kaufmann (2005) assinalam que reformas de transparência não necessitam de altos custos monetários, uma vez que a divulgação de informações sobre o setor público pode ser

realizada por meio da *internet*. Em complemento, esse tipo de reforma é menos custoso do que outros tipos de reformas institucionais, em geral; contudo, necessita da mobilização de capital político e liderança social. Nesse sentido, de acordo com os autores, as reformas de transparência podem ser consideradas mais factíveis do ponto de vista político, visto que, além de não demandarem altos custos, elas tendem a motivar grande apoio social e também não exigem implementação total a um só tempo, uma vez que podem ser implementadas de forma gradual.

Assim, de uma forma geral, pode-se compreender que o conceito de transparência é abrangente e vem ecoando com cada vez mais intensidade ao redor do mundo, especialmente considerando seu potencial para o fortalecimento da *accountability* e para a boa governança pública.

## 2.2 TRANSPARÊNCIA FISCAL: CONCEITOS, IMPACTOS E DETERMINANTES

Compreendidas as relações entre transparência, *accountability* e governança, neste tópico busca-se discutir os conceitos, impactos e determinantes da transparência fiscal.

Monitorar como os governos atuam nas decisões que envolvem o orçamento e de que maneira os gastos de recursos públicos são realizados é considerada uma área relevante para responsabilização financeira dos governantes e, para tanto, faz-se necessário a existência de transparência nesse processo (BELLVER; KAUFMANN, 2005).

Uma das vertentes da transparência é a transparência orçamentária ou a, também chamada, transparência fiscal. Os termos ‘transparência orçamentária’ e ‘transparência fiscal’ são apresentados na literatura de forma relacionada e também com sentidos equivalentes (STANIC, 2018). Apesar disso, para o autor, a transparência orçamentária pode representar um conceito mais restrito, estando circunscrita ao conjunto de documentos inerentes ao ciclo orçamentário, e a transparência fiscal, por sua vez, abarcaria informações fiscais mais

abrangentes, que estão relacionadas àquelas anteriores (orçamentárias), mas que, por vezes, não constam dos relatórios orçamentários. De todo modo, o autor assinala que é difícil determinar uma linha de diferenciação entre os dois conceitos. O presente trabalho, assim, utiliza ambos os termos como sinônimos, com preferência pelo uso do termo transparência fiscal.

Cabe ressaltar, ainda, que os termos transparência fiscal e orçamentária abrangem tanto as dimensões de ‘oferta’ como de ‘demanda’, ou seja, respectivamente, de um lado estão aqueles que divulgam informações, que são os governos e também atores não-estatais; e de outro lado estão aqueles que buscam informações governamentais, seja para a responsabilização de governantes, seja para participar de forma mais efetiva das discussões concernentes à alocação dos recursos públicos, que são o legislativo, a sociedade civil, entre outras partes interessadas (OCDE, 2017).

### 2.2.1 ASPECTOS CONCEITUAIS E INTRODUTÓRIOS DA TRANSPARÊNCIA FISCAL

Embora não haja uma definição em consenso internacional para a transparência fiscal e orçamentária, e diante de suas variadas definições, a OCDE (2017) propõe um conceito básico e resumido da transparência orçamentária, que significa a plena abertura de informações ao público sobre como os recursos públicos são arrecadados e gastos; para tanto, ao servir esse propósito, o orçamento deve ser claro, compreensível, confiável, tempestivo e acessível.

De acordo com a Organização, os principais benefícios da transparência orçamentária são: (a) *accountability* - que se refere à responsabilização dos dirigentes públicos pela gestão; (b) integridade - porque afasta possibilidades de corrupção e, dessa forma, resguarda a lisura no uso dos recursos; (c) inclusão - pois possibilita debates na sociedade sobre os efeitos das políticas orçamentárias; (d) confiança - uma vez que eleva a credibilidade da sociedade na gestão de recursos por terem conhecimento de que seus interesses estão sendo preservados; (e)

qualidade - porque promove suporte a políticas fiscais e públicas mais qualificadas (OCDE, 2017).

Kopits e Craig (1998) expõem que a transparência nas operações governamentais é amplamente reconhecida como uma condição de relevância para a integridade e sustentabilidade fiscal, bem como para a boa governança; em adição, propõem uma definição de transparência fiscal que é comumente citada na literatura sobre o tema:

Transparência fiscal é definida [...] como a abertura ao público em geral sobre as funções e estruturas governamentais, intenções na política fiscal, contas do setor público, e projeções. Isso envolve acesso imediato a informações sobre atividades governamentais – realizadas interna ou externamente ao setor de governo – que sejam confiáveis, compreensíveis, tempestivas, entendíveis, e comparáveis no contexto internacional, de modo que o eleitorado e o mercado financeiro possam avaliar, de forma precisa, a posição financeira do governo e os reais custos e benefícios das atividades governamentais, incluindo as implicações econômicas e sociais no presente e no futuro (p.1, tradução nossa).

Decompondo em termos práticos, Blöndal (2003) assinala que a transparência fiscal pressupõe a existência de três elementos que funcionam em conjunto: (1) a divulgação de informações orçamentárias (divulgação sistemática, tempestiva e completa de informações fiscais úteis); (2) um papel efetivo do legislativo (examinar e revisar de forma independente os documentos orçamentários, discutir e influenciar políticas orçamentárias, e manter o governo sob responsabilização); (3) um papel efetivo da sociedade civil (individualmente ou por meio da mídia ou ONGs, para influenciar políticas orçamentárias e responsabilizar governantes, que é semelhante à função do legislativo, porém de forma indireta).

Para Sayogo e Harrison (2012), a transparência orçamentária pode ser entendida como uma ação governamental capaz de possibilitar o aumento da credibilidade do cidadão perante o poder público em vários sentidos: na otimização do emprego dos recursos públicos de modo que a sociedade tenha conhecimento da atuação governamental; pelo controle da corrupção; pelo equilíbrio adequado na gestão das finanças públicas; e pela possibilidade de responsabilização dos dirigentes pelas tomadas de decisões financeiras.

Nesse contexto, a busca pelo fortalecimento da transparência fiscal possibilita aos eleitores, analistas, mercado financeiro e à classe política, uma apropriada avaliação de desempenho do governo e da situação financeira/fiscal do país no curto e no longo prazo, viabilizando um processo de tomada de decisão mais fundamentado e preciso em termos de previsão e avaliação de políticas, de modo que se possa identificar os resultados associados a cada política, bem como os respectivos responsáveis por elas (BENITO; BASTIDA, 2009; ALT; LASSEN; ROSE, 2006). Em outra perspectiva, a divulgação adequada de informações orçamentárias sobre o planejamento e execução de programas e projetos governamentais propicia aos atores internos e externos ao governo, incluindo a sociedade, maior capacidade de fiscalização e responsabilização dos dirigentes públicos, o que pode repercutir na melhoria da gestão de recursos públicos (HAMEED, 2005).

A transparência vem crescendo como um tema de destaque na agenda de formuladores de políticas públicas e pesquisadores ao redor do mundo, por sua capacidade de impactar economias mundiais, como pontuado por Hameed (2005). O autor acrescenta que a falta de transparência foi apontada como um fator que contribuiu, em parte, para as crises do México nos anos 1994-95, e asiática, em 1997-98.

Nesse direcionamento, Arbatli e Escolano (2015), explicam que a crise financeira global de 2008, mostrou à comunidade mundial as fragilidades relacionadas à divulgação de relatórios fiscais e gerou mobilização em muitas economias em favor da aprovação de reformas de natureza fiscal. Adicionalmente, Blöndal (2003) ressalta que o aumento da transparência nos orçamentos teve avanço no final dos anos 1980 e início da década de 1990, período esse no qual a maioria dos países membros da OCDE apresentavam condições orçamentárias desfavoráveis, como elevados déficits e crescente endividamento público. Ademais, o autor explica que nesse período também houve aumento da atenção mundial para a ‘boa governança’ em geral.

A importância da transparência fiscal nos círculos políticos internacionais, tem se estruturado institucionalmente a partir da produção e disseminação de códigos, diretrizes e dados, de autoria de organizações internacionais (DE RENZIO; WEHNER, 2017). Em um breve resumo, segundo a OCDE (2017), esse movimento em prol da transparência iniciou com o FMI que, no ano de 1998, em resposta à análise da crise financeira asiática, lançou o ‘Código de Boas Práticas em Transparência Fiscal’, e, em 1999, começou sua avaliação acerca da prática da transparência pelos países do mundo. Em 2002 a OCDE publicou as ‘Melhores Práticas em Transparência Orçamentária’ com foco em países desenvolvidos.

Em 2006, a Parceria Internacional do Orçamento (PIO), como organização independente, iniciou sua Pesquisa sobre Orçamento Aberto, de periodicidade geralmente bianual, que fornece dados quantitativos sobre a evolução da transparência fiscal pelo mundo. Já em 2011, organizações internacionais e interessados formaram a ‘Iniciativa Global pela Transparência Fiscal’ (IGTF), que lançou em 2012 um conjunto de ‘Princípios de Alto Nível em Transparência Fiscal, Participação e *Accountability*’. Esses e outros documentos vêm sendo submetidos a edições e reestruturações ao longo do tempo (OCDE, 2017).

No campo científico, a transparência governamental vem conquistando relevância pelo aumento da publicação de artigos sobre o tema nas últimas décadas. Baltissera et al (2018) verificaram, por meio de análise da produção internacional sobre transparência governamental no período de 2002 a 2016, que essas pesquisas se intensificaram principalmente na última década, a partir de 2011, sendo a transparência fiscal um dos principais pontos de debate dos estudos que envolvem o tema. Segundo os autores, as pesquisas na área da transparência fiscal buscam analisar os mecanismos de transparência associados a aspectos contábeis, econômicos e fiscais.

Em complemento, Alt (2019) ressalta que a transparência fiscal alcançou posição de destaque na agenda de pesquisas contemporâneas no campo da economia política e da

administração pública, seja por sua abrangente área de aplicação, que inclui finanças, regulação e política fiscal, seja pelas recomendações provenientes de organizações internacionais como o Banco Mundial, FMI, OCDE e outras.

### 2.2.2 IMPACTOS DA TRANSPARÊNCIA FISCAL

Zucolotto e Teixeira (2014, p. 244-245), ao descrever sobre a importância das pesquisas relativas ao tema da transparência, afirmam que “a transparência no contexto dos governos nacionais pode ser vista como um mecanismo para redução do grau de corrupção ou de melhoria no desempenho econômico”; assim, de acordo com os autores, a transparência na relação entre governo e cidadãos é reconhecida como um requisito para a ‘*accountability* democrática’.

Nessa linha, países mais transparentes também são mais inclinados a obter melhor classificação de risco de crédito devido à maior credibilidade perante o mercado, a promover melhor disciplina fiscal, bem como a ter menores níveis de corrupção (HAMEED, 2005). Ademais, a transparência fiscal encoraja a decisão por melhores políticas públicas e evita *rent-seeking*, por parte de agentes públicos corruptos (ALBERTO; ESCOLANO, 2015).

Em complemento, verifica-se, a partir da literatura, que a transparência na gestão das contas públicas está relacionada à realização de políticas públicas mais eficazes, maior eficiência nos gastos, fortalecimento da *accountability* e da democracia, qualidade da política fiscal, controle da corrupção, qualidade da governança, entre outros. Nesse sentido, relacionam-se a seguir alguns estudos empíricos que analisam esses tipos de impactos da transparência fiscal em âmbito global, após uma breve contextualização sobre as restrições que envolvem a transparência no setor público.

De maneira geral, o histórico político-fiscal mundial revela que, em grande medida, recai sobre os governantes o sentimento de baixo incentivo em se promover um orçamento público mais transparente e claro (BENITO; BASTIDA, 2009). De acordo com os autores, um



orçamento não-transparente e que apresenta excesso de complexidade possibilita a encoberta de informações contábil-financeiras acerca da real situação fiscal do país; e assim, por meio do uso de certos artifícios orçamentários, os governantes podem tomar decisões ditas oportunistas ao superestimar o custo-benefício dos gastos públicos e deixar em segundo plano os valores das taxas e obrigações que impactarão em custos futuros, e isso tende a restringir o crescimento do país.

Para Alt, Lassen e Rose (2006), considerando que a transparência impacta na diminuição da assimetria informacional entre governantes e sociedade, algumas das razões por que políticos podem ter restrições à transparência são: para evitar a força da disciplina sobre os políticos *rent-seekers*; para impossibilitar a diferenciação entre os perfis de bons e maus políticos; e para que políticos que desejam aumentar a probabilidade de serem reeleitos possam incorrer em maiores déficits ou distorcer a política fiscal no período logo anterior ao pleito.

Apesar dessa condição, Montes, Bastos e Oliveira (2019) constataram que os países vêm se comprometendo em melhorar seus índices de transparência fiscal ao longo do tempo. Especificamente, 80% dos 82 países analisados pelos referidos autores, no período de 2006-2014, demonstraram esforços nessa direção; ademais, os resultados da pesquisa apontam que a transparência fiscal afeta de forma significativa a eficiência dos gastos públicos e a eficácia governamental.

O estudo de De Simone et al. (2019), com 82 países, no intervalo de tempo entre 2008-2015, também suporta os achados de que a transparência fiscal tem efeito positivo na eficiência dos gastos públicos, mas somente em países que se encontram em estado de democracia plena – bem avaliados nos critérios de processo eleitoral e pluralismo; liberdades civis; funcionamento do governo; participação política; e cultura política – nos quais os governantes têm maior probabilidade de serem responsabilizados pela má gestão de recursos públicos por parte do eleitorado, caracterizando uma forte *accountability* eleitoral. Isso significa que a

democracia opera como um mediador da relação positiva entre a transparência fiscal cidadã e a performance dos gastos governamentais, de acordo os resultados dessa pesquisa.

Em se tratando de políticas e resultados fiscais, Arbatli e Escolano (2015), analisaram dados de países desenvolvidos e em desenvolvimento, e confirmaram associação entre transparência fiscal e uma melhor classificação de risco soberano nos dois grupos de países, embora tal correlação seja distinta entre eles. Nos países desenvolvidos, o efeito da transparência fiscal na avaliação de risco é exercido de forma indireta, por meio de melhores resultados no âmbito fiscal (performance fiscal); já nos países em desenvolvimento, o efeito é visto de forma direta, e está relacionado à redução de incertezas sobre as políticas fiscais. Os autores acrescentam que o efeito da transparência fiscal no desempenho fiscal aumenta dependendo do grau de desenvolvimento institucional de um país.

Nessa linha, Bastida, Guillamón e Benito (2017), ao estudar 103 países, pontuam que a transparência fiscal reduz a incerteza sobre a situação financeira do país, mitigando problemas de assimetria de informação entre governos e o mercado financeiro, e isso reflete na redução do custo da dívida pública, o que influencia no nível de endividamento do país. Além do mais, o aumento da transparência fiscal pode beneficiar tanto países desenvolvidos como em desenvolvimento, no que se refere à diminuição da dívida pública (MONTES; BASTOS; OLIVEIRA, 2019).

Rios, Bastida e Benito (2018), pesquisando uma amostra de 75 países no ano de 2010, verificaram que governos que apresentam maior transparência fiscal influenciam de forma positiva a fiscalização orçamentária pelo poder legislativo (assim como o efeito reverso, como descrito abaixo); isso possibilita um envolvimento mais relevante do legislativo no processo orçamentário, favorecendo o desempenho de sua função no controle do executivo.

Na busca por examinar os efeitos da transparência orçamentária na qualidade da governança, Albassam (2015) desenvolveu um estudo entre países do mundo, no período de

anos entre 2006-2012, e os resultados revelam, de forma geral, que a transparência orçamentária afeta de forma positiva a boa governança, no que se refere à qualidade das instituições. Para um entendimento mais analítico, o autor relacionou a transparência orçamentária com cada aspecto da governança; assim, foram analisados seis indicadores, quais sejam: *Voz e Accountability*, Estabilidade Política e Ausência de Violência, Eficácia Governamental, Qualidade Regulatória, Regra da Lei, e o Controle da Corrupção. O autor conclui, então, que a “transparência orçamentária contribui para a redução da corrupção, melhora da performance governamental e para a responsabilização de burocratas e políticos por suas ações” (p. 112).

Bellver e Kaufmann (2005), desenvolveram um estudo que confirma a associação da transparência (incluindo fiscal) a melhores níveis de desenvolvimento humano, socioeconômico e também a menor grau de corrupção. Eles desenvolveram um índice de transparência baseado em mais de 20 fontes independentes, para 194 países. Além disso, os resultados indicaram que o grau de transparência varia nos países do mundo, independentemente da região ou da origem cultural da nação; e constataram, ainda, que a transparência está relacionada à promoção de maior competição, podendo resultar em melhor qualidade na oferta de serviços e bens públicos à sociedade.

### 2.2.3 DETERMINANTES DA TRANSPARÊNCIA FISCAL

Para Wehner e De Renzio (2013), o próximo passo científico a ser seguido após o largo reconhecimento da desejabilidade da transparência fiscal, seria responder a questão de como obtê-la. Desse modo, segundo os autores, a literatura também explora os determinantes que afetam os níveis de transparência fiscal nos países, principalmente os seus aspectos políticos e econômicos. Assim, apresentam-se, na sequência, alguns estudos empíricos acerca dos determinantes da transparência fiscal, considerando os aspectos políticos, econômicos, informacionais, sociais e também culturais, em âmbito global.

Tendo em vista que os cidadãos e os legisladores sejam as principais forças internas de um país que pressionam para a transparência fiscal, Wehner e De Renzio (2013) desenvolveram uma pesquisa a fim de analisar a transparência fiscal em 85 países no ano de 2008 e os resultados mostraram que a democracia (eleições livres e justas) está relacionada positivamente com a transparência fiscal, tendo efeito mais forte nos países de democracia recente em comparação àqueles de democracia mais madura. Em adição, governos dependentes de riquezas provenientes da exploração de recursos naturais tendem a ser menos transparente em termos fiscais, o que é atenuado quando da existência de experiência democrática recente, segundo o estudo. Os achados confirmam, também, que a fragmentação do legislativo (competição política) está associada de forma positiva com a transparência fiscal, mas apenas nos países considerados democráticos.

Em outra perspectiva acerca do papel do poder legislativo, Rios, Bastida e Benito (2018) analisaram os benefícios da fiscalização orçamentária pelo legislativo para a transparência fiscal. Os autores comprovaram que o comprometimento efetivo do corpo legislativo no processo orçamentário favorece a transparência fiscal. Eles também identificaram que a competição política e o *common-law* como sistema jurídico do país podem repercutir positivamente na divulgação de informações fiscais. Os resultados, entretanto, não confirmaram relação entre transparência fiscal e ideologia de governo, grau de democracia e performance fiscal (débito ou equilíbrio orçamentários).

Sabendo-se que reformas fiscais em prol da transparência dependem, em grande medida, da determinação de atores políticos, a existência de certas condições políticas podem influenciar o baixo interesse governamental na divulgação de informações fiscais; assim, Cicatello, De Simone e Gaeta (2017) em uma amostra com 36 países no período de 2003-2013, verificaram que, em países democráticos, fatores como um maior controle do governo sobre o corpo legislativo, assim como a fragmentação do legislativo, ou seja, uma maior competição no

parlamento, representariam obstáculos para a transparência fiscal. Este último achado vai de encontro ao já citado resultado de Rios, Bastida e Benito (2018).

Arapis e Reitano (2018), por sua vez, em estudo com 59 países entre 2006-2012, não encontraram evidência significativa associando a transparência fiscal à competição política; ademais, verificaram uma associação positiva entre transparência fiscal e maior gasto público (relacionado ao tamanho do Estado), e relação negativa entre transparência fiscal e democracia, resultado este que encontra alguma contrariedade na literatura, uma vez que se verificam resultados em ambas as direções. Nesse caso, os autores concluem que tal resultado sugere que “os países democráticos podem estar divulgando informações de forma seletiva, em uma tentativa de garantir que o público (principal) monitore políticos (agentes) apenas na medida em que os interesses dos agentes não sejam prejudicados” (p.559, tradução nossa), sendo um tema emergente para futuras pesquisas, de acordo com os autores.

Ampliando os resultados da literatura sobre os determinantes da transparência fiscal, o estudo de Citro, Cuadrado-Ballesteros e Bisogno (2019) comprovou empiricamente que características governamentais e também características dos sistemas político e eleitoral têm efeito nos níveis de transparência entre os países. A amostra contou com 95 países nos anos 2006-2015. Os resultados da análise acerca das características governamentais indicam que governantes com mais tempo de mandato tendem a ser mais transparentes em países de *common-law* e menos em países de *civil-law*. Ficou demonstrado, também, que, quando há competição política, a transparência fiscal tende a ser maior. Já os resultados que envolvem as condições do sistema político e eleitoral demonstram que o parlamentarismo, a pluralidade eleitoral e a competitividade eleitoral (referente ao nível de *accountability*) impactam de forma positiva a transparência fiscal.

Quanto aos fatores relacionados à economia de um país, verifica-se que situações de crise econômica podem criar oportunidades de pressão intra ou extragovernamental em direção

a reformas de ajuste das contas públicas e estão relacionadas de forma positiva com a transparência fiscal (ARAPIS; REITANO, 2018). Esse estudo também demonstrou que o desequilíbrio fiscal, seja na forma de superávit ou déficit, está associado positivamente com a transparência fiscal, demonstrando que os governantes reconhecem que ambos os cenários favorecem a divulgação de informações fiscais; além disso, financiamentos de doadores internacionais mostram-se associados com o aumento da transparência fiscal, por demandarem maiores informações fiscais dos países beneficiados.

Ao explorar fatores relativos ao acesso à informação governamental, Arapis e Reitano (2018) encontraram evidências para associação positiva entre transparência fiscal e países que promulgaram leis de acesso à informação há mais tempo, assim como demonstraram que países com sistema de *common-law*, que são mais orientados ao mercado, promovem maior transparência fiscal em comparação a países de *civil-law*, mais orientados ao governo; os resultados do estudo não suportaram, contudo, a associação entre transparência fiscal e uso da *internet*, como uma ferramenta de divulgação e acesso a informações. Em alinhamento, o estudo de Carlitz (2013) demonstrou que, dentre outros achados, um fator que pode contribuir para o aumento da transparência e *accountability* no processo orçamentário é a existência de obrigação legal ou formal para a garantia do direito de acesso à informação pública pelo cidadão, de modo que este possa analisar e monitorar a peça orçamentária governamental.

No que se refere a valores culturais, McNab e Wilson (2018) constataram que a cultura nacional influencia a transparência fiscal e, conseqüentemente, pode afetar a possibilidade de êxito nas políticas destinadas ao aumento de transparência fiscal de cada país. Mais detalhadamente, os resultados do estudo apontaram relação significativa e positiva entre individualismo e transparência fiscal, ou seja, as sociedades relativamente individualistas, em cujos valores de independência pessoal e autossuficiência sobressaem, tendem a demandar maiores informações fiscais por parte do setor público.

De forma contrária, os resultados demonstraram que certas preferências sociais impactam negativamente a transparência fiscal, como o coletivismo institucional (que se opõe ao individualismo, e que valoriza o esforço coletivo e distribuição de recompensas), a masculinidade (comportamento de confronto e tendência para desigualdade entre gêneros, levando a uma inclinação para liderança masculina sobre o setor público), e por regras autoritárias (quando existe apoio a um líder com mais poderes e regime de forças armadas). Os autores, destacam, então, a importância de se considerar o contexto cultural do país no processo decisório sobre reformas de governança baseadas na transparência.

A fim de avaliar por que certos governos são mais ‘abertos’ do que outros (incluindo a transparência fiscal), Schnell e Jo (2019), examinaram fatores políticos (competição política e controle do executivo), administrativos (*common law* e administração de tradição anglo-saxã, e capacidade administrativa) e civis (educação, sociedade civil organizada, liberdade de imprensa) que poderiam explicar uma maior abertura governamental. Os autores, então, construíram as relações da pesquisa com base na argumentação de que governos serão mais abertos à medida que fatores estruturais estimularem tanto o lado da oferta, representado pelo executivo e burocratas, como o lado da demanda, composto pelos cidadãos, organizações intermediárias e pelo legislativo.

Os resultados comprovaram que dois fatores estruturais importam mais: os governos são mais abertos, em geral, em países onde o controle do executivo pelo legislativo é mais forte e onde o nível de educação dos cidadãos é mais alto; e, em menor consistência, verificou-se que uma rede densa de organizações da sociedade civil também está associada à maior transparência orçamentária (não a governo aberto em geral, já que não houve evidência para todas as medidas). Os autores concluem, de forma prática, que “ter burocracias capazes não é o bastante – os países também precisam de cidadãos informados e de forte fiscalização das agências do executivo” (p. 944, tradução nossa).

#### 2.2.4 A TRANSPARÊNCIA FISCAL EM NÍVEIS SUBNACIONAIS

Além de estudos empíricos transnacionais, como citados acima, existem, na literatura, pesquisas cuja análise de dados se refere a um único país. Alt, Lassen e Rose (2006), por exemplo, buscaram investigar as causas políticas e fiscais da transparência fiscal em nível estadual, nos Estados Unidos, entre 1972-2002. Sobre os fatores políticos, os resultados indicam que a competição política está associada à maior transparência fiscal, seja sob a forma de governo dividido – quando partidos distintos controlam, de um lado o poder executivo e de outro, o legislativo – seja pela competição legislativa. Tal relação sugere, conforme o estudo, que, na existência de competição política, o governo opta por elevar os níveis de transparência e, com isso, decide abrir mão da chamada ‘vantagem informacional’ oportunizada pela falta de transparência, porque essa determinação também passaria a reger a conduta política de seus oponentes que, se eleitos, não iriam poder utilizar a citada vantagem para perseguir suas metas ideológicas opostas; e essa explicação também faz sentido quando o governo é dividido e a autoridade da formulação de políticas públicas é compartilhada.

Dessa forma, nas palavras dos autores, os governantes optam por ‘amarrar as mãos’ tanto de seus sucessores em potencial, como daqueles com quem dividem o poder, e também as suas próprias, por meio da transparência fiscal. Quanto à situação fiscal, situações de superávit ou déficit, estão relacionadas com aumento de transparência fiscal. Isso sugere que políticos sofrem pressão para divulgar mais informações em momentos de resultados fiscais negativos e, embora tenham receio de sofrer punição eleitoral, tendem a aumentar a transparência fiscal, já que, por outro lado, a expectativa por resultado fiscal positivo pode elevar sua credibilidade e capital político, de acordo com os autores. Assim, conforme a pesquisa, situações de déficit fiscal demandariam maior divulgação para justificar as decisões tomadas, e situações de superávit, por outro lado, oportunizaria a divulgação de informações fiscais para ganho de capital político contra seus oponentes (ALT; LASSEN; ROSE, 2006).



Alt e Lowry (2010) analisaram dados relativos à transparência orçamentária também nos Estados Unidos, em nível estadual, no período de 1972-2000, com objetivo analisar a relação entre transparência e *accountability*. O estudo buscou investigar se a transparência fiscal afeta o comportamento do eleitorado para responsabilização do governante no que se refere à reeleição e à aceitação de majoração de tributos. Os achados demonstram que a transparência fiscal não tem efeito direto na reeleição de governante, contudo, uma alta transparência fiscal pode atenuar o efeito negativo da majoração de taxas para reeleição de governante. Desse modo, apesar da rejeição ao aumento de tributos, o eleitor, se bem informado acerca das justificativas subjacentes às decisões políticas, pode se convencer das necessidades de elevação de tributos e rever suas escolhas, conforme explicam os autores.

Em se tratando do contexto brasileiro, Zucolotto e Teixeira (2014) propuseram-se a investigar a relação entre variáveis socioeconômicas, fiscais e políticas, e a transparência fiscal nos 26 estados brasileiros, mais o Distrito Federal, no ano de 2010. Os resultados apontaram que as condições fiscais e socioeconômicas dos estados influenciam a transparência subnacional. Quanto à questão socioeconômica, os resultados indicaram que estados com condições mais elevadas de educação, saúde, emprego e renda manifestaram maior transparência fiscal; isso pode ser explicado por uma maior consciência de cidadania entre a população, que se posiciona de forma crítica na reivindicação de melhores serviços e informações.

Além disso, os fatores fiscais analisados no estudo – receita corrente, déficit/superávit e endividamento – mostraram-se influentes para aumento da transparência fiscal, e significa que os estados com melhores condições fiscais podem ter maior capacidade técnica informacional e de prestação de contas, assim como o endividamento pode gerar pressões para aumento de transparência.

Não houve, no entanto, resultado significativo para as variáveis políticas. Assim, não foi confirmada a relação entre transparência e partido político, ou seja, não houve diferenciação entre partidos de direita ou esquerda quando se trata de maior transparência fiscal; e tampouco entre o nível de competição na eleição de governador, não importando, então, se o partido político a qual pertence o governador representa continuidade ou troca no poder. Segundo os autores, tais resultados podem ser explicados pela existência de problemas na lógica de ideologia partidária e coalizões eleitorais do sistema político brasileiro (ZUCOLOTTO; TEIXEIRA, 2014).

Araujo e Tejedo-Romero (2016), por sua vez, focaram na investigação em nível local, a fim de entender quais fatores políticos influenciaram a transparência (incluindo fiscal) nos municípios espanhóis. A amostra contou com os 109 maiores municípios do país no ano de 2012. Os resultados evidenciaram que a participação eleitoral tem relação negativa com a transparência; dessa forma, a baixa participação nas votações pode gerar pressão para que os políticos locais divulguem mais informações e consigam estimular o comparecimento do eleitorado às urnas. Sobre a competição política, verifica-se que esta influencia positivamente na transparência, o que pode significar que os partidos que estão no poder agem de forma a disseminar informações à população acerca da gestão e execução de atividades de interesse público. Não houve, contudo, evidência na relação com o gênero do prefeito. Referente às variáveis de controle, constatou-se que o tamanho da população tem relação positiva com a transparência, assim como o nível de investimento nos municípios. O estado de desemprego apresentou associação negativa com a transparência; e não houve evidência para o nível de dívida pública.

Com o intuito de compreender os principais fatores que influenciam a transparência fiscal/orçamentária subnacional, de forma geral, Stanic (2018) recorreu à revisão da literatura empírica sobre transparência fiscal/orçamentária compreendida no período de 2000-2017, com

foco na divulgação *online*. O autor, então, examinou as variáveis utilizadas com mais frequência nos estudos e cujas análises demonstraram afetar de forma significativa o nível de transparência fiscal/orçamentária subnacional.

Desse modo, o autor estabeleceu três categorias básicas de determinantes mais prevalentes e significativos referentes à transparência fiscal subnacional: finanças; política; e cidadãos e a mídia. Assim, na categoria ‘finanças’ as duas variáveis mais pesquisadas e que demonstraram afetar a transparência fiscal subnacional são alavancagem (captação de recursos) e dívida; na categoria ‘política’ três variáveis se destacaram: competição política, características do executivo e tipo de governança; por fim, na categoria ‘cidadão e a mídia’, as quatro variáveis mais estudadas e que influenciam os níveis de transparência fiscal subnacional são população, acesso à *internet*, desemprego e mídia. O autor destaca, no entanto, que diferenças nas medidas e definição dessas variáveis resultam eventualmente na obtenção de resultados distintos.

Assim, de uma forma geral, pode-se notar que é vasta e crescente a literatura que investiga os aspectos relacionados à transparência fiscal, notadamente seus impactos, determinantes e diversidade de aplicação ao redor do mundo e em todos os níveis de governo, demonstrando resultados ora convergentes ora divergentes, em função da sua complexa dimensão e das particularidades situacionais e/ou estruturais inerentes aos contextos global e nacional em geral.

### 2.3 TRANSPARÊNCIA FISCAL E CORRUPÇÃO

De acordo com a literatura relacionada, a transparência fiscal é considerada um aspecto essencial da boa governança, enquanto que a corrupção é reconhecida como um problema de governança (KOSACK; FUNG, 2014, MONTES; LUNA, 2021).

A corrupção é um fenômeno complexo que impacta o desenvolvimento socioeconômico. Diamant e Tosato (2018, p. 351, tradução nossa), ao revisar a literatura empírica sobre efeitos e antecedentes da corrupção, relatam que a maior parte das pesquisas

“suportam a ideia de que a corrupção tem maior propensão a impedir a prosperidade econômica e social”.

Ainda que sem uma definição precisa, Jain (2001) relata ser consenso que a corrupção se refere ao uso do poder público para fins de ganhos pessoais, de maneira que se infringe as ‘regras do jogo’. Em complemento, a corrupção pode ser caracterizada por sua dimensão como ‘pequena ou grande corrupção’. A ‘pequena corrupção’ subsiste em escalão mais baixo, quando agentes públicos deturpam suas atribuições funcionais por agirem de forma ilegal na prestação de serviços públicos, em favor de recompensas pessoais; e a ‘grande corrupção’, por sua vez, ocorre em escalão superior, quando políticos manipulam os instrumentos da máquina estatal a seu favor, incluindo as instituições políticas, sociais e econômicas (GRAYCAR, 2015).

Graycar (2015) ressalta que a corrupção pode ser analisada sob a perspectiva do objeto que está sendo corrompido, que pode ser: (a) eventos, que são atividades específicas que abrangem o pagamento de propina, falsificação de registros etc.; (b) processos, que permitem abuso da discricionariedade, conflito de interesses, nepotismo, clientelismo etc.; e (c) cultura, que envolve a falta de integridade no contexto de lideranças políticas e administrativas. Assim, “culturas corrompidas levam a distorções na formulação de políticas”; e na fase de implementação de políticas, ambos, eventos e processos, podem ser alvo de corrupção (p. 95).

Dada sua complexidade, não há um consenso sobre a definição de corrupção; entretanto, sua compreensão traz em si basicamente três elementos: (a) o agente público, que atua violando as normas com a finalidade de ganhos pessoais; (b) o público, que, nesse caso, não tem seus interesses como prioridade; e (c) um terceiro, que é beneficiado pela decisão do agente público, sem a qual não teria tido acesso ao bem ou serviço governamental na forma desejada, e o recompensa por isso (LEDENEVA; BRATU; KÖKER, 2017).

Para Elbahnasawy e Revier (2012), a ocorrência da corrupção pode envolver apenas uma pessoa, que é quando um oficial do governo decide por celebrar um negócio contratual

público, no qual tem interesse, para obter vantagem financeira pessoal; no entanto, a maioria dos atos de corrupção envolve o pagamento de propina por parte de um agente privado a um agente público em troca de uma prestação de serviço ou decisão governamental favorável ao agente privado.

Em complemento, a determinação para a realização de um ato de corrupção envolve, em geral, a avaliação pelo agente dos custos-benefícios envolvidos, o qual pondera o risco de a ação corrupta ser exposta/descoberta; dessa forma, a corrupção é realizada em meio a obscuridade e segredo, em ambientes com baixa transparência (ELBAHNASAWY; REVIER, 2012). Desse modo, o desequilíbrio desejado nessa relação custo-benefício, que visa a redução dos incentivos para atos corruptos, perpassa pela diminuição tanto do nível de poder discricionário, como da posição privilegiada de poder de agentes públicos, e também pelo aumento do grau de *accountability* na estrutura pública (LEDENEVA; BRATU; KÖKER, 2017).

Nesse sentido, a transparência governamental, exercida por meio da disponibilização de informações úteis, é vista como um requisito para esforços anticorrupção, uma vez que contribui para o processo de responsabilização de governantes. Assim, o movimento em prol da divulgação de informações, como uma reforma governamental básica para fortalecimento da transparência e *accountability*, propõe-se como ponto de partida a publicação do orçamento, da arrecadação de receitas e de regras e procedimentos legislativos, além da fiscalização independente das finanças governamentais (ROSE-ACKERMAN, 1997).

Assim, embora se vislumbrem inovações constantes nas políticas públicas, as medidas majoritárias de combate a corrupção são direcionadas, principalmente, para o aspecto ‘facilitador’ de sua ocorrência, ou seja, a falta de conhecimento do cidadão e de fiscalização (LEDENEVA; BRATU; KÖKER, 2017). E nessa direção, as políticas anticorrupção vem sendo construídas com base na transparência fiscal como um instrumento capaz de auxiliar na

exposição da corrupção e, conseqüentemente, reduzir incentivos para sua ocorrência (DE SIMONE; GAETA; MOURÃO, 2017).

### 2.3.1 OS CAMINHOS RELACIONAIS QUE LEVAM A TRANSPARÊNCIA FISCAL A IMPACTAR NA CORRUPÇÃO

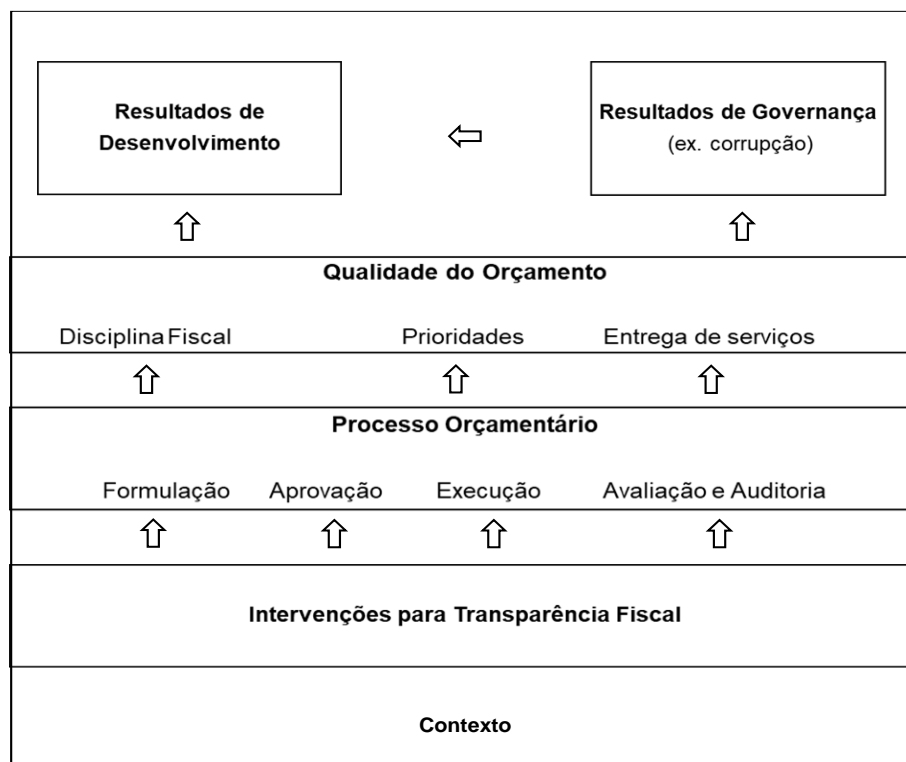
Wehner e De Renzio (2017) produziram a primeira revisão sistemática da literatura (abrangendo os anos de 1991-2015) referente ao tema ‘abertura fiscal’, termo que utilizam como um resumo da união entre a promoção da transparência e a participação social em questões fiscais. Os autores relacionam os resultados encontrados na literatura sobre abertura fiscal em quatro categorias: as duas primeiras se referem à qualidade do orçamento e os resultados se enquadram como (a) macrofiscais e (b) alocação de recursos e entrega de serviços públicos; e as duas últimas categorias, por sua vez, estão relacionadas às conseqüências das decisões e de gestão dos recursos, e os resultados se enquadram como de (c) governança e (d) de desenvolvimento. Essa pesquisa abrange o tema centrado nas intervenções advindas de ações do próprio governo com a finalidade de divulgar informações fiscais ou de oportunizar a participação em questões orçamentárias.

Para Baldissera et al. (2018), a transparência governamental possibilita maior compreensão dos cidadãos acerca das ações governamentais, favorecendo uma relação de maior proximidade entre a Administração Pública e seus administrados. Portanto, os esforços de governo para a construção e fortalecimento da transparência presumem cunho permanente, uma vez que os benefícios da transparência pública para instituições democráticas são extensamente propagados e incluem: o apoio ao controle da corrupção, estímulo à *accountability*, e possibilidade de monitoramento de decisões e procedimentos governamentais por parte dos cidadãos (RODRIGUES, 2020).

Para o propósito do presente estudo, a abordagem principal da análise está direcionada à transparência fiscal promovida por governo central e seus efeitos em resultados de governança, especificamente na corrupção.

Em um esquema adaptado do estudo de revisão referido acima, enfocando apenas na questão da transparência (Figura 1) fica demonstrado que iniciativas para a transparência fiscal emergem de um dado contexto e se relacionam (1) a qualquer dos quatro estágios do ciclo orçamentário. Assim, tais iniciativas podem (2) afetar a qualidade do orçamento em termos agregados, como o montante de gastos ou dívidas, assim como em termos de prioridades governamentais, e de eficiência e efetividade na operação e entrega de bens e serviços. Como consequência, isso pode (3) gerar impacto de modo direto em resultados de governança (como corrupção ou *accountability* eleitoral) e de desenvolvimento; ou de forma indireta no desenvolvimento, por meio da governança (WEHNER; DE RENZIO, 2017).

**Figura 1 - Relações e Impactos da Transparência Fiscal**



Fonte: Adaptado de Wehner e De Renzio (2017)

Verifica-se, assim, a forma pela qual se desenvolve a relação entre transparência fiscal e corrupção, de forma ampliada e de acordo com a literatura sobre o tema, demonstrando que a transparência fiscal (1) está associada a todos os quatro estágios do processo orçamentário – formulação, aprovação, execução, e avaliação e auditoria; (2) afeta a qualidade do orçamento, em termos de desempenho fiscal, tomada de decisão e prestação de serviços públicos; e (3) gera impacto na governança, como o controle da corrupção, e no desenvolvimento nacional (WEHNER; DE RENZIO, 2017).

### 2.3.2 ESTUDOS EMPÍRICOS SOBRE TRANSPARÊNCIA FISCAL E CORRUPÇÃO: EVIDÊNCIAS EM CONTEXTO GLOBAL

A literatura ainda carece de estudos empíricos que buscam aprofundar a compreensão da relação entre transparência fiscal e resultados de governança, como o controle da corrupção (CHEN; NESHKOVA, 2020, DE SIMONE; GAETA; MOURÃO, 2017), e suas variações ao longo do tempo (MONTES; LUNA, 2021); no entanto, observa-se que a produção científica nessa área vem crescendo. Dessa forma, uma breve revisão de estudos empíricos correlatos é apresentada a seguir, ou seja, estudos que analisam, especificamente, a relação entre a transparência fiscal e a corrupção em cenário mundial, quais sejam, as pesquisas de Cimpoeru e Cimpoeru (2015), De Simone, Gaeta e Mourão (2017), Montes e Luna (2021) e Chen e Neshkova (2020).

Cabe ressaltar que as análises de dados desses estudos contaram com modelos de regressão com dados em painel, isso porque os dados relativos a cada país são acompanhados ao longo de um período de anos. Além disso, todos os estudos evidenciaram relação positiva e significativa entre transparência fiscal e corrupção. Nota-se, também, o uso recorrente do Índice do Orçamento Aberto (IOA) como *proxy* do nível de transparência fiscal das nações. Já a medida de corrupção, de modo interessante, varia entre os estudos. Apesar disso, os índices



mais conhecidos e utilizados na literatura para mensurar o grau de corrupção nos países são o Índice de Percepção de Corrupção (IPC), da Transparência Internacional, e o Índice de Controle da Corrupção (CC), da base de dados do Banco Mundial (DE SIMONE; GAETA; MOURÃO, 2017, CHEN; NESHKOVA, 2020).

Em complemento, ressalta-se que o presente estudo, como reportado adiante, utiliza essas três variáveis mencionadas na operacionalização da transparência fiscal e da corrupção governamental. Assim, feitas tais considerações, na sequência são relacionados quatro estudos empíricos correlatos, constando de uma apresentação concisa de suas principais características, resultados e contribuições.

Cimpoeru e Cimpoeru (2015), desenvolveram estudo a fim de analisar a influência da transparência fiscal e do PIB *per capita* no controle da corrupção. Na metodologia, utilizaram um modelo de regressão em painel (modelo econométrico), com amostra de 59 países, no período de 2006-2012. Os indicadores utilizados foram: para medir o nível de corrupção como variável dependente foi o CC; para as variáveis independentes, transparência fiscal e crescimento econômico, foram utilizados, respectivamente, o IOA e dados do PIB *per capita* do Banco Mundial. Os resultados demonstraram que o IOA e o PIB *per capita* apresentam influência positiva e explicam 60% da variação do indicador de controle da corrupção. Os autores concluem ressaltando a relevância da transparência orçamentária como mecanismo de responsabilização de agentes públicos e de promoção de informações úteis à tomada de decisão econômica; ademais, defendem que políticas orientadas ao mercado e ao aumento da transparência impactam na redução da corrupção e favorecem o crescimento econômico.

De Simone, Gaeta e Mourão (2017), por sua vez, desenvolveram estudo longitudinal transnacional utilizando painel dinâmico com 116 países no período de 2003-2012. Como medida da corrupção os autores optaram por utilizar uma fonte de dados alternativa aos dois índices mais conhecidos – IPC e CC. O índice escolhido para a análise, segundo os autores, é

altamente correlacionado aos dois referidos índices e é mais adequado à série de tempo proposta. Tal medida é fornecida pelo conjunto de dados ‘Variedades da Democracia’ (V-Dem) provido por instituto de pesquisa da Universidade de Gotemburgo, na Suécia e da Universidade de Notre Dame, nos Estados Unidos. Esse índice inclui medidas de corrupção especificamente relacionadas a membros do poder executivo, legislativo e judiciário, assim como a funcionários do setor público.

Para medir a transparência fiscal, os autores também recorreram a um índice diferente do mais conhecido IOA, mas que é correlacionado com este. Eles utilizaram o índice elaborado por Wang, Irwin e Murara (publicado em 2015), chamado ‘Índice de pontos EFG’ cuja construção tem como base o anuário de Estatísticas Financeiras Governamentais (EFG) publicado pelo FMI. Tal medida foi escolhida porque, segundo os autores, possibilita a análise da série temporal proposta e fornece informações financeiras governamentais mais adequadas aos objetivos. As variáveis de controle utilizadas no estudo têm relação com a performance econômica, equilíbrio fiscal, e se o país faz parte da União Europeia; como variáveis instrumentais, utilizaram os níveis de diversificação étnico, linguístico e religioso do país.

Os resultados obtidos por meio da estimativa dos dados em painel dinâmico confirmam que a transparência fiscal está associada de forma negativa com a corrupção política de forma geral, mas também, e de modo mais específico, com a corrupção governamental e com a corrupção da administração pública, que envolvem, respectivamente, membros e agentes do poder executivo, e funcionários da administração pública, atores estes que estão mais implicados na gestão de recursos públicos (DE SIMONE; GAETA; MOURÃO, 2017).

O estudo de Montes e Luna (2021), por seu turno, foi desenvolvido com o objetivo de analisar se a transparência fiscal pode aumentar a percepção de controle da corrupção, bem como o papel dos aspectos legais do país nessa relação. Os autores argumentam que a transparência fiscal pode diminuir a assimetria informacional e, assim, reduzir o poder

discrecionalário de agentes públicos e políticos; além do mais, que a existência de um sistema legal fortalecido atua na repressão de condutas inadequadas praticadas por agentes e pode aumentar a percepção de controle da corrupção.

Na metodologia, os autores utilizaram dados em painel dinâmico, com amostra de 82 países, dentre os quais 14 são desenvolvidos e 68 em desenvolvimento, no período de 2006 a 2014. Essa distinção foi feita, conforme os autores, de modo que a análise pudesse proporcionar uma compreensão mais adequada, já que se observa que países desenvolvidos sustentam melhores índices de transparência fiscal e de controle de corrupção.

Como medida de corrupção, foi utilizado o CC e, para conferir maior robustez à análise, foi utilizado também o índice do Guia Internacional de Risco do País (GIRP), que tem como foco a corrupção no sistema político e avalia, especialmente, o clientelismo, nepotismo, fundo partidário secreto e ligações entre negócios e política. Para captar a transparência fiscal, utilizaram o IOA. Em relação à dimensão legal-institucional, utilizaram o indicador ‘regra da lei’ da base do BM, assim como ‘tribunais imparciais’ e ‘integridade do sistema legal’, ambos do Instituto Fraser. O indicador ‘voz e *accountability*’, da base do BM, foi utilizado para captar o efeito dos direitos civis e políticos de liberdade e expressão. Como variáveis de controle utilizou-se taxas de crescimento do PIB, dívida e inflação, bem como como uma relação extensa de variáveis instrumentais.

Os resultados do estudo indicam que o aumento da transparência fiscal tem efeito positivo no controle da corrupção. Além do mais, verificaram que a percepção de controle da corrupção tende a ser maior nas sociedades em que a mídia é atuante e há maior liberdade civil e de expressão, bem como onde existem tribunais imparciais e integridade do sistema legal. Verifica-se, ainda, que a regra da lei também influencia positivamente no controle da corrupção. Os autores também constataram evidências na interação entre a transparência fiscal e regra da lei na corrupção. Assim, ficou confirmado que os efeitos da regra da lei na percepção de

controle da corrupção são intensificados à medida que a transparência fiscal aumenta. Desse modo, os autores concluem sugerindo maior reivindicação social para que os governos elevem seus níveis de transparência fiscal a fim de controlar melhor os atos de corrupção que podem ser praticados por agentes públicos e políticos.

Chen e Neshkova (2020), com fundamento na teoria da escolha pública e na teoria principal-agente, desenvolveram estudo a fim de examinar empiricamente o efeito da transparência na governança, especificamente a relação entre transparência fiscal e a corrupção governamental. O enfoque da pesquisa foi direcionado a entender a importância relativa da transparência fiscal através dos oito documentos-chave relacionados às quatro fases do processo orçamentário – formulação, aprovação, execução, e avaliação e auditoria –, de modo que governos possam priorizar a implementação de ações com maior potencial de efeito na percepção da corrupção.

Na metodologia do estudo utilizou-se modelo de painel dinâmico com amostra de 95 países no período de 2006-2014. Como medida da corrupção os autores utilizaram os dois índices mais utilizados (CC e IPC) apenas para o teste de robustez, já que na análise principal optaram por utilizar o Índice de Corrupção Bayesiano (ICB), desenvolvido por Standaert (trabalho de 2015), que faz uma combinação de indicadores de corrupção. Segundo os autores, sua pesquisa foi a primeira a empregar o ICB como variável dependente e a opção por tal índice se deu em razão de maior cobertura de dados e predição dos níveis de corrupção. Para a operacionalização da transparência fiscal, foi utilizado o IOA na sua forma agregada, mas também desagregado nos seus componentes-base que são os oito documentos principais do ciclo orçamentário. Em relação às variáveis de controle, o modelo incluiu dados sobre o contexto político, econômico e sociodemográfico de cada país.

Os resultados comprovaram que a transparência fiscal está associada com a diminuição da corrupção. No entanto, apesar do resultado significativo, os autores reconhecem que a

transparência não deve ser vista como estratégia única de ação governamental para reduzir a corrupção em um país – que é influenciada por diversos fatores –, já que o efeito da transparência fiscal na percepção da corrupção pode parecer moderado, de acordo com os achados. Além disso, a pesquisa fornece novas visões acerca da divulgação de informações ao longo do ciclo do orçamento, demonstrando que a transparência fiscal nos estágios finais do ciclo impactam mais na percepção de controle da corrupção. Assim, sem desconsiderar a importância da divulgação plena dos documentos orçamentários, segundo os autores, os governos poderiam priorizar esforços na produção e divulgação de dois documentos principais como ações para diminuir a percepção da corrupção no país: os relatórios orçamentais de fim de ano e de auditoria.

O estudo mostrou, ainda, que apenas 17% dos países analisados apresentaram informações compreensíveis e significativas em relação ao relatório de fim de ano, e que somente 23% o fizeram em relação ao relatório de auditoria. Esses relatórios em geral apresentam, primeiro o que efetivamente foi realizado ao longo do ano fiscal, em termos de receitas e despesas, bem como a verdadeira situação fiscal do país; e também uma avaliação técnica e independente acerca do desempenho do governo e da confiabilidade das informações fiscais prestadas. Os autores explicam que a população pode considerar tais informações mais relevantes para responsabilização de governantes, em comparação àquelas apresentadas no início do processo orçamentário, que giram em torno do planejamento e de intenção de gastos para o período (CHEN; NESHKOVA, 2020).

## 2.4 DESENVOLVIMENTO DAS HIPÓTESES

### 2.4.1 HIPÓTESE 1: A TRANSPARÊNCIA FISCAL APRESENTA EFEITO DIRETO E NEGATIVO NA CORRUPÇÃO

A transparência fiscal é considerada um assunto recente no campo científico, visto que adentrou na agenda acadêmica como tema central de pesquisa em política econômica e administração pública ao final da década de 1990, há pouco mais de duas décadas (ALT, 2019). Assim, a literatura vem demonstrando empiricamente que níveis mais altos de transparência fiscal no setor público estão associados, de modo consistente, à melhora em resultados de gestão fiscal, de governança, como o controle da corrupção, e de desenvolvimento nacional (DERENZIO; WEHNER, 2017). Nessa linha, os impactos da transparência fiscal vêm sendo investigados e avaliados, incluindo seus efeitos na corrupção governamental, como demonstrado nas seções anteriores.

Sob uma perspectiva teórica, Chen e Neshkova (2020), por exemplo, fundamentaram sua análise empírica dos efeitos da transparência fiscal na corrupção a partir de pressupostos de duas teorias: a teoria da escolha pública, que suporta a importância da divulgação de informações fiscais na medida em que a transparência pode ser um fator que influencia a escolha do agente público para o não envolvimento em corrupção; e a teoria principal-agente, que focaliza a ligação entre transparência e *accountability*, e apoia o potencial da transparência fiscal para a redução da corrupção, mediante a redução da assimetria informacional entre o principal e o agente, levando à uma maior possibilidade de fiscalização e responsabilização eleitoral dos governantes pela gestão corrupta de recursos públicos.

Desse modo, o referido estudo comprovou que maior transparência fiscal no ciclo orçamentário contribui para menor corrupção percebida, assim como os demais estudos descritos de forma mais detalhada em tópico anterior (CIMPOERU; CIMPOERU, 2015, DE SIMONE; GAETA; MOURÃO, 2017, MONTES; LUNA, 2021). Nessa perspectiva, considerando que a corrupção se desenvolve em contextos de obscuridade e segredo, ou seja, em ambientes de pouca transparência (ELBAHNASAWY; REVIER, 2012), e sabendo-se que a transparência fiscal pode ser considerada uma ferramenta capaz de revelar e tornar público

indícios de ações corruptas nas operações governamentais (DE SIMONE; GAETA; MOURÃO, 2017), delinea-se a primeira hipótese de pesquisa:

**H<sub>1</sub>:** A transparência fiscal apresenta efeito direto e negativo na corrupção.

#### 2.4.2 HIPÓTESES 2 E 3: A TRANSPARÊNCIA FISCAL APRESENTA EFEITO DIRETO E POSITIVO NA VOZ E *ACCOUNTABILITY*, E EFEITO DIRETO E NEGATIVO NA DISTÂNCIA DO PODER

A revisão da literatura apresentada em tópico anterior ainda demonstra que fatores políticos e culturais também estão associados à transparência, incluindo a fiscal, sendo que a transparência pode ser considerada, de maneira geral, como um valor democrático fundamental (SCHNELL; JO, 2019). Nesse sentido, a divulgação de informações fiscais úteis e relevantes é considerada um fator essencial para *accountability* e para investigações e denúncias de atos de dirigentes públicos também pela mídia, fortalecendo, assim, o direito de liberdades de expressão, de associação e de imprensa, bem como o estímulo à participação do cidadão na tomada de decisão eleitoral para escolha do governante (BOEHM, 2015).

Para Porumbescu (2017, p. 26, tradução nossa), um dos “objetivos frequentemente declarados de se aumentar a transparência é para se reforçar a *accountability*”, uma vez que a divulgação de informações governamentais permite que os cidadãos possam avaliar o desempenho das instituições públicas, resultando na responsabilização do governo e no acompanhamento da implementação de medidas corretivas, quando a atuação das instituições for julgada ineficiente. Nesse sentido, o estudo de Albassam (2015) comprovou empiricamente que maiores níveis de transparência orçamentária estão associados de forma significativa a maiores níveis de voz e *accountability*, bem como a outros índices de governança, contribuindo, assim, para a qualidade das instituições, bem como para a responsabilização de burocratas e políticos, por suas ações.

Adicionalmente, considerando a transparência e a dimensão cultural, Hofstede (2011) expõe que o poder e a desigualdade são fatos considerados fundamentais para quaisquer sociedades, e, desse modo, nos países/territórios que apresentam grande nível de distância do poder, os membros das organizações da sociedade aceitam e inclusive esperam que o poder seja distribuído de forma desigual, sendo que essa desigualdade, como reforçam os autores (p. 9, tradução nossa), é direcionada de baixo para cima, ou seja, “o nível de desigualdade da sociedade é endossado pelos seguidores tanto como pelos líderes”.

Desse modo, a transparência constitui fator central, principalmente em ambientes de assimetria de informações, onde o agente que detém o poder (por delegação), e consequentemente possui informações relevantes e ‘valiosas’, por variadas razões decide por não compartilhar informações com aqueles menos poderosos; assim, verifica-se que transparência pode impactar na cultura de uma nação, notadamente, na dimensão que envolve as crenças e aceitação da estrutura de poder em uma sociedade, se mais desigualmente distribuído e hierarquizada ou não (JAIN; JAIN, 2018).

Nesse contexto, a transparência pode projetar-se como um instrumento de redução de poder em uma sociedade cujos poderes são concentrados de forma desequilibrada, na medida em que possibilita que os cidadãos avaliem a prestação de contas e responsabilizem governantes, em contraposição a um governo possuidor de plenos poderes (GRIMMELIKHUIJSEN et al., 2013). Em complemento, Hofstede (2011) ressalta que nas sociedades com maior distância do poder, ‘escândalos’ políticos costumam ser encobertos.

Ante o exposto, levando em conta a relação entre a transparência e fatores políticos e culturais, formulam-se as seguintes hipóteses da pesquisa:

**H<sub>2</sub>:** A transparência fiscal apresenta efeito direto e positivo na voz e *accountability*.

**H<sub>3</sub>:** A transparência fiscal apresenta efeito direto e negativo na distância do poder.



#### 2.4.3 HIPÓTESES 4 E 5: A VOZ E *ACCOUNTABILITY* EXERCE EFEITO NEGATIVO E DIRETO NA CORRUPÇÃO, E EFEITO MEDIADOR DA RELAÇÃO ENTRE TRANSPARÊNCIA FISCAL E CORRUPÇÃO

O primeiro estudo a investigar empiricamente a voz e *accountability* como um determinante político da corrupção foi realizado por Elbahnasawy e Revier (2012), de acordo com os próprios autores. Para eles (p. 317, tradução nossa), no que se refere à relação da sociedade com a governança pública, “as atitudes do público influenciam a avaliação de um agente público sobre o estigma social associado a um ato corrupto”, e, portanto, “as percepções do público sobre a qualidade da governança podem ter um impacto no nível de corrupção”. Os resultados da pesquisa demonstraram que maiores níveis de percepção de voz e *accountability* reduzem a percepção da corrupção.

Posteriormente, Kock e Gaskins (2014) conduziram um estudo sobre determinantes da corrupção com 47 países das regiões da América Latina e África Subsaariana, no período de 2006-2010, no qual encontraram relação significativa direta e negativa entre voz e *accountability* e corrupção governamental, nessa direção de ligação causal entre as variáveis. Esse resultado é concordante com os achados do estudo de Nascimento et al. (2019), que analisaram uma amostra mais abrangente em um intervalo de tempo maior: o estudo investigou 117 nações no período de 2000 a 2014; assim, os resultados demonstraram que maiores níveis de voz e *accountability* estão associados a menores níveis de corrupção governamental, tendo um tamanho de efeito grande.

Estudo mais recente, desenvolvido por Drebee, Abdul-Razak, Shaybth (2020), com o objetivo de verificar o impacto de índices de governança na corrupção em países árabes no período de 2005- 2016, concluíram que a capacidade de expressão de opinião e a *accountability* do governo pode impactar na diminuição da corrupção. Nessa linha, considerando as evidências empíricas do efeito da voz e *accountability* na corrupção, e, ainda, o impacto da transparência

fiscal para a redução da corrupção, principalmente de modo indireto, dado seu potencial de oportunizar e favorecer a participação mais ativa e fundamentada do cidadão na governança do país, por meio da divulgação de informações fiscais governamentais (ROSE-ACKERMAN, 1997, ALBASSAM, 2015, LEDENEVA; BRATU; KÖKER, 2017), formulam-se as seguintes hipóteses de pesquisa:

**H4:** A voz e *accountability* exerce efeito negativo e direto na corrupção.

**H5:** A voz e *accountability* exerce efeito mediador da relação entre transparência fiscal e corrupção.

#### 2.4.4 HIPÓTESES 6 E 7: A DISTÂNCIA DO PODER EXERCE EFEITO POSITIVO E DIRETO NA CORRUPÇÃO, E EFEITO MEDIADOR DA RELAÇÃO ENTRE TRANSPARÊNCIA FISCAL E CORRUPÇÃO

Compreendendo-se que cada cultura difere em termos de comportamentos e normas, verifica-se que a orientação cultural de uma sociedade, como o grau de distância do poder, pode produzir efeitos na corrupção de uma nação (TERZI, 2011, HOFSTEDE, 2011). Desse modo, visto que sociedades com elevada distância do poder geralmente são altamente hierarquizadas e burocráticas, Lima, Rufino e Machado (2019) afirmam que tal característica pode favorecer a corrupção, uma vez que esta surge como um meio de agilizar transações econômicas, burlando as exigências normativas e a rigidez ocasionada pela burocracia excessiva. Esses autores (p. 65, tradução nossa) argumentam que “a burocracia e a corrupção parecem andar de mãos dadas” e sugerem que a redução da burocracia, para alcance de sua forma mais eficiente, pode desestimular a corrupção.

Hofstede (2011) descreve a distância do poder como o grau com que membros menos poderosos da sociedade aceitam e até esperam que o poder seja distribuído de forma desigual, como já mencionado. Em complemento, nas sociedades com grande distância do poder, a

importância do papel dos cidadãos na política e governança são secundários, e aos detentores do poder são permitidos privilégios e grande poder de ordem perante seus subordinados; desse modo, os cidadãos se envolvem de forma mais passiva no âmbito político e eleitoral nacional (MALEKI; HENDRIKS, 2015). Nesse sentido, em condições democráticas de maior engajamento do cidadão, consciente de seu poder, na esfera político-eleitoral, maior é a reação pública diante do envolvimento de governantes em casos de corrupção, o que pode diminuir sua ocorrência (BOEHM, 2015).

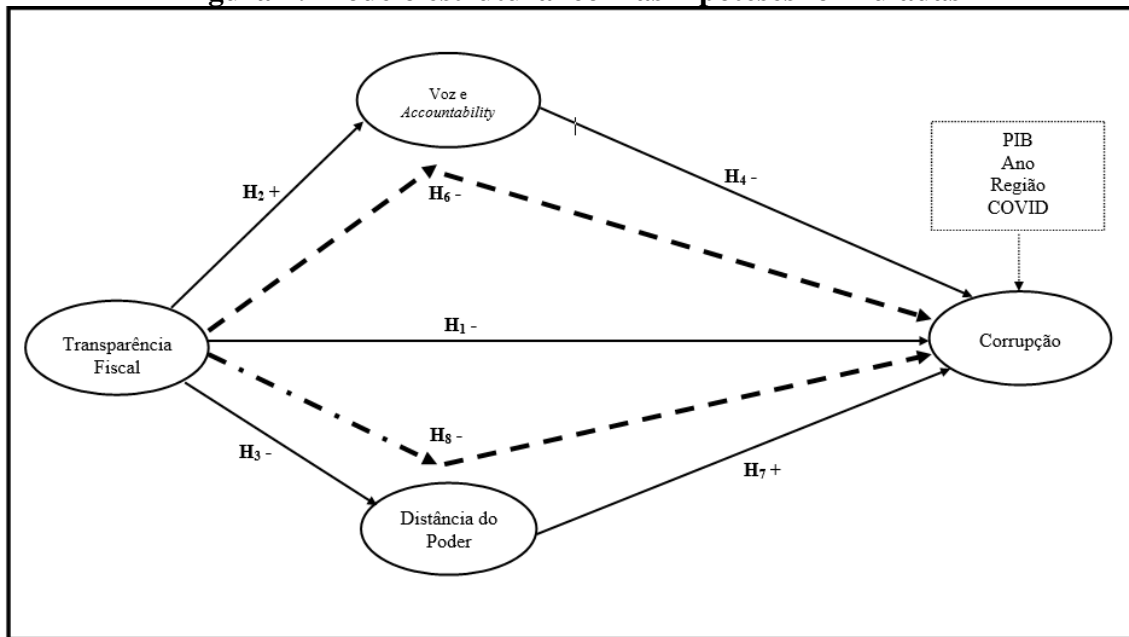
Assim, espera-se que menor distância do poder tenha impacto na redução da corrupção. Além do mais, espera-se que sociedades com elevada distância do poder apresentem maior grau de corrupção e informações públicas escassas e de baixa qualidade (MCNAB, WILSON, 2018). Desse modo, considerando o impacto da transparência fiscal na corrupção, especialmente de modo indireto, visto que a transparência pode ser considerada uma ferramenta que reduz a concentração de poder, por meio do compartilhamento de informações públicas e o consequente ‘empoderamento’ da sociedade informada para responsabilização fundamentada de governantes (GRIMMELIKHUIJSEN et al., 2013); formulam-se as hipóteses de pesquisa a seguir:

**H<sub>6</sub>:** A distância do poder exerce efeito positivo e direto na corrupção.

**H<sub>7</sub>:** A distância do poder exerce efeito mediador da relação entre transparência fiscal e corrupção.

A estruturação do modelo estrutural proposto pode ser observada na Figura 2, contendo as sete hipóteses previstas, bem como os respectivos tipos de relacionamentos esperados:

**Figura 2: Modelo estrutural com as hipóteses formuladas**



Fonte: Elaborada pelos autores.

O modelo estrutural proposto é apresentado por um ‘diagrama de trajetórias’ que representa as relações diretas e indiretas entre as variáveis analisadas, sendo que estas variáveis são apresentadas nos círculos e são chamadas de construto (ou variável latente ou variável mensurada) (NEVES, 2018). Segundo o autor (p. 15), construto é um “conceito latente que não pode ser observado de forma direta ou medido sem erro, dependendo, para sua mensuração, da comunalidade entre duas ou mais variáveis observadas”. As setas contínuas referem-se aos relacionamentos diretos e as setas tracejadas indicam os relacionamentos indiretos previstos por meio das hipóteses apresentadas. As hipóteses do modelo indicadas com os símbolos (+) e (-), respectivamente, significam que são previstas relações positivas ou negativas nas relações entre os construtos. No retângulo apresentado estão listadas as variáveis de controle incluídas no modelo.

No modelo estrutural proposto, existe, então, um construto exógeno<sup>2</sup>, a transparência fiscal, e três construtos endógenos<sup>3</sup> – voz e *accountability*, distância do poder, e o construto endógeno alvo, corrupção. Adicionalmente, ao modelo estrutural foram incluídas as seguintes variáveis de controle: ano, PIB *per capita* PPC, região, e se ano de pandemia pela COVID-19 ou não. Dessa forma, espera-se que os efeitos descritos nas hipóteses formuladas, em relação ao construto endógeno alvo (corrupção), ocorram independentemente do ano, do PIB *per capita* PPC, da região do mundo e de período de pandemia.

Quanto ao desenvolvimento econômico de uma nação, a literatura demonstra que o PIB *per capita*, utilizado em estudos como medida de desenvolvimento econômico (ELBAHNASAWY; REVIER, 2012, CHEN; NESHKOVA, 2020) e de crescimento econômico (CIMPOERU; CIMPOERU, 2015) dos países, é um fator que está associado à diminuição da corrupção; desse modo, autores de estudos recentes (p. ex. KOCK; GASKINS, 2014, NASCIMENTO et al., 2019, CHEN; NESHKOVA, 2020) vêm utilizando o PIB *per capita* como variável de controle nas pesquisas sobre determinantes da corrupção.

---

<sup>2</sup>“Variável exógena: variável observada ou latente que nunca é dependente de outras” no modelo (NEVES, 2018, p. 16).

<sup>3</sup>“Variável endógena: variável observada ou latente que é, em algum momento, dependente de outras” no modelo (NEVES, 2018, p. 16).

### 3 METODOLOGIA

O presente trabalho investigou as relações existentes entre transparência fiscal e corrupção, associando os efeitos da voz e *accountability* e da dimensão cultural ao modelo de teórico proposto. O estudo tem caráter quantitativo e utilizou dados secundários para sua operacionalização.

Para capturar a *transparência fiscal*, foi utilizado como medida o Índice do Orçamento Aberto (IOA), da Parceria Internacional do Orçamento (PIO) (traduzido do inglês *Open Budget Index – OBI, from International Budget Partnership - IBP*); e sua pontuação vai de 0 a 100, onde 100 representa o mais alto nível de transparência fiscal (PIO, 2020). Para este estudo, esses dados foram agrupados em cinco categorias de desempenho da transparência fiscal, de acordo com a pontuação de cada país, a saber: (1) 0-20 (escassa ou nenhuma); (2) 21-40 (mínima); (3) 41-60 (limitada); (4) 61-80 (significativa); e (5) 81-100 (extensa) (PIO, 2020). Quanto à avaliação especial COVID realizada pela PIO, as categorias foram multiplicadas por 100 (para padronização frente à série histórica utilizada na presente pesquisa) uma vez que estas foram distribuídas da seguinte forma no relatório oficial: 1) 0-0,20 (mínima); (2) 0,21-0,40 (limitada); (3) 0,41-0,60 (alguma); (4) 0,61-0,80 (adequada); e (5) 0,81-1,00 (substantiva) (PIO, 2021b).

A corrupção, por sua vez, foi medida tanto pelo Índice de Percepção da Corrupção (IPC), da Transparência Internacional (TI) (traduzido do inglês *Corruption Perception Index - CPI, from International Transparency – IT*), como pelo índice Controle da Corrupção (CC) (traduzido do inglês *Corruption Control*), da base de dados do Banco Mundial. O primeiro, o IPC, varia de 0 a 100, onde 0 significa maior nível de percepção da corrupção no setor público (TI, 2021d); e, a exemplo dos estudos de Kock e Gaskins (2014) e Nascimento et al. (2019), o índice foi multiplicado por -1, a fim de se evitar possíveis erros de interpretação dos resultados

de relação entre as variáveis. Já o segundo índice de corrupção, o CC, varia de -2,5 a 2,5, sendo que o valor 2,5 é atribuído a níveis mais altos de controle da corrupção (WGI, 2021); contudo, ressalta-se que esse índice (CC) foi utilizado como um teste de confirmação, com o objetivo de conferir maior robustez aos resultados da pesquisa.

A voz e *accountability* foi medida por meio do índice homônimo, *Voz e Accountability* (VA) (traduzido do inglês *Voice and Accountability*) que consta na base de dados do Banco Mundial. A pontuação desse índice oscila de -2,5 a 2,5, sendo que quanto mais perto de 2,5, maior é o grau de voz e *accountability* em dado país (WGI, 2021).

Por último, como medida operacional da dimensão cultural, neste estudo foi utilizado o índice de Distância do Poder (DP) (traduzido do inglês *Power Distance Index – PDI from Hofstede’s Cultural Model*), como uma dimensão da cultura incluída no Modelo de Hofstede (HOFSTEDE INSIGHTS, 2021a); e os valores desse índice variam entre 0 a 100, sendo que resultados mais próximos de 0 indicam menor distância de poder, isto é, quando se verifica que a sociedade de um país se esforça para que o poder seja distribuído de modo mais uniforme.

Realizada uma breve descrição das variáveis de interesse (cada índice será explicado com maiores detalhes em tópicos a seguir), apresenta-se o Quadro 1, a fim sintetizar as informações sobre as denominações dos construtos e suas respectivas definições operacionais e constitutivas, bem como o endereço eletrônico de onde foram obtidos os dados relativos a cada índice.

**Quadro 1: Definições Constitutivas e Operacionais das Variáveis e Links dos Dados**

| Construto       | Definição Constitutiva   | Definição Operacional  | Link da Base de Dados   |
|-----------------|--|--|---|
| Corrupção (IPC) | Grau com que o poder público é usado para obtenção de vantagens privadas, violando as ‘regras do jogo’ (JAIN, 2001). | Índice de Percepção de Corrupção (IPC), da Transparência Internacional (TI). | <a href="https://www.transparency.org/en/cpi/2020/index/nzl">https://www.transparency.org/en/cpi/2020/index/nzl</a> |
| Corrupção (CC)  |  | Índice Controle da Corrupção (CC) publicado pelo Banco Mundial.              | <a href="https://info.worldbank.org/governance/wgi/">https://info.worldbank.org/governance/wgi/</a>                 |

|                                  |   |  |   |
|----------------------------------|---|--|---|
| Voz e <i>Accountability</i> (VA) | Exprime o grau de participação dos cidadãos na governança do país.  | Índice Voz e <i>Accountability</i> (VA) publicado pelo Banco Mundial.          | <a href="https://info.worldbank.org/governance/wgi/">https://info.worldbank.org/governance/wgi/</a>   |
| Distância do Poder (DP)          | Expressa o grau com que a sociedade aceita e espera que o poder seja distribuído de modo desigual.  | Índice Distância do Poder (DP) desenvolvido por Hofstede.                      | <a href="https://www.hofstede-insights.com/country-comparison/">https://www.hofstede-insights.com/country-comparison/</a>   |
| Transparência Fiscal (IOA)       | Reflete o grau de transparência fiscal do país, quanto à publicação de documentos-chave do ciclo orçamentário; bem como a transparência na introdução/implementação de pacotes emergenciais COVID | Índice do Orçamento Aberto (IOA) da Parceria Internacional do Orçamento (PIO). | 2012 a 2019<br><a href="http://survey.internationalbudget.org/#profile">http://survey.internationalbudget.org/#profile</a><br>2020<br><a href="https://internationalbudget.org/covid/">https://internationalbudget.org/covid/</a> |

Fonte: Elaborado pelos autores.

Os dados coletados referem-se aos valores dos índices IOA, IPC, CC, e VA nos cinco anos: 2012, 2015, 2017, 2019 e 2020-Covid. Já os valores do índice DP foram coletados em sua versão atual, disponibilizada na página eletrônica especializada, uma vez que a cultura de uma nação, tende a se prolongar por longo período de tempo, por ter bases históricas (GRIMMELIKHUIJSEN et al., 2013).

Adicionalmente, além dessas variáveis de interesse, foram incluídas na análise quatro variáveis de controle, quais sejam: a) ano (2012, 2015, 2017, 2019 e 2020-Covid); b) PIB *per capita* PPC, apresentado em dólares correntes (atualizados em 16/12/2021) e obtido da base de Indicadores de Desenvolvimento do Banco Mundial), referentes aos anos analisados, e que foram transformados em Logaritmo natural; c) região (1- África/Oriente Médio, 2- América Latina/Caribe, 3- Ásia/Oriente Médio/Oceania, 4- América do Norte, e 5- Europa); e d) COVID, indicando se é ano de pandemia pela Covid-19 (ano sem pandemia = 0 e ano de pandemia = 1).

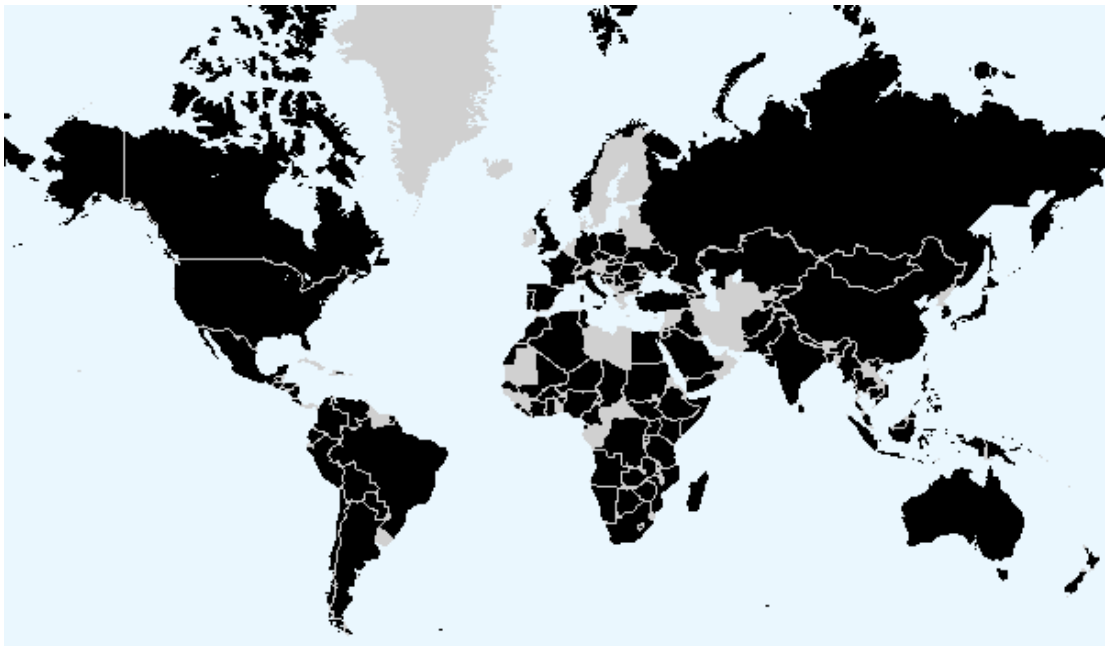
Para tanto, foi elaborado um painel de dados com as variáveis de interesse: Índice do Orçamento Aberto (IOA); as duas alternativas de índices de percepção da corrupção, o Índice



de Percepção da Corrupção (IPC) e o Controle da Corrupção (CC); *Voz e Accountability* (VA); e Distância do Poder (DP); bem como com as variáveis controle.

Os dados referem-se a 120 países (que são todos os países avaliados no Relatório 2020-Especial Covid) – 42 da África; 18 da América Latina/Caribe; 32 da Ásia/Oriente Médio/Oceania; 2 da América do Norte; e 26 da Europa) no período de 2012-2020, especificamente cinco anos: 2012, 2015, 2017, 2019 e 2020 (anos de publicação do índice de transparência fiscal, o IOA, incluindo a avaliação Especial Covid). Desse modo, totalizam-se 600 observações. A Figura 3 demonstra os países contemplados no estudo, destacados na cor preta.

**Figura 3: Países contemplados no estudo**



Fonte: Elaborada pelos autores.

O conjunto dos 120 países analisados compreende países em vários estágios de desenvolvimento e é considerado uma amostra representativa e variada das nações ao redor do mundo, considerando critérios diversos, como posição geográfica, economia, dependência de recursos naturais e auxílio internacional, colonização e sistema de governo (PIO, 2020). Tal explicação é reforçada no tópico a seguir, ao tratar dos países selecionados para avaliação global da transparência fiscal. Assim, o conjunto de dados expressa heterogeneidade em relação às

características dos países contemplados na amostra, além de haver uma abrangência global, dado que há países localizados em todas as regiões do mundo.

Inicialmente foi realizada uma breve análise da transparência fiscal dos países incluídos na amostra dentro do intervalo de tempo pesquisado, a fim de se resumir o conjunto de dados e de se ter uma visão geral de suas distribuições, demonstrando, assim, a evolução da transparência fiscal dos governos centrais ao longo do tempo. Na sequência, foram apresentadas as medidas relacionadas às características de distribuição dos dados das variáveis de interesse: média, mediana e moda, desvio-padrão, curtose, assimetria, intervalo, e valores mínimo e máximo.

No que se refere à técnica de análise de dados, foi utilizada a técnica de Análise Robusta de Caminho, de modo semelhante às pesquisas desenvolvidas por Kock e Gaskins (2014) e Nascimento et al. (2019). Assim, conforme ensinamento desses autores, o emprego dessa técnica se justifica em razão da possibilidade de testagem completa do modelo proposto, estimando-se os efeitos tanto diretos como indiretos das variáveis explicativas ou independentes sobre as variáveis respostas ou dependentes, ou seja, capturando as múltiplas relações de dependência e independência entre os construtos; ademais, possibilita a estimação dos valores  $p$  por meio de procedimentos não paramétricos, uma vez que nem todas as variáveis do modelo proposto apresentaram distribuição normal. Acrescenta-se, ainda, que a modelagem estrutural dessa análise confere facilidade de visualização e interpretação dos relacionamentos existentes entre os construtos, em virtude de sua representação gráfica (NEVES, 2018).

No que diz respeito aos valores ausentes (*missing values*), estes foram tratados por meio do método de imputação da média de cada variável nas células da planilha que estavam sem dados disponíveis, até o limite de 5% do total das observações. Nesse sentido, reconhecendo que tal procedimento pode, ocasionalmente, distorcer os resultados significativos, por diminuir a variabilidade dos dados (HAIR et al., 2009), o modelo estrutural proposto foi reestimado após

se eliminar os valores ausentes, conforme descrito mais adiante, e, desse modo, entende-se que o procedimento de tratamento seguido não configura uma limitação relevante para a condução do presente estudo.

Nas próximas seções são detalhadas as informações sobre cada um dos índices envolvidos neste estudo.

### 3.1 MEDIDA DE TRANSPARÊNCIA FISCAL – ÍNDICE DO ORÇAMENTO ABERTO (IOA)

Dentre os índices utilizados na literatura com o propósito de se pesquisar a transparência fiscal, o IOA é considerado uma medida que evidencia a situação da transparência orçamentária no mundo, fornecendo dados úteis para pesquisadores e outras partes interessadas (DE RENZIO; MASUD, 2011). O IOA foi criado pela Parceria Internacional do Orçamento (PIO), ONG que vem conduzindo, desde o ano de 2006, essa investigação da transparência nos processos orçamentários de governos centrais ao redor do mundo (SEIFERT; CARLITZ; MONDO, 2013, DE RENZIO; MASUD, 2011).

Segundo Steifert, Carlitz e Mondo (2013), a criação desse índice trouxe uma inovação na maneira de se medir a transparência fiscal, uma vez que permite uma comparação no tempo, entre uma ampla variedade de países. Assim, além de uma ‘ferramenta de pesquisa’, o índice também é considerado, de acordo com os autores, uma ‘ferramenta diagnóstica útil’ para análise da transparência fiscal nacional e global, porque consiste em uma avaliação baseada em questões objetivas (não em percepções) conduzida por investigadores locais independentes; e, também, porque é uma medida que representa uma definição da transparência orçamentária em termos quantitativos.

Ademais, o IOA também pode ser considerado uma ‘ferramenta de ativismo’ de que organizações em vários países vêm dispendo para pleitear melhorias na transparência fiscal

nacional, seja para a divulgação de determinado documento orçamentário que ainda não é de domínio público, seja para aprimoramento da qualidade da informação orçamentária disponibilizada pelo governo central (SEIFERT; CARLITZ; MONDO, 2013, DE RENZIO; MASUD, 2011).

O IOA é construído com base em um extenso questionário, a partir dos valores resultantes de 109 questões (de um total de 228), que avaliam a disponibilidade da informação orçamentária governamental ao público (PIO, 2020). As questões são baseadas nas boas práticas de gestão de finanças públicas emanadas por organizações multilaterais como o FMI, OCDE, BM (POA, 2021). Especificamente, as questões mensuram as providências de cada nação no sentido de divulgar oito documentos orçamentários principais nos seus sítios eletrônicos, de modo tempestivo e com informações que sejam abrangentes e compreensíveis ao público (PIO, 2020).

Assim, de acordo com o inquérito, os oito documentos orçamentais principais, reconhecidos internacionalmente, que deveriam estar acessíveis ao público para informar sobre as quatro fases do ciclo orçamentário – formulação (For), aprovação (Apr), execução (Exe) e fiscalização (Fis) –, são: Declaração pré-orçamental e Proposta do Orçamento do Executivo (For); Orçamento Promulgado (Apr); Orçamento Cidadão (For/Apr); Relatórios durante o ano, Revisão Semestral e Relatório de Fim de Ano (Exe); e Relatório de Auditoria (Fis) (PIO, 2019).

O resultado de cada país, então, consiste na média dos valores obtidos nas questões, as quais correspondem a um escore numérico que vai de 0 a 100. Cada questão possui ou quatro alternativas pontuadas – a (100), b (67), c (33) e d (0) – ou duas alternativas pontuadas – a (100) e b (0). Alternativas não pontuadas em cada tipo de questão – indicadas pelas letras ‘e’ ou ‘c’ (não se aplica), respectivamente – não integram a pontuação agregada (PIO, 2020). Assim, a partir dos resultados obtidos no índice, é realizado um ranqueamento dos países, de acordo com

seu respectivo nível de ‘abertura orçamentária’, que vai de 0 a 100, onde 100 representa o mais alto nível de transparência fiscal (PIO, 2020).

O processo de investigação e coleta de informações envolve pesquisadores e especialistas independentes da sociedade civil e agentes públicos governamentais dos países, tendo a supervisão dos colaboradores da PIO (SEIFERT; CARLITZ; MONDO, 2013). Os pesquisadores situados em cada país preenchem o questionário com base em pesquisas e em entrevistas com agentes do governo. As respostas finais são registradas pelos colaboradores da PIO após revisão por pares de especialistas em cada país, bem como por agentes do governo, o que assegura maior consistência na interpretação das questões, segundo os autores. Ademais, todos os comentários e as indicações das documentações comprobatórias acompanham o questionário final. Para os autores, essa investigação representa um processo de pesquisa independente e baseado em evidências, garantindo, assim, a credibilidade das questões e precisão na coleta de dados.

O último relatório completo divulgado pela PIO é referente ao ano de 2019 (publicado em 2020) e os resultados nele apresentados retratam a transparência fiscal no mundo a partir de 31 de dezembro de 2018. Essa edição avaliou um conjunto de 117 países. Desde o lançamento do IOA, em 2006, foram publicadas, até o momento do desenvolvimento deste estudo, sete rodadas de avaliações, que normalmente ocorrem com periodicidade de dois anos – 2006 (59 países), 2008 (85 países), 2010 (94 países), 2012 (100 países), 2015 (102 países), 2017 (115 países), 2019 (117 países) (PIO, 2021a); e no ano de 2020 foi divulgado um relatório especial a fim de avaliar as ações governamentais relativas ao cenário de crise pela pandemia da Covid-19 (120 países) (PIO, 2021b).

De acordo com Steifert, Carlitz e Mondo (2013), os países que fazem parte dessas investigações compõem uma amostra representativa e variada das nações ao redor do mundo,

cujos critérios de seleção incluem geografia, desenvolvimento econômico, dependência de recursos naturais e de ajuda internacional, colonização e sistema de governo.

Ressalta-se, por fim, que a pontuação obtida por cada país indica que a transparência fiscal nacional é considerada suficiente se igual ou maior do que 61 pontos, ou insuficiente, se inferior. De forma mais detalhada, os resultados podem ser distribuídos em cinco intervalos de transparência orçamentária: 0-20 (escassa ou nenhuma); 21-40 (mínima); 41-60 (limitada); 61-80 (significativa); e 81-100 (extensa) (PIO, 2020). Na literatura encontramos estudos que se utilizaram dessa medida nas pesquisas com essa temática (p. ex. ALBASSAM, 2015, CIMPOERU; CIMPOERU, 2015, CHEN; NESHKOVA, 2020, MONTES; LUNA, 2021).

### *3.1.1 A Avaliação Especial do efeito COVID*

Em virtude do impacto da pandemia na gestão das finanças públicas, a PIO organizou uma rápida avaliação dos pacotes de políticas fiscais emergenciais introduzidos por 120 governos entre o período de primeiro de março a 30 de setembro de 2020. Tal avaliação é considerada suplementar à avaliação completa do IOA 2021 (que será divulgada) e teve como base 26 indicadores novos criados para refletir as normas e diretrizes que vieram a ser editadas por organizações internacionais reconhecidas, sendo que 19 desses indicadores referem-se a avaliação da transparência dos pacotes emergenciais. A avaliação dos referidos pacotes emergenciais abrange medidas fiscais adotadas por governos centrais a fim de responder a vários aspectos da crise por COVID-19, que incluem: receitas, despesas e financiamentos, bem como providências institucionais relacionadas.

A escala de avaliação de desempenho de cada país medida pelos indicadores varia de zero a um, divididas em cinco categorias de desempenho, de acordo com a pontuação: 0-0,20 (mínima); 0,21-0,40 (limitada); 0,41-0,60 (alguma); 0,61-0,80 (adequada); e 0,81-1,00 (substantiva). Além disso, o resultado foi publicado considerando a categoria e não a pontuação,

por deliberação dos responsáveis pela pesquisa, tendo em vista a celeridade no processo avaliativo, o reduzido número de indicadores de análise e a natureza emergencial da situação. Ressalta-se, nesse caso, que tais valores foram multiplicados por 100 a fim de uniformizar a base de dados em relação aos anos anteriores da avaliação do IOA.

### 3.2 MEDIDAS DE CORRUPÇÃO – ÍNDICE DE PERCEPÇÃO DA CORRUPÇÃO (IPC) E CONTROLE DA CORRUPÇÃO (CC)

A mensuração prática da corrupção é um ponto que gera certas dificuldades para o desenvolvimento de estudos sobre o tema, uma vez que a ocorrência desse fenômeno não é explícita e ocorre em segredo, dificultando a construção de medidas diretas. Nesse caso, as pesquisas se utilizam das medidas indiretas, baseadas na percepção dos indivíduos ou de especialistas (ABRAMO, 2005). Apesar dos desafios, pesquisadores e instituições pelo mundo vêm tentando medir a corrupção, desenvolvendo indicadores baseados em diversas fontes de dados. De todo modo, Jain (2001) explica que os índices de corrupção divulgados tendem a ser fortemente correlacionados, indicando que as medidas de corrupção podem fornecer uma estimativa confiável do ‘fenômeno real’.

Alguns desses índices que buscam evidenciar a magnitude da corrupção são o IPC, desenvolvido pela TI, conhecido como o indicador internacional de corrupção no setor público mais utilizado no mundo, que é “compilado a partir de outros indicadores, todos estes referentes a opiniões de pessoas ligadas a corporações transnacionais (ou que para elas prestam serviços)” (ABRAMO, 2005, p. 34). Junto com o IPC, outro indicador de corrupção tão amplamente utilizado e reconhecido na literatura sobre o tema é o CC, da base de dados do Banco Mundial; este índice integra o conjunto de Indicadores Globais de Governança (IGGov) do BM (DE SIMONE; GAETA; MOURÃO, 2017).

### 3.2.1 ÍNDICE DE PERCEPÇÃO DA CORRUPÇÃO (IPC - TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL)

O IPC foi fundado em 1995, dois anos após a criação da TI, e é um indicador que agrega diversas fontes de dados com o objetivo de medir a percepção mundial da corrupção no setor público, isto é, a extensão da corrupção política e administrativa, a partir da perspectiva de profissionais em negócios e especialistas. Os dados que embasam o índice buscam compreender tanto um universo das formas de corrupção (propina, desvio de fundos, uso do poder público para fins privados, nepotismo, captura do estado), como alguns mecanismos de prevenção de corrupção que podem ser encontrados nos países (legalidade de programas de integridade; julgamento de agentes corruptos; disfunções da burocracia; adequação de leis de divulgação financeira, conflito de interesses e acesso à informação; e liberdade/proteção da imprensa) (TI, 2021c).

O índice é construído a partir de 13 fontes diferentes de dados, provenientes de 12 instituições conceituadas e distintas, dentre as quais o Banco Mundial, Fórum Econômico Mundial, *The Economist*, *Freedom House*, entre outras; e consolida as percepções de corrupção no mundo dentro dos dois anos anteriores (TI, 2021c).

Em sua metodologia, o processo de cálculo do índice também inclui avaliações independentes orientadas por dois pesquisadores institucionais e dois conselheiros acadêmicos não filiados à Instituição, a fim de assegurar maior qualidade da análise. Ressalta-se, ainda, que as pontuações dos países/territórios podem ser comparadas ao longo do tempo, apenas a partir do ano de 2012, quando houve mudança na metodologia do IPC (TI, 2021c, TI, 2021d).

No IPC de 2020, em sua última divulgação no momento desta pesquisa, foram incluídos 180 países e territórios no *ranking*. Os países/territórios são incluídos no processo de cálculo do índice caso sejam submetidos à avaliação por, no mínimo, três fontes de dados; assim, o resultado é baseado na média de pontos desses dados. A escala de pontuação do IPC varia de 0



a 100, onde zero significa maior percepção da corrupção e 100 indica que o país é percebido como muito ‘limpo de corrupção’ (TI, 2021d).

### 3.2.2 CONTROLE DA CORRUPÇÃO (CC - INDICADORES GLOBAIS DE GOVERNANÇA, DA BASE DE DADOS DO BANCO MUNDIAL)

O CC constitui uma das seis dimensões da governança que compõem os IGGov. Os IGGov consistem em indicadores agregados de governança baseados em mais de 30 fontes de dados, construídos para medir a qualidade da governança ao redor do mundo, abrangendo mais de 200 países, no período de 1996-2019. Nesse contexto, a governança está relacionada com a forma em que a autoridade é exercida no país, envolvendo processos de escolha e monitoramento de governantes; efetividade e adequação das políticas públicas; e respeito às instituições. Assim, as fontes de dados reportam as visões e experiências de diversos atores espalhados pelo mundo, como cidadãos, empresários, e especialistas dos setores público, privado e de ONGs (WGI, 2021).

Ressalta-se que os IGGov são produzidos pelos pesquisadores Daniel Kaufmann e Aart Kraay, e constam da base de dados do BM. Essas medidas são consideradas úteis para a realização de pesquisas com a finalidade de comparação e avaliação de tendências entre os países ao longo do tempo. Dessa forma, cabe ressaltar que quando há atualizações nas fontes de dados, estes são revisados e as informações sobre as modificações são detalhadas; ademais, verifica-se que algumas alterações contribuíram para mudanças maiores nos IGGov de alguns países entre os anos de 2013 e 2014 (WGI, 2021).

Em complemento, as informações sobre os IGGov apontam que mudanças de curto prazo na governança são consideradas de difícil mensuração, e são basicamente pequenas; assim, o uso do indicador não é aconselhado para comparações de um ano para o outro, mas sim para períodos mais longos de tempo, já que as variações a cada ano podem ser

insignificantes levando-se em conta a margem de erro. Nas comparações ao longo de um período maior de tempo, de dez anos por exemplo, diferenças significativas foram observadas nos IGGov em alguns países (WGI, 2021).

Especificamente acerca do CC, a utilização desse indicador individual na presente pesquisa, de forma desagregada dos IGGov, visa concentrar as informações da pesquisa particularmente para a área da percepção do controle da corrupção de cada país (WGI, 2021). O índice CC está relacionado à área da governança que envolve “o respeito dos cidadãos e do estado pelas instituições que governam as interações econômicas e sociais entre eles” (KAUFMANN; KRAAY; MASTRUZZI, 2011, p. 223, tradução nossa).

Assim, o CC “captura as percepções da extensão com que o poder público é exercido para fins privados, incluindo tanto a pequena como a grande corrupção, assim como a ‘captura’ dos estados pela elite e interesses privados” (WGI, 2021, tradução nossa).

O escore estimado do índice pode ser reportado em sua ‘unidade padrão normal’, com sua distribuição variando de -2,5 a 2,5, sendo que os valores mais altos correspondem a melhores resultados na percepção de controle da corrupção (WGI, 2021). Na literatura encontramos diversos estudos que utilizaram o CC nas investigações com essa temática (p. ex. ELBAHNASAWY; REVIER, 2012, CIMPOERU; CIMPOERU, 2015, MONTES; LUNA, 2021).

### 3.3 MEDIDA DE VOZ E *ACCOUNTABILITY* – VOZ E *ACCOUNTABILITY* (VA - INDICADORES GLOBAIS DE GOVERNANÇA, DA BASE DE DADOS DO BANCO MUNDIAL)

Assim como o índice de corrupção CC (como detalhado no tópico anterior), o indicador *Voz e Accountability* (VA) também integra uma das seis dimensões da governança que

compõem os indicadores agregados de governança, os IGGov, da base de dados do banco Mundial (WGI, 2021).

Especificamente acerca do indicador VA, sua utilização de forma desagregada dos IGGov, no presente estudo, tem por objetivo concentrar as informações da pesquisa particularmente para área da percepção da voz e *accountability* de cada país (WGI, 2021). O índice VA refere-se à área da governança que abrange “o processo pelo qual os governos são selecionados, monitorados e substituídos” (KAUFMANN; KRAAY; MASTRUZZI, 2011, p. 223, tradução nossa).

Desse modo, o VA “captura as percepções da extensão com que os cidadãos de um país são capazes de participar da seleção de seu governo, assim como da liberdade de expressão, liberdade de associação, e uma imprensa/mídia livre” (WGI, 2021, tradução nossa). O escore estimado do indicador oscila de -2,5 a 2,5, sendo que os valores mais altos correspondem a melhores resultados na percepção de voz e *accountability* (WGI, 2021). Na literatura diversos estudos já utilizaram o VA (p. ex. ELBAHNASAWY; REVIER, 2012, KOCK; GASKINS, 2014, NASCIMENTO et al., 2019, DREBEE, ABDUL-RAZAK, SHAYBTH, 2020).

#### 3.4 MEDIDA DE DIMENSÃO CULTURAL – ÍNDICE DE DISTÂNCIA DO PODER (DP – MODELO DAS DIMENSÕES CULTURAIS DE HOFSTEDE)

A DP constitui uma das seis dimensões culturais que integram o Modelos das Dimensões da Cultura Nacional de Hofstede, cujo estudo foi conduzido pelo professor Geert Hofstede, com objetivo de investigar a influência da cultura nos valores em ambiente de trabalho, analisando dados da IBM entre 1967 e 1973; e em 2010 foram relacionadas pontuações para 76 países, que teve como base o estudo da IBM aplicado por diferentes estudiosos em diversas populações internacionais. (HOFSTEDE INSIGHTS, 2021b).

Hofstede (2011, p. 3, tradução nossa) define cultura como “a programação coletiva da mente que distingue membros de um grupo ou categoria de pessoas de outras”. As dimensões culturais envolvem preferências características de cada país sobre determinados aspectos relacionados a cultura, os quais possibilitam a distinção entre um país e outro, por comparação, uma vez que se trata de uma medida relativa, em função da singularidade da natureza humana, o que impossibilita uma avaliação da cultura em termos absolutos (HOFSTEDE INSIGHTS, 2021b).

A DP consiste em uma dimensão relacionada ao problema da desigualdade entre as pessoas e, de acordo com Hofstede (2011, p. 9, tradução nossa) é definida como “a extensão com que os membros menos poderosos de organizações e instituições (como a família) aceitam e esperam que o poder seja distribuído desigualmente”. Em complemento, os autores afirmam que a desigualdade é uma característica própria de todas as sociedades, embora umas sejam mais desiguais do que outras; ademais, algumas características de sociedade com elevada distância do poder são: hierarquia estruturada em desigualdade; subordinação passiva, onde se espera ordens sobre o que deve ser feito; governos autocráticos; corrupção é comum e escândalos são ocultados; distribuição de renda é consideravelmente desigual na sociedade. A título de melhor compreensão, os autores destacam que países do leste europeu, latinos, asiáticos e africanos tendem a apresentar índices mais elevados de distância do poder, em contraste com os países ocidentais germânicos e de língua inglesa.

O índice varia de 0 a 100, onde valores mais próximos de 100 indicam maior distância do poder, onde as sociedades aceitam a ordem hierárquica estabelecida e a distribuição desigual de poder sem luta ou questionamentos para tais determinações; ademais, os detentores do poder, possuem mais privilégios e posição social de maior respeito perante os membros menos poderosos da sociedade (HOFSTEDE INSIGHTS, 2021a, 2021b).

### 3.5 VARIÁVEL CONTROLE: MEDIDA DE RIQUEZA/DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO – PRODUTO INTERNO BRUTO *PER CAPITA*, POR PARIDADE DO PODER DE COMPRA

O nível de desenvolvimento econômico de um país pode ser medido por meio do PIB *per capita*, como utilizado em estudos anteriores sobre determinantes da corrupção (p. ex. ELBAHNASAWY; REVIER, 2012, CIMPOERU; CIMPOERU, 2015). Esse indicador também consta no ‘Inquérito do Orçamento Aberto’ 2021 (PIO, 2020) onde foi demonstrado que países que apresentam maior grau de transparência orçamentária também apresentam melhores resultados econômicos, como o PIB *per capita* PPC. Nesse sentido, a mensuração da atividade econômica do país pode possibilitar uma visão sobre o bem-estar econômico da população (BM, 2021a).

Assim, o PIB é considerado um indicador econômico que mede performance macroeconômica (BM, 2021a). O PIB *per capita* deriva do valor do PIB, definido como a soma do valor bruto adicionado produzido por todos os residentes de um país, acrescida dos impostos sobre os produtos e líquida de qualquer subsídio não incluído no valor do produto (BM, 2021b).

Os dados do PIB *per capita*, ajustados para Paridade do Poder de Compra (PPC) e medido em poder de compra constante, encontram-se na base de dados do BM (*World Development Indicators* – WDI).

A conversão em moeda internacional utilizando o PPC se fundamenta em razão das grandes diferenças nos níveis de preço das economias. Assim, a medida do PIB dessa forma reflete, de modo ajustado, o tamanho relativo das economias e renda, assim como o nível de consumo *per capita* de um país. O PPC controla o nível de preço entre os países, de modo que nas comparações globais, o tamanho dos países de maior renda não fique ‘inflado’ nem o tamanho dos países de baixa renda fique ‘achatado’, permitindo melhor equiparação entre eles (BM, 2021b). “As conversões de gastos baseadas em PPC eliminam o efeito das diferenças de

nível de preços entre as economias e refletem apenas diferenças no volume das economias” (BM, 2021c).

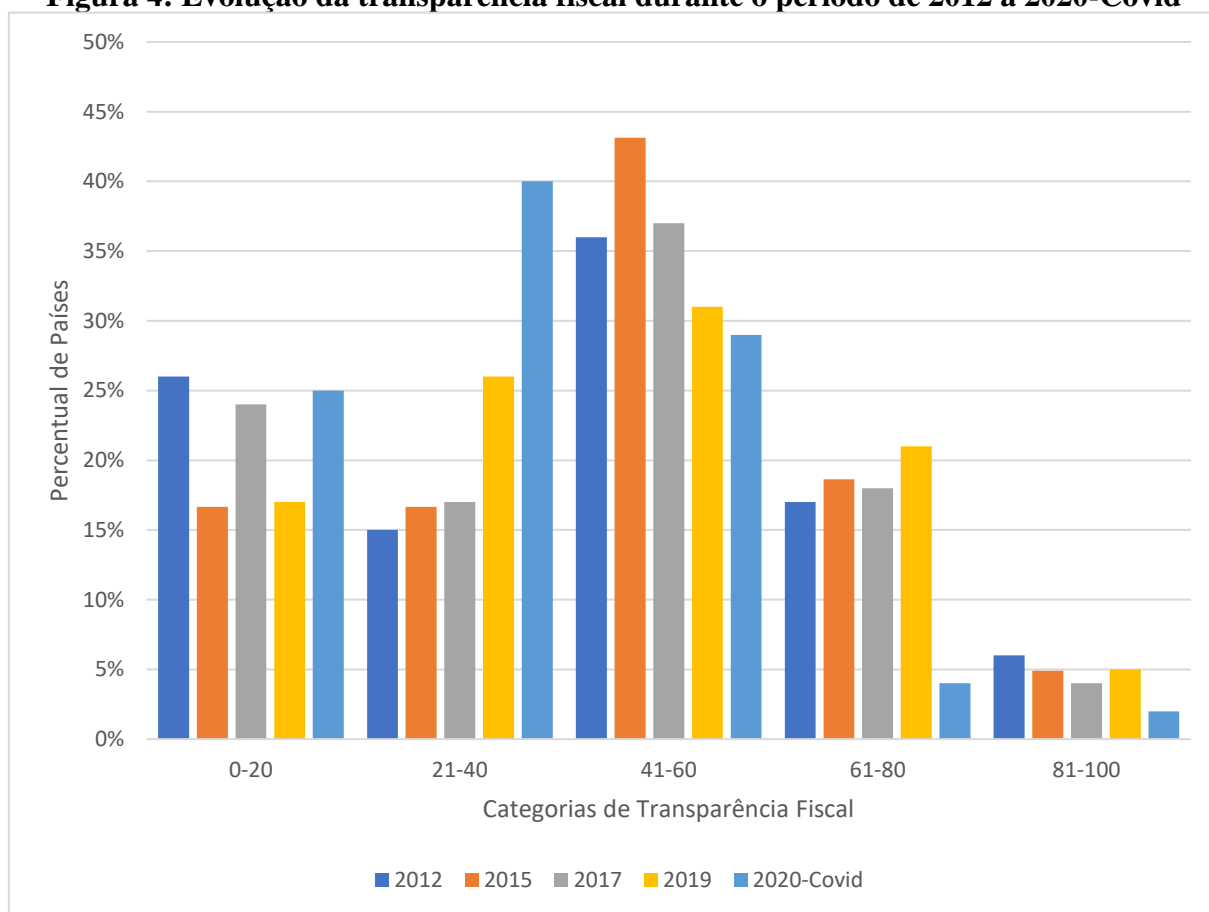
Dessa forma, seguindo referências da literatura e publicações nacionais e internacionais, como já mencionado, o presente estudo utilizará o PIB *per capita* PPC como variável controle.

## 4 ANÁLISE DOS DADOS

### 4.1 ESTATÍSTICAS DESCRITIVAS E VALIDAÇÃO DO MODELO

Primeiramente, a fim de se verificar a evolução da transparência fiscal no mundo, apresenta-se a Figura 4 a seguir, onde evidencia-se o percentual e as respectivas categorias de resultados dos países que tiveram seus níveis de transparência avaliados por meio do Inquérito do Orçamento Aberto, nas rodadas de relatórios compreendidas entre os anos de 2012 a 2019, e mais o relatório especial 2020-Covid.

**Figura 4: Evolução da transparência fiscal durante o período de 2012 a 2020-Covid**



Fonte: Dados da pesquisa.

Observa-se que, ao longo do período de 2012 a 2020, considerando a classificação do Índice de Orçamento Aberto (IOA) e Módulo COVID, de 2012, 2015, 2017, 2019 e 2020-Covid, apenas 23 países dos 100 países (23%) incluídos no IOA 2012, 24 países dos 102 pesquisados (24%) para o IOA 2015, 26 dos 115 países (22%) com avaliação do IOA 2017, e

31 de 117 países (26%) incluídos no IOA 2019, apresentaram pontuação acima de 60, indicando que esses países proveram a seus cidadãos acesso a informações fiscais consideradas ‘suficientes’, de modo que, assim, a população possa ter condições de compreender o orçamento nacional, o que contribui para o debate público fundamentado sobre o tema (PIO, 2020).

Desses 31 países do IOA 2019 (última avaliação completa até o momento deste estudo) com pontuação acima de 60, 25 incluem-se na categoria de países que publicaram informação ‘significativa’ ao público (categoria 4, de 61-80 pontos) e seis na categoria mais elevada, de países que publicaram informação ‘extensa’ ao público acerca do orçamento, com resultados de 81 ou superior (categoria 5). Esses seis países que tiveram melhor desempenho em termos de transparência fiscal são: Nova Zelândia (pontuação 87), África do Sul (pontuação 87), Suécia (pontuação 86), México (pontuação 82), Brasil (pontuação 81) e Geórgia (pontuação 81); exemplos estes de alto nível de transparência orçamentária de países que estão localizados em variadas regiões do mundo: Oceania, África, Europa (tanto oriental como ocidental) e América Latina/Caribe.

Em contraponto, 20 desses 117 países (17%) avaliados no IOA 2019 obtiveram pontuação abaixo de 21 (categoria 1), o que representa muito baixo desempenho em termos de transparência fiscal, demonstrando que esses países divulgaram informações ‘escassas ou nenhuma’ em relação aos principais documentos orçamentários nacionais, tendo como destaque negativo os países que apresentaram resultados com pontuação zero, que são Venezuela, Yemen e Comoros.

No que se refere à avaliação de 2020-Covid, apenas sete países dos 120 países (6%) que tiveram seus níveis de transparência avaliados no Relatório Especial COVID, situaram-se nas categorias de performance de transparência que compreendem níveis de informação ‘adequadas’ ou ‘substanciais’ (categorias 4 e 5) acerca de receitas, despesas e financiamentos envolvidos na introdução e implementação de pacotes emergenciais para enfrentamento da crise



pela pandemia de Covid-19, com pontuação de 61 ou superior. Especificamente, dois países se destacaram positivamente, enquadrando-se na categoria 5, na faixa de pontuação entre 81 e 100, que divulgaram informações consideradas ‘substanciais’, que são Filipinas e Peru.

Nesse contexto, observa-se, ainda, que aproximadamente 2/3 desses 120 países (65%) avaliados no Módulo 2020-COVID divulgaram informações classificadas como ‘mínimas ou limitadas’ acerca da implementação de medidas fiscais de caráter emergencial pelos governos centrais para redução dos impactos da pandemia de Covid-19. A partir desse fato, verifica-se que a *accountability* fica comprometida, na medida em que a falta de transparência dificulta o entendimento dos cidadãos e outras partes interessadas acerca das ações governamentais e seus respectivos resultados de eficiência, eficácia e efetividade, considerando os impactos no âmbito da saúde e da economia, tanto em termos de montante do gasto público como na assistência adequada aos grupos sociais mais vulneráveis (PIO, 2021).

Feita uma breve análise da evolução dos níveis globais de transparência fiscal no período 2012-2020, em prosseguimento, na Tabela 1, são apresentadas as estatísticas descritivas de cada variável de interesse analisada no presente estudo, considerando o período compreendido entre os anos de 2012 a 2020, especificamente os anos 2012, 2015, 2017, 2019 e 2020-Covid.

Verifica-se que a série *transparência fiscal - IOA* apresenta-se em níveis intermediários, considerando todo o período de análise, com média de 2,58 em um conjunto de categorias que vai de 1 a 5. De acordo com a avaliação do índice, as categorias que indicam que os países divulgam informações orçamentárias consideradas ‘suficientes’ são as categorias 4 e 5, com faixas de pontuação de 61 a 100. Nesse caso, conforme os dados, compreende-se que os países, em média, apresentaram níveis de transparência fiscal considerados ‘insuficientes’. Ademais, observa-se que a maior frequência é da categoria 3, de países que publicam ‘alguma informação’ acerca do orçamento, com pontuação IOA entre 41-60, o que significa que muitos

países contemplados na amostra não publicaram documentos principais do ciclo orçamentário ou não divulgaram informações consideradas fundamentais nesses documentos, ou, ainda, que não publicaram informações suficientes quanto às medidas fiscais emergenciais ante a pandemia pelo coronavírus.

**Tabela 1: Estatísticas descritivas da amostra, no período de 2012 a 2020**

|                      | <i>Transparência Fiscal (IOA)</i> | <i>Corrupção (IPC)</i> | <i>Controle da Corrupção (CC)</i> | <i>Voz e Accountability (VA)</i> | <i>Distância do Poder (DP)</i> |
|----------------------|-----------------------------------|------------------------|-----------------------------------|----------------------------------|--------------------------------|
| <b>Média</b>         | 2,58                              | -39,62                 | -0,28                             | -0,19                            | 69,62                          |
| <b>Mediana</b>       | 3,00                              | -36,00                 | -0,46                             | -0,12                            | 69,62                          |
| <b>Moda</b>          | 3,00                              | -28,00                 | -0,64                             | -0,20                            | 69,62                          |
| <b>Desvio padrão</b> | 1,08                              | 16,84                  | 0,88                              | 0,88                             | 14,95                          |
| <b>Curtose</b>       | -0,56                             | 0,80                   | 0,73                              | -0,70                            | 0,99                           |
| <b>Assimetria</b>    | 0,15                              | -1,02                  | 0,99                              | 0,02                             | -0,69                          |
| <b>Intervalo</b>     | 4,00                              | 83,00                  | 4,23                              | 3,93                             | 78,00                          |
| <b>Mínimo</b>        | 1,00                              | -91,00                 | -1,91                             | -2,20                            | 22,00                          |
| <b>Máximo</b>        | 5,00                              | -8,00                  | 2,32                              | 1,73                             | 100,00                         |

Fonte: Dados da Pesquisa.

O valor médio para *corrupção – IPC*, o construto endógeno alvo, de -39,62, em uma escala que abrange valores de -100 a 0 (dada a multiplicação dos valores por -1, onde -100 reporta a percepção de ausência de corrupção), mostra a existência de grau importante de percepção de corrupção nos países da amostra durante o período analisado. Quando à outra variável da *corrupção*, a variável CC, seu valor médio de -0,28 em uma escala que compreende valores de -2,5 a 2,5, a exemplo do outro índice de corrupção citado anteriormente (o IPC), demonstra que o resultado médio da série aponta para uma percepção de controle da corrupção considerada reduzida, tendo um nível relevante de repercussão social de que o poder público dos países da análise possa estar sendo utilizado para se promover ganhos privados.

Para *voz e accountability - VA*, o valor médio de -0,19, em uma faixa de valores que inicia em -2,5 e vai até 2,5 (onde os valores mais altos correspondem a maior percepção de voz e *accountability*), permite inferir pela percepção de nível relativamente baixo de participação

dos cidadãos na escolha de seus governantes, bem como das liberdades de expressão, de associação e de imprensa, nos países incluídos na amostra do estudo, ao longo do período analisado.

O valor médio para *distância do poder - DP*, de 69,62 em uma escala que vai de 0 a 100 (na qual valores próximos de 100 indicam elevado grau de distância do poder), permite concluir por uma amostra de países que apresenta um grau considerado relativamente alto de distância do poder, indicando que, nessa dimensão da cultura das nações, essas sociedades aceitam e esperam que o poder seja desigualmente distribuído, ou seja, não existe, nessas nações, fortes movimentos e lutas sociais com o objetivo tanto de se equalizar a distribuição do poder, como de se reivindicar justificativas para tal ordem hierárquica (HOFSTEDE, 2011).

Pode-se notar, ainda, que as séries *transparência fiscal* e *voz e accountability* apresentaram distribuições platicúrticas ( $\text{curtose} < 0$ ), com observações relativamente dispersas em torno da média; por outro lado, as séries *corrupção* (IPC e CC) e *distância do poder* mostraram distribuições leptocúrticas ( $\text{curtose} > 0$ ), cujas observações encontram-se relativamente mais concentradas em torno da média. Os valores positivos de assimetria (assimetria negativa) para *transparência fiscal*, *corrupção* (CC) e *voz e accountability* indicam concentração de observações acima da média; enquanto que, para as medidas de *corrupção* (IPC) e *distância do poder*, verifica-se a predominância de observações abaixo da média, com valores de assimetria menores do que zero (assimetria positiva).

Acerca da análise das correlações entre os construtos compreendidos no modelo estrutural, notou-se nível moderado de correlação (média de 0,42 significativa a 0,001). Adicionalmente, avaliando a eventual existência de colinearidade excessiva entre os construtos, por meio da análise de colinearidade vertical e horizontal, conclui-se, pela inexistência de problemas de colinearidade entre os indicadores (VIF's inferiores a 2). Ademais, no que se refere à relevância ou validade preditiva associada à cada variável endógena do modelo, esta

foi avaliada utilizando-se os coeficientes  $Q^2$  de Stone-Geisser =  $Q^2$ , que se mostraram superiores a zero, e assim, de acordo com Chin (1998) pode-se concluir que o modelo de caminho apresenta validade preditiva. Desse modo, os valores reportados de  $Q^2$  de 0,806, 0,403 e 0,146 para *corrupção*, *voz e accountability* e *distância do poder*, respectivamente, permitem concluir pela existência de bom nível de validade preditiva por parte do modelo teórico proposto.

Ante o exposto, com base nos testes referidos acima, pode-se concluir que as medidas utilizadas para o modelo não indicaram a existência de problemas de colinearidade e apresentaram nível aceitável de validade preditiva, confirmando os pressupostos para utilização da técnica de Análise Robusta de Caminho, o que demonstra viabilidade para continuidade da análise.

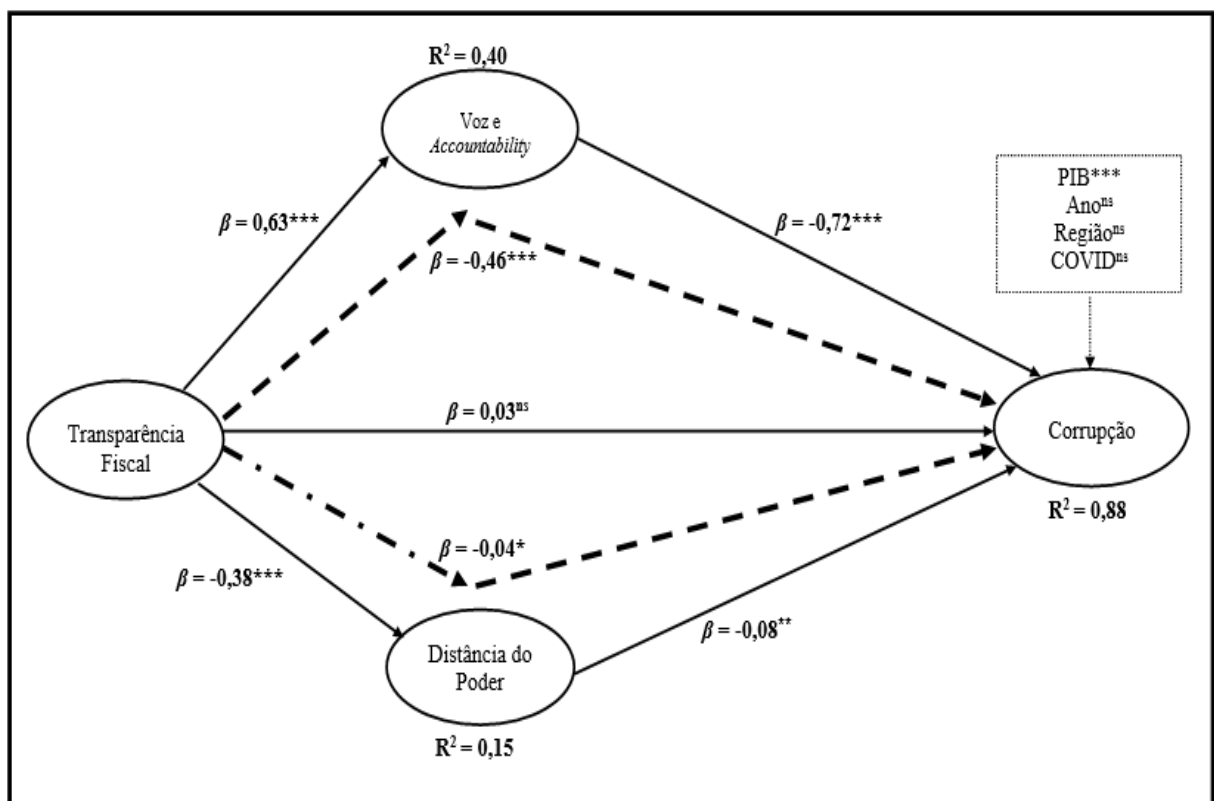
#### 4.2 ANÁLISE DAS HIPÓTESES DA PESQUISA

Realizadas as observações e a análise descritiva em relação à cada variável, assim como os testes de validação das medidas para a utilização da técnica de Análise Robusta de Caminho, a Figura 5 apresenta os resultados do modelo estrutural proposto. Os coeficientes betas são coeficientes de regressão parcial padronizados para cada par de variáveis preditora - critério (ou dependente - independente), e são sinalizados no modelo com o símbolo ‘\*\*\*’ ou ‘\*\*’, quando estatisticamente significativa ao nível de 0,001 e ao nível de 0,10, respectivamente, ou com o símbolo ‘ns’ quando a associação não é estatisticamente significativa; e os coeficientes  $R^2$  evidenciados no modelo refletem o percentual de variância explicada das variáveis critério por suas preditoras (KOCK; GASKINS, 2014).

Adicionalmente, nota-se, a partir de dez indicadores globais referenciais de ajuste e qualidade (KOCK, 2015), que o modelo investigado apresenta um bom nível de ajuste, com: (1) boa capacidade preditiva e explicativa global (APC, ARS, AARS e GoF), (2) ausência de problemas de multicolinearidade (AVIF e AFVIF), ratificando as conclusões preliminares

acerca da não existência de problemas de colinearidade no modelo; (3) ausência do paradoxo de Simpson ( $SPR \geq 0,7$  e  $RSCR \geq 0,9$ ) e de casos de supressão estatística ( $SSR \geq 0,7$ ), indicando ausência de problemas de causalidade; e (4) adequação das direções previstas para as relações causais das hipóteses do modelo, decorrentes da estimação dos coeficientes não lineares ( $NLBCDR \geq 0,7$ ). Dessa forma, conclui-se pela existência de bom nível de ajuste do modelo estrutural proposto, considerando os resultados da análise livres de vieses em geral.

**Figura 5: Resultados do modelo estrutural proposto**



Fonte: Elaborada pelos autores.

Notas: \*\*\* estatisticamente significativa ao nível de 0,001, \*\* estatisticamente significativa ao nível de 0,10, <sup>ns</sup> estatisticamente não significativa.

Coeficiente médio do caminho (Average path coefficient - APC) = 0,253 ( $p < 0,001$ );  $R^2$  médio (Average R-squared - ARS) = 0,476 ( $p < 0,001$ );  $R^2$  ajustado médio (Average adjusted R-squared - AARS) = 0,475 ( $p < 0,001$ ); VIF médio nos blocos (Average block VIF - AVIF) = 2,342, aceitável se  $\leq 5$ , idealmente  $\leq 3,3$ ; Colinearidade Média Total (Average full collinearity VIF - AFVIF) = 2,394, aceitável se  $\leq 5$ , idealmente  $\leq 3,3$ ; Qualidade de Ajuste de Tenenhaus (Tenenhaus GoF - GoF) = 0,690, pequeno  $\geq 0,1$ , médio  $\geq 0,25$  e grande  $\geq 0,36$ ; Taxa de Paradoxo de Simpson's (Simpson's paradox ratio - SPR) = 0,715, aceitável se  $\geq 0,7$ , idealmente = 1; Taxa de Contribuição do  $R^2$  (R-squared contribution ratio - RSCR) = 0,962, aceitável se  $\geq 0,9$ , idealmente = 1; Taxa de Supressão Estatística (Statistical suppression ratio - SSR) = 0,778, aceitável se  $\geq 0,7$ ; Taxa de direção de causalidade bivariada não linear (Nonlinear bivariate causality direction ratio - NLBCDR) = 0,889, aceitável se  $\geq 0,7$ . Estimação: Algoritmo de Análise do Modelo Externo: Análise Robusta de Caminho (Robust Path Analysis); Algoritmo Padrão de Análise de Modelo Interno: Warp3; Método de reamostragem usado na análise: Bootstrapping.

Acrescenta-se que nesta análise, considerando a interpretação dos resultados do modelo proposto (Figura 5), consta a combinação dos coeficientes beta do modelo com a estatística descritiva, a fim de se ter uma melhor compreensão em relação aos efeitos sugeridos por esses coeficientes, uma vez que eles “refletem a variação ajustada-multivariada na variável critério, em número de desvios-padrão, associada com a variação de um desvio-padrão em cada uma de suas variáveis preditivas” (KOCK; GASKINS, 2014, p. 32, tradução nossa).

Na sequência, após o controle dos efeitos das quatro variáveis incluídas no presente estudo – PIB *per capita* PPC, região de localização do país/território, ano, e momento de pandemia pela COVID-19 –, pode-se verificar que o modelo estrutural apresenta bom desempenho para o construto endógeno alvo, na medida em que explica 88% da variância do construto *corrupção*. Em complemento, no que se refere aos tamanhos e significância dos coeficientes de caminho do modelo externo, verifica-se que *voz e accountability* apresenta um efeito direto mais forte sobre *corrupção* ( $\beta = -0,72, p < 0,001$ ) em comparação com *distância do poder* ( $\beta = -0,08, p < 0,10$ ).

No modelo base, apenas com a relação entre *transparência fiscal* e *corrupção* (incluindo todas as variáveis de controle), é notada a existência de um  $\beta = -0,24^{***}$  com um  $R^2$  de 0,64; no entanto, após a incorporação dos construtos *voz e accountability* e *distância do poder*, o caminho direto entre *transparência fiscal* e *corrupção* torna-se não significativo ( $\beta = 0,03$ , não significativo), conforme reportado na Figura 5. Assim, considerando o resultado reportado no modelo completo, refuta-se a H1.

Desse modo, pode-se concluir que a relação entre *transparência fiscal* e *corrupção* é totalmente mediada por *voz e accountability* e parcialmente mediada por *distância do poder*. Nessa linha, embora os estudos citados de Cimpoeru e Cimpoeru (2015), De Simone, Gaeta e Mourão (2017), Chen e Neshkova (2020) e Montes e Luna (2021), tenham apresentado resultados de relação direta significativa e negativa entre transparência fiscal e corrupção

governamental, Chen e Neshkova (2020) ponderaram que o resultado do efeito da transparência fiscal na corrupção revelou-se modesto, e, com isso, afirmam que a transparência não deve ser entendida como a única ferramenta de ação governamental para reduzir a corrupção em um país/território. E nesse sentido reforça-se a importância de se compreender os aspectos de comportamento do cidadão em relação ao governo, em contexto de transparência fiscal, sendo necessários mais estudos sobre o tema, notadamente do que diz respeito às atitudes e como os cidadãos interagem com as informações fiscais divulgadas (GRIMMELIKHUIJSEN et al., 2013).

Em complemento, estudos demonstram, ainda, que registros fiscais, além de complexos, podem ser manipulados, além do fato de os países adotarem regimes contábeis diferentes, que embasam a demonstração e divulgação das informações fiscais governamentais (ALT, 2019); assim, tais situações também podem apresentar-se como obstáculos para a verificação de uma relação direta e negativa entre transparência fiscal e corrupção; isto é, pode até haver transparência fiscal, mas a sua complexidade e a possibilidade de tais informações serem manipuladas ou não compreendidas podem terminar implicando para a não verificação de um efeito direto na diminuição da percepção da corrupção. As relações de mediação serão explicadas mais adiante.

Retomando a análise do modelo estrutural (Figura 5), verifica-se que a *transparência fiscal* exerce efeito positivo e direto na *voz e accountability* ( $\beta = 0,63$ ,  $p < 0,001$ ,  $f^2 = 0,402$ ), com tamanho de efeito grande (dado que  $f^2 > 0,350$ ) (KOCK, 2015), suportando H2. Como o desvio-padrão de *transparência fiscal* foi de 1,08, conclui-se que para cada elevação de categoria de *transparência fiscal* em 1 ponto, tem-se um aumento médio de 63% (coeficiente  $\beta$  padronizado da relação) na *voz e accountability*, aproximadamente. A título de exemplo, conforme Kock e Gaskins (2014), verifica-se que um país que se encontra na categoria 5 de *transparência fiscal* tem a propensão de apresentar um nível de *voz e accountability* cerca de

233% maior (calculado desta forma:  $(5 - 1)/1,08 \times 0,63 \times 100 = 233,33$ ) do que um país onde a *transparência fiscal* enquadra-se na categoria 1, considerada ‘escassa ou nenhuma’ (OBI 2012-2019) ou ‘limitada’ (OBI 2020-Covid).

Essa relação direta e positiva entre *transparência fiscal* e *voz e accountability* aponta que uma maior promoção do acesso a informações fiscais governamentais leva a uma maior força de expressão e engajamento por parte dos cidadãos, para o exercício de seu poder de controle e responsabilização eleitoral dos dirigentes públicos em função da performance destes à frente do governo nacional (PORUMBESCU, 2017).

Notou-se, ainda, conforme a Figura 5, que a *transparência fiscal* também impacta na *distância do poder*, mas exercendo efeito negativo e direto ( $\beta = - 0,38, p < 0,001, f^2 = 0,145$ ), com tamanho de efeito pequeno (uma vez que  $0,02 < f^2 < 0,150$ ) (KOCK, 2015), suportando H3. Como o desvio-padrão de *transparência fiscal* foi de 1,08, pode-se afirmar que cada aumento de categoria de *transparência fiscal* em 1 ponto, pode levar a uma diminuição de aproximadamente 38%, em média (coeficiente  $\beta$  padronizado da relação), na *distância do poder*. Assim, como exemplo, de acordo com Kock e Gaskins (2014), verifica-se que um país que se encontra na categoria 5 de *transparência fiscal* tende a apresentar um grau de *distância do poder* cerca de 141% menor (calculado desta forma:  $(5 - 1)/1,08 \times (-0,38) \times 100 = -140,74$ ) em comparação a um país que se encontra na categoria 1 de *transparência fiscal*, considerada ‘escassa ou nenhuma’ (OBI 2012-2019) ou ‘limitada’ (OBI 2020-Covid).

Tal relação direta e negativa entre *transparência fiscal* e *distância do poder* indica que uma maior divulgação de informações fiscais por parte do governo central pode levar a uma cultura nacional de distribuição mais igualitária do poder na sociedade. Tal resultado pode ser explicado a partir do entendimento de que a transparência é considerada “um mecanismo redutor de poder, uma vez que é um meio de se promover a *accountability* em relação aos que no poder estão”, situação de contraponto ao contexto cultural de aceitação do cidadão de um



governo ‘onisciente’ e detentor de plenos poderes (GRIMMELIKHUIJSEN et al., 2013, p. 583, tradução nossa).

Adicionalmente, consoante a Figura 5, verificou-se que, quanto maior o grau de *voz e accountability* em dado país/território, mais baixos são os níveis de percepção da *corrupção* ( $\beta = -0,72$ ,  $p < 0,001$ ,  $f^2 = 0,620$ ), mostrando um tamanho de efeito grande (uma vez que  $f^2 > 0,350$ ) (KOCK, 2015), corroborando, assim, H4. Sendo o desvio-padrão de *voz e accountability* de 0,88, conclui-se que para cada adicional de 0,88 no índice de *voz e accountability* no país, tem-se uma redução, em média, de 72% (coeficiente  $\beta$  padronizado da relação) na *corrupção*, aproximadamente. Assim, em termos de exemplificação, de acordo com Kock e Gaskins (2014), verifica-se que um país cuja *voz e accountability* apresenta-se muito alta (valor máximo da análise: 1,73), como na Noruega em 2012 e 2020, tem a propensão de se ter a percepção de *corrupção* de aproximadamente 178% menor (calculado desta forma:  $(1,73 - (-2,2))/0,88 \times (-0,72) \times 100 = -178,27$ ) quando comparado a um país com grau de *voz e accountability* muito baixo (valor mínimo da análise: -2,2), como a Somália em 2012.

Essa relação direta e negativa entre *voz e accountability* e *corrupção* pode ser compreendida na medida em que, quando os cidadãos de um país têm maior engajamento e participação no processo de escolha de seus governantes e exercem as liberdades de expressão e de associação, e ainda contam com uma imprensa livre, mais fortalecido é o poder de fiscalização e sanção dos governados perante seus governantes, no que diz respeito ao processo eleitoral, o que pode fazer com que os governantes, eventualmente, evitem implicar-se em atos de corrupção a fim de preservar ou aumentar o capital político na busca pela reeleição e manutenção no poder; assim, observa-se que, para uma nação, “a disposição em participar efetivamente da governança do país é um elemento bastante relevante na estratégia de combate à corrupção” (NASCIMENTO et al., 2019, p. 1031). Tais achados estão alinhados aos resultados do estudo de Montes e Luna (2021), que evidenciaram que a percepção de controle

da corrupção tende a ser maior nas sociedades com níveis mais altos de *accountability* e onde a mídia é atuante e há maior garantias de direito à liberdade civil, de expressão e de associação.

Além do mais, notou-se também, de acordo com a Figura 5, que maiores níveis de *distância do poder* estão associados a níveis mais baixos de percepção de *corrupção* ( $\beta = -0,08^{**}$ ,  $p < 0,1$ ,  $f^2 = 0,059$ ), com tamanho de efeito pequeno (uma vez que  $0,02 < f^2 < 0,150$ ) (KOCK, 2015) refutando, assim, H6. Sendo o desvio-padrão de *distância do poder* de 14,95, pode-se concluir que para cada adicional de 14,95 no índice de *distância do poder* no país, tem-se uma redução, em média, de 8% (coeficiente  $\beta$  padronizado da relação) na *corrupção*, aproximadamente.

Assim, em termos de exemplificação, conforme Kock e Gaskins (2014), verifica-se que determinado país em cuja *distância do poder* apresenta-se muito alta (valor máximo da análise: 100), como na Somália e Eslováquia, é suscetível de se ter uma percepção de *corrupção* cerca de 112% menor (calculado desta forma:  $(100 - 22/14,95 \times (-0,08) \times 100 = -111,77)$  quando comparado a um país com grau de *distância do poder* muito baixo (valor mínimo da análise: 22), como a Nova Zelândia.

Sobre essa relação direta e negativa entre *distância do poder* e *corrupção*, pode-se alegar que, em países com característica de cultura nacional de elevados níveis de distância do poder, os cidadãos aceitam e entendem como normal a desigualdade de distribuição do poder na sociedade, bem como veem as relações com os governantes como ‘paternalistas’ e de dependência (GRIMMELIKHUIJSEN et al., 2013); assim, a percepção da corrupção no país pode ter inclinação a ser menor. Ademais, escândalos de corrupção tendem a ser encobertos em países/territórios com elevada distância do poder, o que pode contribuir para tal resultado (HOFSTEDE, 2011). Entretanto, considerando que a cultura nacional está relacionada com modelos mentais e formas de pensar de uma sociedade, e que tal processo de mudança cultural

ocorre lenta e gradualmente (GRIMMELIKHUIJSEN et al., 2013), futuros estudos podem demonstrar novas evidências acerca dessa relação entre as duas variáveis.

Por fim, verifica-se que, independentemente dos efeitos das variáveis de controle deste estudo, conforme a Figura 5, existe uma associação indireta negativa e significativa entre *transparência fiscal* e *corrupção*, mediada por *voz e accountability* ( $\beta = -0,46^{***}$ ;  $p < 0,001$ ) e pela *distância do poder* ( $\beta = -0,04^*$ ;  $p < 0,1$ ). O valor dos coeficientes beta relacionados a essas relações indiretas resultam do produto dos coeficientes beta das duas associações diretas dos dois segmentos de caminho que compõem a associação indireta (KOCK; GASKINS, 2014).

Assim, esses achados sugerem que a relação entre *transparência fiscal* e *corrupção* no mundo, considerando os países e período pesquisados, ocorreu de forma indireta e completamente mediada por *voz e accountability*, e parcialmente mediada pela *distância do poder*, suportando H5 e H7. A associação indireta entre *transparência fiscal* e *corrupção* totalmente mediada por *voz e accountability*, apresenta um tamanho de efeito grande, como indicado pelo coeficiente  $f^2 = 0,402$  (já que  $f^2 > 0,350$ ) (KOCK, 2015).

Desse modo, no que se refere à relação indireta entre *transparência fiscal* e *corrupção*, pode-se concluir que para cada elevação de categoria de *transparência fiscal* em 1 ponto, em dado país/território, ocorre um decréscimo de 46% na percepção da *corrupção* nacional, mediada por um aumento em *voz e accountability*. Assim, pode-se realizar uma interpretação para essa relação indireta com uma forma de calcular diferente da anterior (KOCK; GASKINS, 2014), sendo, então, possível concluir que um país que se enquadre na categoria 5, a mais elevada de *transparência fiscal*, é suscetível de apresentar um nível de percepção de *corrupção* cerca de 10,21% menor (calculado desta forma:  $(1 - 0,46)^{(5-1)/1,08} \times 100 = 10,21$ ), em cotejo com um país no qual a *transparência fiscal* é considerada muito baixa.

Nesse contexto, pode-se argumentar que a relação indireta e negativa entre *transparência fiscal* e *corrupção*, totalmente mediada por *voz e accountability*, tem como

fundamento a capacidade de compreensão e a utilização da informação pela sociedade. Dessa forma, considerando a transparência e as características qualitativas esperadas para as informações fiscais, que devem ser precisas, compreensíveis, tempestivas, acessíveis, e verificáveis, ainda assim, é notório o esforço necessário para que ‘cidadão médio’ possa entender tais informações, em razão de sua complexidade; nessa linha, para que a transparência fiscal tenha efeito na diminuição da *corrupção*, é preciso que haja imprensa livre e organizações sociais, civis e não-governamentais livres e atuantes, de modo que possam também auxiliar os cidadãos no acesso, interpretação e utilização da informação orçamentária estatal, bem como o engajamento dos cidadãos no processo de escolha e responsabilização de seus representantes à frente do poder público, com base na avaliação do planejamento e decisões fiscais, e da performance durante seus mandatos (ALT, 2019).

Dessa forma, é possível compreender que o efeito da transparência fiscal na percepção da corrupção mostra-se contingente e dependente de condições políticas e culturais, especialmente no que se refere à capacidade e disposição dos cidadãos em reagir às informações de casos de corrupção divulgadas, inclusive pela mídia, quando se trata da premiação ou punição de governantes nas urnas eleitorais, para a escolha de representante mais preparado a garantir o bem público, e não daquele se utilizará do poder público para alcançar benefícios privados.

Ressalta-se que o modelo estrutural foi reestimado excluindo-se os casos de valores ausentes (*missing values*), utilizando o algoritmo linear para estimação do modelo interno, em vez do algoritmo Warp3 (que capta relacionamentos não lineares), e substituindo a variável *corrupção* - IPC por *corrupção* - CC. Contudo, considerando-se os procedimentos de testes, não foram apontadas diferenças significativas no que diz respeito à qualidade da estimação (variância total explicada dos construtos endógenos, sinais e magnitude dos coeficientes

estimados, relações de mediação, etc.); dessa forma, pode-se concluir pela adequação dos relacionamentos entre as variáveis no presente estudo.

## 5 RECOMENDAÇÕES

As recomendações apresentadas a seguir fundamentam-se nas boas práticas mundiais, em consonância com os Relatórios de Orçamento Aberto e Especial Covid (PIO, 2020, PIO, 2021), bem como com a revisão da literatura realizada, tendo uma abordagem ampla de aplicação, de modo que, mesmo em tempos de crise – quando há maior complexidade na gestão e necessidade de maior celeridade nas ações e respostas do setor público –, a *accountability* governamental não seja prejudicada pela falta de transparência em relação às decisões de gastos públicos.

Ressalta-se, conforme Bellver e Kaufmann (2005), citado anteriormente, que reformas de transparência não requerem altos custos financeiros, uma vez que a divulgação de informações pode ser realizada por meio da internet, em sítios eletrônicos ou portais de transparência governamentais. Em complemento, esse tipo de reforma envolve, em geral, menos gastos do que outros tipos de reformas institucionais, necessitando, contudo, da mobilização de capital político e social. Nesse sentido, de acordo com os autores, as reformas de transparência podem ser consideradas mais viáveis no âmbito da política, porque não demandam despesas consideráveis e tendem a congregiar grande apoio da sociedade, e também não exigem implementação total a um só tempo, uma vez que podem ser implementadas gradualmente.

Nesse sentido, relacionam-se a seguir recomendações de intervenção para governos centrais dos países/territórios:

- **Promoção de níveis suficientes de transparência fiscal ativa** por meio da divulgação tempestiva, em site oficial do Governo, dos oito principais documentos do ciclo orçamentário (Declaração Pré-orçamental, Proposta do Orçamento do Executivo; Orçamento Promulgado, Orçamento Cidadão, Relatórios durante o ano, Revisão

Semestral, Relatório de Fim de Ano e Relatório de Auditoria), contendo informações completas e relevantes à sociedade, incluindo o acesso em tempo real a dados abertos do orçamento, prezando pela simplicidade no manejo dos dados pelo público;

- **Continuidade das Melhorias para a transparência fiscal governamental**, quando os governos realizam a institucionalização da transparência fiscal, comprometendo-se com a sociedade para alcance de maior abertura e transparência no processo orçamentário.
- **Divulgação da Execução**, mediante a transparência ativa e tempestiva em relação às informações de implementação das políticas públicas ou pacotes emergenciais, de modo que a sociedade possa acompanhar o que foi planejado e o efetivamente executado, bem como avaliar a qualidade do desempenho em termos financeiros e os impactos das ações de acordo com os objetivos e categorias de beneficiários.
- **Transparência nas aquisições/contratações**, por meio da divulgação de informações com documentos oficiais preferencialmente em formato editável, inclusive aberto, de forma a possibilitar o acompanhamento e avaliação dos preços e qualidade das aquisições de materiais e serviços, bem como o período de duração e efetiva utilização destes, em referência ao interesse público.
- **Fortalecimento dos direitos políticos e civis, para escolha de governante e liberdades de expressão, associação e de imprensa**, mediante a estruturação de mecanismos públicos de fortalecimento e proteção do cidadão no processo de escolha de governo, bem como das garantias de livre expressão, associação e de imprensa, especialmente em momentos de crise mundial e de polarização política.

Em conclusão, considerando os efeitos da transparência fiscal na redução da corrupção, quando associada a circunstâncias políticas favoráveis à maior voz e *accountability*, verifica-se um maior potencial de impacto positivo, principalmente, na dimensão preventiva do combate à corrupção, que se refere à cidadania, e está relacionada ao estabelecimento de uma efetiva

‘sociedade de auditoria’, conforme Nascimento et al. (2019), sociedade esta que seja capaz de exigir, acessar e compreender a informação divulgada e, assim, responsabilizar de forma fundamentada governantes que se utilizam do poder público para obtenção de vantagens particulares, sendo considerada uma estratégia contínua para o controle da corrupção nacional.



## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Muito se tem avançado na literatura empírica acerca dos determinantes da corrupção, cujas consequências mais discutidas e suportadas são os prejuízos que tal fenômeno causa no desenvolvimento social e econômico das nações (DIAMANT; TOSATO, 2018); contudo, dada sua natureza multifacetada e variável, a continuidade de estudos com essa temática são necessários, a fim de se investigar suas mais diversas interações que se ampliam, confirmam ou se modificam com o passar dos anos e pelo avanço das análises, buscando acompanhar os efeitos dos determinantes da corrupção ao longo do tempo, inclusive em épocas de crise.

Dessa forma, considerando as recomendações de instituições internacionais para se aumentar a transparência fiscal no mundo, com vistas a reduzir os problemas de assimetria de informação perante à sociedade e partes interessadas para fortalecimento da governança, este estudo propôs-se a investigar as relações entre transparência fiscal e percepção da corrupção, bem como os efeitos da voz e *accountability* e distância do poder nessa relação, utilizando-se, para tanto, a técnica de Análise Robusta de Caminho, com uma amostra de 120 países, no período de 2012 a 2020.

Os dados desta pesquisa demonstraram que a transparência fiscal global ainda é considerada limitada, de maneira geral. Ademais, especificamente na crise pela pandemia da Covid-19, as medidas tomadas pelos governos em caráter de urgência, em sua maioria, não tiveram a transparência considerada adequada no que se refere às decisões e implementação dos pacotes emergenciais, o que compromete a *accountability* (PIO, 2021).

Além disso, os resultados do presente estudo evidenciaram indicações empíricas de que, independentemente dos efeitos das variáveis controle, a transparência fiscal por si só, não acarreta diretamente menores níveis de corrupção, mas que essa relação ocorre de forma indireta, sendo totalmente mediada por voz e *accountability* e parcialmente mediada pela distância do poder (corroborando H5 e H7). Ademais, notou-se que a transparência fiscal

também exerce considerável efeito direto e positivo em voz e *accountability* (permitindo confirmar H2), e um efeito menor e negativo na distância do poder (possibilitando aceitar H3). Verificou-se, ainda, que voz e *accountability* apresenta uma forte relação direta e negativa com a corrupção (corroborando H4).

Essas evidências no relacionamento entre as variáveis analisadas mostram-se importantes, principalmente, porque sevem como subsídio para que organizações internacionais e formuladores de políticas públicas possam idealizar e fomentar reformas de governança, centradas no aumento da transparência e acesso a informações fiscais dos governos centrais, alinhadas às melhores práticas reconhecidas globalmente, mas que estas devem estar associadas com uma cultura nacional de distribuição de poder mais abrangente e equitativa; e, sobretudo, devem estar vinculadas à um maior nível de *accountability* e estímulo ao engajamento da população na escolha de seu governo e às liberdades de expressão, associação e de imprensa, ou seja, uma maior participação dos cidadãos na governança do país.

Nesse sentido, um contexto de governo central que busque elevar seus níveis de transparência fiscal poderá apresentar impactos nos seguintes fenômenos: em uma melhor distribuição do poder na sociedade, e em maior garantia de direitos civis de liberdades e de direitos políticos para escolha de governo; assim, essas relações em conjunto tendem a causar efeitos para a diminuição e controle da corrupção em dado país/território. Ou seja, tal cenário pode contribuir positivamente para a produção de resultados de governança, como o controle da corrupção, e, também, no desenvolvimento socioeconômico de uma nação (WEHNER; DE RENZIO, 2017).

Desse modo, este estudo demonstra, em alinhamento com os ensinamentos de Alt (2019), que a eficácia da transparência fiscal para obtenção de resultados de governança, como a redução da corrupção, neste caso, depende de circunstâncias políticas e sociais, isso porque verifica-se que a informação divulgada pelo governo, de forma geral, somente terá o condão de

ser mais ‘acionável’ e de gerar providências e reações por parte da sociedade e partes interessadas em um contexto político democrático, em comparação a um ambiente autocrático; bem como em um contexto social de existência de maiores níveis de ‘literacia/empoderamento’ e engajamento social.

Adicionalmente, conforme os resultados do estudo de Nascimento et al. (2019) sobre determinantes da corrupção governamental, os achados obtidos neste estudo confirmam a relevante função dos aspectos comportamentais/culturais de uma nação como ferramentas chamadas ‘não coercitivas ou abordagem tradicional’ para diminuição e controle da corrupção. Para os autores (p. 1035), as medidas efetivas para o combate à corrupção perpassam pela “necessidade de participação ativa da população para o estabelecimento de uma sociedade de auditoria permanente”.

Nessa linha, acrescenta-se que a transparência não é vista como a única solução a ser utilizada na luta contra a corrupção (ALT, 2019, MONTES; LUNA, 2021); assim, considerando também a abordagem coercitiva para o combate a corrupção, os estudos indicam pela necessidade da transparência efetiva, mediante a livre transmissão da informação (por meio da imprensa, por exemplo), para o devido fortalecimento da aplicação da regra da lei (punição) no controle e diminuição da corrupção governamental.

Em complemento, e levando em conta a transparência fiscal abordada neste estudo, reforça-se a necessidade de os governos e das instituições internacionais estimularem as sociedades para aquisição e para o aprimoramento das competências e capacidades de compreensão das informações fiscais divulgadas, na medida em que a transparência passa a ser cada vez mais entendida como uma ferramenta importante, e menos custosa em termos financeiros, do que os processos de aplicação da regra da lei para o controle e redução da corrupção (ALT, 2019).

Nesse aspecto, a demonstração dos efeitos da transparência fiscal na redução da corrupção, quando devidamente associada a circunstâncias políticas e culturais favoráveis à maior voz e *accountability* e melhor distribuição de poder, possibilita confirmar seus impactos envolvendo tanto a dimensão punitiva (medidas concretas) como, e principalmente, a dimensão preventiva (referente a valores, comportamento/cultura) do combate à corrupção, dimensão esta que está relacionada ao estabelecimento de uma sociedade de auditoria efetiva (que recebe e compreende a informação divulgada e, assim, pode responsabilizar governantes corruptos de forma fundamentada), sendo considerada uma estratégia sem fim, para o controle da corrupção nacional (NASCIMENTO et al., 2019)

Dessa forma, a presente pesquisa contribui para o aumento do conhecimento sobre os determinantes globais da corrupção, ao mesmo tempo em que fortalece os achados da literatura empírica que investiga os efeitos diretos e indiretos na relação entre transparência fiscal e corrupção, voz e *accountability* e distância do poder bem como os impactos da divulgação de informações fiscais/orçamentárias nos resultados de governança, como a redução da corrupção, e seu consequente impacto nos resultados de desenvolvimento socioeconômico de um país/território.

Assim, em alinhamento à perspectiva pluralista da corrupção, o presente estudo contribui para a compreensão da relevância de se inserir a sociedade no processo de controle da corrupção, ressaltando que o combate a esse fenômeno envolve aspectos mais amplos do que reformas legais ou reformas institucionais burocráticas e de transparência, mas também inclui o empoderamento e participação ativa dos cidadãos nas decisões coletivas e defesa do interesse público (MACEDO; VALADARES, 2021).

Nesse contexto, entendendo a necessidade de maiores estudos para avaliar os efeitos da transparência fiscal na corrupção e considerando a transparência fiscal como um assunto atual na literatura (ALT, 2019), futuros estudos podem expandir a amostra e o período de análise,

incluindo todos os anos de avaliação e a pontuação dos países avaliados no Inquérito do Orçamento Aberto, assim como a utilização de outros índices de transparência fiscal e de corrupção, enfatizando o modo pelo qual voz e *accountability* e distância do poder efetivamente mediam o relacionamento entre transparência fiscal e corrupção, bem como uma comparação mais aprofundada acerca dessas relações considerando os períodos pré e pós-pandemia pela Covid-19.

De todo modo, compreendendo que os estudos científicos não são definitivos em seu alcance e conclusões, este estudo também apresenta limitações. Assim, cabe, primeiramente, ressaltar que esta pesquisa trabalha com índices de percepção e, conseqüentemente, essas medidas indiretas, de percepção, podem estar sujeitas à manipulação por parte de grupos de interesse, seja de grande poder econômico ou político.

Adicionalmente, no que se refere ao Índice do Orçamento Aberto (IOA), esta pesquisa não considerou os escores dos países de forma específica (a pontuação propriamente dita, em números de 0 a 100), mas apenas categorias de desempenho de transparência fiscal que compreendem faixas de pontuação do índice. Ademais, as categorias de transparência do ano de 2020 referem-se ao relatório especial COVID, que é considerado apenas um módulo da avaliação completa, esta que ainda será divulgada no ano de 2022, o IOA 2021 (PIO, 2021).

Quanto à análise do efeito da dimensão cultural na relação com a transparência fiscal e com a corrupção, nesta pesquisa foi utilizada apenas uma das seis dimensões de cultura nacional que compõem o modelo de Hofstede (2011), a distância do poder; assim embora esteja alinhada ao escopo do presente estudo – que está direcionado a investigar relacionamentos de poder na sociedade, informação, liberdades e corrupção –, sabe-se que a análise com foco em uma dimensão restringe a compreensão do efeito geral da dimensão cultural nessas relações.

Em relação ao período de análise, a presente pesquisa não considerou todos os anos das rodadas de avaliação do IOA, lançado em 2006 (de periodicidade geralmente bianual). A

quantidade de países comparáveis, de acordo com cada rodada de avaliação em relação a última avaliação de 2019, é: 40 países comparáveis entre 2006-2019; 77 países entre 2008-2019; 93 países entre 2010-2019; 100 países comparáveis entre 2012-2019 etc. (IOA, 2020). Dessa forma, para o escopo desta pesquisa foi considerado o período de 2012-2019, por enquadrar-se no limite mínimo definido de 100 países comparáveis entre os relatórios do orçamento aberto, e mais a avaliação 2020-Covid, que pesquisou 120 países, sendo que estes 120 países formaram a amostra desta pesquisa.

Nesse sentido, considera-se que o intervalo de tempo utilizado, possibilitou a produção de resultados condizentes com a literatura. Além disso, permitiu a compreensão dos desdobramentos mais atuais acerca das relações existentes entre as variáveis analisadas, incluindo informações sobre o ano de 2020, quando a pandemia pela Covid-19 foi declarada. Em complemento, a delimitação do período contribui para se reduzir a possibilidade de vieses do estudo, ao diminuir os valores ausentes.

Por fim, quando se trata de corrupção no setor público, ainda que o foco do trabalho seja a transparência fiscal de governos centrais e a corrupção governamental, deve-se compreender que o poder dos agentes da iniciativa privada pode ser comparável ao das nações, entre outros aspectos mais amplos. Conforme Kaulmann (2015, p. 21, tradução nossa), a corrupção consiste em “um sintoma caro de falha institucional, frequentemente envolvendo uma rede de políticos, organizações, empresas, e indivíduos privados em conluio para se beneficiarem do acesso ao poder, recursos públicos e formulação de políticas, às custas do bem público”. Nessa linha, a esfera privada exerce efeito relevante sobre o bem público, e assim, quando se examina qualquer evento ou ação que envolva tão somente o setor público, sabe-se que os resultados de avaliação das relações e impactos podem ser considerados restritos.

## REFERÊNCIAS

ALBASSAM, B. A. The Influence of Budget Transparency on Quality of Governance. **Journal of Law and Governance**, v. 10, n. 3, 2015.

ALT, J. E. Twenty years of transparency research. **Public Sector Economics**, v. 43, n. 1, p. 5-13, 2019.

ALT, J. E.; LASSEN, D. D.; ROSE, S. The causes of fiscal transparency: evidence from the U. S. states. **IMF Staff Papers**, v. 53, 2006.

ALT, J. E.; LOWRY, R. C. Transparency and accountability: Empirical results for US states. **Journal of Theoretical Politics**, v.22, n. 4, p. 379-406. 2010.

ARAPIS, T.; REITANO, V. Examining the evolution of cross-national fiscal transparency. **The American Review of Public Administration**, v. 48, n. 6, p. 550-564, 2018.

ARAUJO, J. F. F. E.; TEJEDO-ROMERO, F. Local government transparency index: determinants of municipalities' rankings, **International Journal of Public Sector Management**, v. 29, n. 4, p. 327-347, 2016.

ARBATLI, E. C.; ESCOLANO, J. Fiscal transparency, fiscal performance and credit ratings. **Fiscal Studies**, v. 36, n. 2. p. 237-270, 2015.

BALDISSERA, J. F. et al. Transparência Governamental: Uma Análise Bibliométrica e Sociométrica de Periódicos Internacionais. **Revista de Contabilidade do Mestrado em Ciências Contábeis da UERJ**, v. 23, n. 1, p. 3-27, 2018.

BALL, C. What Is Transparency? **Public Integrity**, v. 11, n. 4, p. 293-307, 2009.

BASTIDA, F.; GUILLAMÓN, M. D.; BENITO, B. Fiscal transparency and the cost of sovereign debt. **International Review of Administrative Sciences**, v. 83, n. 1, p. 106-128, 2017.

BANCO MUNDIAL - BM. **Economy**. Disponível em:

<https://datatopics.worldbank.org/world-development-indicators/themes/economy.html#gross-national-income>. Acesso em: abr. 2021a.

\_\_\_\_\_. **GDP per capita, PPP (current international \$)**. Disponível em:

<https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.PP.CD?view=chart>. Acesso em: abr. 2021b.

\_\_\_\_\_. **International Comparison Program (ICP)**. Disponível em:

<https://www.worldbank.org/en/programs/icp#1>. Acesso em: abr. 2021c.

BELLVER, A., KAUFMANN, D. **Transparencing Transparency: Initial Empirics and Policy Applications**. IMF conference on transparency and integrity 6-7 July 2005, Washington, DC.: World Bank, 2005.

BLÖNDAL, J. R. Budget Reform in OECD Member Countries: Common Trends. **OECD Journal on Budgeting**, v. 2, n. 4, p. 7-26, 2003.

BOEHM, F. Democracy and corruption. **Dimensión Empresarial**, v. 13, n. 2, p. 75-85, 2015.

BUTA, B. O.; TEIXEIRA, M. A. C.; SCHURGELIES, V. Accountability nos atos da administração pública federal brasileira. **Pretexto**, v. 19, n. 4, p. 46-62, 2018.

CARLITZ, R. Improving transparency and accountability in the budget process: an assessment of recent initiatives. **Development Policy Review**, v. 31, n. s1, p. 49-67, 2013.

CHEN, C., NESHKOVA, M. I. The effect of fiscal transparency on corruption: a panel cross-country analysis. **Public Administration**, v. 98, n. 11, p. 226-243, 2020.

CHIN, W. W. Issues and opinion on structural equation modeling. **MIS Quarterly**, v. 22, n. 1, vii-xvi, 1998.

CICATIELLO, L., DE SIMONE, E.; GAETA, G.L. Political determinants of fiscal transparency: a panel data empirical investigation. **Econ Gov**, v. 18, p. 315-336, 2017.

CIMPOERU, M. V; CIMPOERU, V. Budgetary transparency: an improving factor for corruption control and economic performance. **Procedia Economics and Finance**, v. 27, p. 579-586, 2015.

CITRO, F.; CUADRADO-BALLESTEROS, B.; BISOGNO, M. Explaining budget transparency through political factors. **International Review of Administrative Sciences**, v. 0, n. 0, p. 1-20, 2019.

DE RENZIO, P.; MASUD, H. Measuring and promoting budget transparency: the open budget index as a research and advocacy tool. **Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions**, v. 24, n. 3, p. 607-616, 2011.

DE RENZIO, P.; WEHNER, J. The impacts of fiscal openness. **The World Bank Research Observer**, v. 32, n. 2, p. 185-210, 2019.

DE SIMONE, E.; GAETA, G. L.; MOURÃO, P. R. The impact of fiscal transparency on corruption: an empirical analysis based on longitudinal data. **The B.E. Journal of Economic Analysis & Policy**, v. 17, n. 4, 2017.

DE SIMONE, E. et al. The effect of fiscal transparency on government spending efficiency. **Journal of Economic Studies**, v. 46, n. 7, p. 1365-1379, 2019.

DIAMANT, E.; TOSATO, G. Causes and effects of corruption: what has past decade's empirical research taught us? A survey. **Journal of Economics Survey**. v. 32, n. 2, p. 335-356, 2018.

DREBEE, H. B.; ABDUL-RAZAK, N. A.; SHAYBTH, R. T. The Impact of Governance Indicators on Corruption in Arab Countries. **Contemporary Economics**, v. 14, n. 3, p. 354-365, 2020.



ELBAHNASAWY, N.G.; REVIER, C. F. The Determinants of corruption: cross-country-panel-data analysis. **The Developing Economies**, v. 50, n. 4, p. 311-333, 2012.

FARAZMAND, A. Governance reforms: the good, the bad, and the ugly; and the sound: examining the past and exploring the future of public organizations. **Public Organiz Rev**, v. 17, p. 595-617, 2019.

FILGUEIRAS, F.; ARANHA, A. L. M. Controle da corrupção e burocracia da linha de frente: regras, discricionariedade e reformas no Brasil. **Revista Dados**, v. 54, n. 2, p. 349-387, 2011.

GRAYCAR, A. Corruption: Classification and analysis. **Policy and Society**, v. 34. n. 2, p. 87-96, 2015.

GRIMMELIKHUIJSEN, S. et al. The Effect of Transparency on Trust in Government: A Cross-National Comparative Experiment. **Public Administration Review**, v. 7, n.4, p. 575-586, 2013.

HAIR, J. F. J. **Análise multivariada de dados**. Porto Alegre, RS: Bookman, 2009.

HAMEED, F. **Fiscal Transparency and economic outcomes**. IMF Working Paper, WP/05/225, Washington, DC: International Monetary Fund, 2005.

HOFSTEDE, G. Dimensionalizing Cultures: The Hofstede Model in Context. **Online Readings in Psychology and Culture**, v. 2, n.1, p. 1-26, 2011.

HOFSTEDE INSIGHTS. **Country comparison**. Disponível em: <https://www.hofstede-insights.com/country-comparison/>. Acesso em dez. 2021a.

\_\_\_\_\_. **National Culture**. Disponível em: <https://www.hofstede-insights.com/country-comparison/>. Acesso em dez. 2021b.

HOOD, C. Accountability and Transparency: Siamese Twins, Matching Parts, Awkward Couple? **West European Politics**, v. 33, n. 5, p. 989-1009, 2010.

ISLAM, R. Does more transparency go along with better governance? **Economics and Politics**, v. 18, n. 2, p. 121-167, 2006.

JAIN, A. K. Corruption: a review. **Journal of Economic Surveys**, v. 15, n. 1, p. 71-121, 2001.

JAIN, S. S; JAIN, S. P. Power distance belief and preference for transparency. **Journal of Business Research**, v. 89, p. 135-142, 2018.

KAUFMANN, D. Corruption matters. **Finance and Development**. 2015. Disponível em: [https://relooney.com/NS4540/0000-NS4540\\_4.pdf](https://relooney.com/NS4540/0000-NS4540_4.pdf). Acesso em jan. 2022.

KAUFMANN, D.; KRAAY, A.; MASTRUZZI, M. The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues. **Hague Journal on the Rule of Law**, v. 3, n. 2, p. 220-246, 2011.

KOCK, N. **WarpPLS 5.0 User Manual**. Laredo, Texas, USA: ScriptWarp Systems. 2015. Disponível em: [http://cits.tamtu.edu/WarpPLS/UserManual\\_v\\_5\\_0.pdf](http://cits.tamtu.edu/WarpPLS/UserManual_v_5_0.pdf). Acesso em: dez. 2021.

KOCK, N.; GASKINS, L. The Mediating Role of Voice and Accountability in the Relationship Between Internet Diffusion and Government Corruption in Latin America and Sub-Saharan Africa. **Information Technology for Development**, v. 20, n. 1, p. 23-43, 2014.

KOPITS, G.; CRAIG, J. **Transparency in government operations**. IMF Occasional paper, n. 158. Washington, DC: International Monetary Fund, 1998.

KOSACK, S., FUNG, A. Does Transparency Improve Governance? **Annual Review of Political Science**, v. 17, p. 65-87, 2014.

LEACH, M. et al. Post-pandemic transformations: How and why COVID-19 requires us to rethink development, **World Development**, v. 138, p. 1-11, 2021.

LEDENEVA, A.; BRATU, R.; KÖKER, P. Corruption Studies for the Twenty-First Century: Paradigm Shifts and Innovative Approaches. **The Slavonic and East European Review**, n. 95, v. 1, p. 1-20, 2017.

LIMA, L. V. A.; RUFINO, M. A.; MACHADO, M. R. Criando dificuldades para vender facilidades: corrupção, burocracia e crescimento corporativo no Mercosul. **Revista de Contabilidade e Organizações**, v. 13, p. 64-74, 2019.

MACEDO, S. V.; VALADARES, J. L. Corrupção: Reflexões Epistemológicas e Contribuições para o Campo de Públicas. **Organizações & Sociedade**, v. 28, n. 96, p. 164-186, 2021.

MALEKI, A.; HENDRIKS, F. The relation between cultural values and models of democracy: a cross-national study. **Democratization**, v. 22, n. 6, p. 981-1010, 2015.

MCNAB, R. M.; WILSON, S. D. Culture matters: what cultural values influence budget transparency? **Applied Economics**, v. 50, n. 43, p. 1-13, 2018.

MEIJER, A. Understanding the complex dynamics of transparency. **Public Administration Review**, v. 73, n. 3, p. 429-439, 2013.

MICHENER, R. G.; BERSCH, K. Identifying transparency. **Information Polity**, v. 18, n. 3, p. 233-242, 2013.

MONTES, G. C.; BASTOS, J. C. A.; OLIVEIRA, A. J. Fiscal transparency, government effectiveness and government spending efficiency: Some international evidence based on panel data approach. **Economic Modelling**, v. 79, p. 211-225, 2019.

MONTES, G. C.; LUNA, P. H. Fiscal transparency, legal system and perception of the control on corruption: empirical evidence from panel data. **Empirical Economics**, v. 60, p. 2005-2037, 2021.

NASCIMENTO, J. C. H. B. et al. Corrupção governamental e difusão do acesso à Internet: evidências globais. **Revista de Administração Pública**, v. 53, n. 6, p. 1011-1039, 2019.

NEVES, J. A. B. **Modelo de equações estruturais: uma introdução aplicada**. Brasília: Enap, 2018. 81 p.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO - OCDE. **Budget Transparency Toolkit: Practical steps for supporting openness, integrity and accountability in Public Financial Management**, 2017. Disponível em: Budgeting-Transparency-Toolkit.pdf (oecd.org). Acesso em fev. 2021.

PARCERIA INTERNACIONAL DO ORÇAMENTO - PIO. **Inquérito sobre o Orçamento Aberto de 2019**. 7. ed. Washington, DC.: International Budget Partnership, 2020.

\_\_\_\_\_. **Open Budget Survey**. Disponível em: <https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey>. Acesso em abr. 2021a.

\_\_\_\_\_. **Managing COVID funds: The accountability gap**. 2021b. Disponível em: International Budget Partnership: COVID-19 Report.com. Acesso em set. 2021.

PORUMBESCU, G. Linking Transparency to Trust in Government and Voice. **The American Review of Public Administration**, v. 47, n. 5, p. 520-537, 2017.

RIOS, A. M.; BASTIDA, F.; BENITO, B. Risks and benefits of legislative budgetary oversight. **Administration & Society**, v. 50, n. 6, p. 856-883, 2018.

ROCHA, A. C. Accountability na Administração Pública: Modelos Teóricos e Abordagens. **Revista Contabilidade, Gestão e Governança**, Brasília, v. 14, n. 2, p. 82-97, 2011.

RODRIGUES, K. F. Unveiling the concept of transparency: its limits, varieties and the creation of a typology. **Cad. EBAPE.BR**, v. 18, n. 2, p. 237-253, 2020.

ROSE-ACKERMAN, S. **Corruption and development**. Annual Bank Conference on Development Economic, Washington, DC.: World Bank, 1997. Disponível em: <http://documents1.worldbank.org/curated/en/976271538245051917/pdf/Corruption-and-development.pdf>. Acesso em abr. 2021.

SCHNELL, S.; JO, S. Which Countries Have More Open Governments? Assessing Structural Determinants of Openness. **The American Review of Public Administration**, v. 49, n. 8, p. 944-956, 2019.

STANIC, B. Determinants of subnational budget/fiscal transparency: a review of empirical evidence. **Public Sector Economics**, v. 42, n. 4, p. 449-486, 2018.

SEIFERT, J.; CARLITZ, R.; MONDO, E. The Open Budget Index (OBI) as a comparative statistical tool. **Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice**, v. 15, n. 1, p. 87-101, 2013.

TERZI, A. L. Relationship between power distance and autocratic-democratic. **Educational Research and Reviews**, v. 6, n. 7, p. 528-535, 2011.

TOURINHO, O. A. F.; BRUM, A. F. O. Políticas Fiscais para Estabilização da Dívida Pública: uma abordagem de equilíbrio geral aplicada ao Brasil. **Estud. Econ.**, v. 50, n. 1, p. 5-42, 2020.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL - TI. **CPI 2020: Global Highlights**. 2021a. Disponível em: <https://www.transparency.org/en/news/cpi-2020-global-highlights>. Acesso em: fev. 2021.

\_\_\_\_\_. **Why fighting corruption matters in times of Covid-19**. 2021b. Disponível em: <https://www.transparency.org/en/news/cpi-2020-research-analysis-why-fighting-corruption-matters-in-times-of-covid-19>. Acesso em: fev. 2021.

\_\_\_\_\_. **Corruption Perception Index 2020**. 2021c. Disponível em: <https://www.transparency.org/en/cpi/2020/index/nzl>. Acesso em: fev. 2021.

\_\_\_\_\_. **Corruption Perception Index 2020**. Berlim: Transparency International, 2021d.

WEHNER, J.; DE RENZIO, P. Citizens, legislators, and executive disclosure: the political determinants of fiscal transparency, **World Development**, v. 41, p. 96-108, 2013.

WORLDWIDE GOVERNANCE INDICATORS - WGI. **Documents**. Disponível em: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/Home/Documents#wgiDataSources>. Acesso em abr. 2021.

ZUCCOLOTTO, R; TEIXEIRA, M. A. C. The causes of fiscal transparency: evidence in the brazilian states. **Rev. contab. finanç**, v. 25, n. 66, p. 242-254, 2014.

## APÊNDICE A – RELATÓRIO TÉCNICO

### RECOMENDAÇÕES GLOBAIS: TRANSPARÊNCIA FISCAL E VOZ E *ACCOUNTABILITY* COMO BASE PARA POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMBATE À CORRUPÇÃO

#### Resumo

O presente Relatório Técnico tem como objetivo contribuir para um maior entendimento das relações entre transparência fiscal e corrupção, bem como propor recomendações a governantes e agentes da administração pública para apoiar a formulação e implementação de políticas públicas que visem o aumento de transparência fiscal, associada a um aumento de voz e *accountability*, em âmbito nacional, para enfrentamento da corrupção.

Nas últimas décadas, a transparência fiscal/orçamentária vem se mostrando em situação de proeminência no campo científico, social e governamental. A plena divulgação de informações acerca da orçamentação governamental permite que o cidadão, e outras partes interessadas, monitorem os agentes públicos responsáveis pela gestão das finanças e políticas públicas. Assim, ações para a transparência fiscal/orçamentária potencialmente impactam na boa governança pública, como o controle da corrupção.

Nesse sentido, este Relatório apresenta e analisa a transparência fiscal no mundo na última década, bem como os impactos desta na corrupção, associando os efeitos da voz e *accountability* nessa relação. Para tanto, realizou-se uma revisão da literatura científica sobre o tema, bem como a coleta de dados de transparência fiscal, voz e *accountability* e corrupção de 120 países, no período de 2012 a 2020, a fim de evidenciar a evolução da transparência fiscal global no período, bem como os efeitos significativos existentes nessa relação (transparência fiscal, voz e *accountability* e corrupção).

Como contribuição principal, este relatório apresenta-se como um instrumento técnico auxiliar, com base científica, do qual dirigentes e agentes de governos centrais nacionais possam se utilizar a fim de fundamentar ações para fortalecimento da transparência fiscal nacional, associada a maior voz e *accountability* – que expressa a capacidade de participação do cidadão na escolha de seu governo e das liberdades de expressão, de associação e de imprensa – como fatores relevantes na luta contra à corrupção, sobretudo em tempos de crise, como o atual, em razão da pandemia pela COVID-19, declarada no ano de 2020.

Por fim, ressalta-se que o presente Relatório Técnico é um produto resultante e complementar da dissertação de mestrado intitulada: ‘AS RELAÇÕES ENTRE

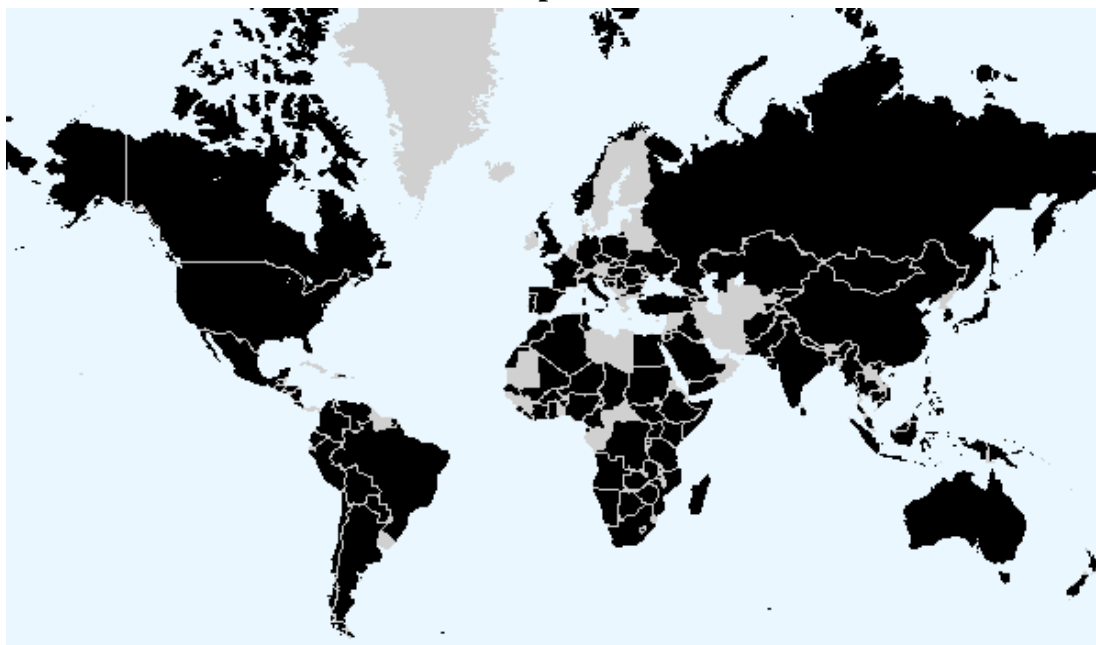
## TRANSPARÊNCIA FISCAL, DISTÂNCIA DO PODER, VOZ E ACCOUNTABILITY E CORRUPÇÃO: Um estudo *cross country*'.

### Instituição/Setor

A presente proposta de recomendações visa contribuir com a Administração Pública, em nível de governo central dos países/territórios, no sentido de reforçar a necessidade de aumento dos níveis de transparência fiscal governamental, bem como de *voz e accountability*, que impactarão em resultados de boa governança pública, como o controle da corrupção. Os países selecionados foram todos os 120 países avaliados em termos de transparência fiscal e *accountability*, no Relatório Especial Covid (PIO, 2021).

Os dados referem-se a 120 países (que são todos os países avaliados no Relatório 2020-Especial Covid) – 42 da África; 18 da América Latina/Caribe; 32 da Ásia/Oriente Médio/Oceania; 2 da América do Norte; e 26 da Europa) no período de 2012-2020, especificamente cinco anos: 2012, 2015, 2017, 2019 e 2020 (anos de publicação do índice de transparência fiscal, o IOA, incluindo a avaliação Especial Covid). Desse modo, totalizam-se 600 observações. A Figura abaixo demonstra os países contemplados no estudo, destacados na cor preta.

**Países contemplados no estudo**



Fonte: Elaborada pelos autores.

### **Público-Alvo da Iniciativa**

As contribuições e sugestões deste Relatório são direcionadas a governantes e agentes públicos, que estejam relacionados com a gestão de recursos e com o desenvolvimento de ações de fortalecimento dos direitos políticos-eleitorais e civis dos cidadãos, de modo a assegurar à sociedade tanto a divulgação de informações acerca do orçamento nacional, bem como o direito político de participação na escolha do governante e de livre expressão, associação e de imprensa.

### **Descrição da Situação-Problema**

Muito se tem avançado na compreensão dos determinantes da corrupção, cujas consequências mais discutidas e suportadas são os prejuízos que tal fenômeno causa no desenvolvimento social e econômico das nações (DIAMANT; TOSATO, 2018); desse modo, considera-se relevante que haja continuidade e aprofundamento das análises acerca desse fenômeno, investigando suas interações e impactos no âmbito da administração pública e sua relação com a sociedade, inclusive em épocas de crise, tanto em níveis globais, regionais ou locais.

A corrupção pode ser entendida como o uso do poder público para fins de ganhos pessoais, de maneira que se infringe as ‘regras do jogo’ (JAIN, 2001). Em complemento, a corrupção pode ser caracterizada por sua dimensão como ‘pequena ou grande corrupção’. A ‘pequena corrupção’ subsiste em escalão mais baixo, quando agentes públicos deturpam suas atribuições funcionais por agirem de forma ilegal na prestação de serviços públicos, em favor de recompensas pessoais; e a ‘grande corrupção’, por sua vez, ocorre em escalão superior, quando políticos manipulam os instrumentos da máquina estatal a seu favor, incluindo as instituições políticas, sociais e econômicas (GRAYCAR, 2015).

A determinação para a realização de um ato de corrupção envolve, em geral, a avaliação pelo agente dos custos-benefícios envolvidos, o qual pondera o risco de a ação corrupta ser exposta/descoberta; dessa forma, a corrupção é realizada em meio a obscuridade e segredo, em ambientes com baixa transparência (ELBAHNASAWY; REVIER, 2012). Assim, ações que visam a redução dos incentivos para atos corruptos, perpassam pela diminuição tanto do nível de poder discricionário, como da posição privilegiada de poder de agentes públicos, e também pelo aumento do grau de *accountability* na estrutura pública (LEDENEVA; BRATU; KÖKER, 2017).

Nesse sentido, a transparência governamental, exercida por meio da disponibilização de informações úteis, é vista como um requisito para esforços anticorrupção, uma vez que contribui para o processo de responsabilização de governantes. Desse modo, o movimento em prol da divulgação de informações, como uma reforma governamental básica para fortalecimento da transparência e *accountability*, propõe-se como ponto de partida a publicação do orçamento, da arrecadação de receitas e de regras e procedimentos legislativos, além da fiscalização independente das finanças governamentais (ROSE-ACKERMAN, 1997).

Assim, embora se vislumbrem inovações constantes nas políticas públicas, as medidas majoritárias de combate a corrupção são direcionadas, principalmente, para o aspecto ‘facilitador’ de sua ocorrência, ou seja, a falta de conhecimento do cidadão e de fiscalização (LEDENEVA; BRATU; KÖKER, 2017). E nessa direção, as políticas anticorrupção vem sendo construídas com base na transparência fiscal como um instrumento capaz de auxiliar na exposição da corrupção e, conseqüentemente, reduzir incentivos para sua ocorrência (DE SIMONE; GAETA; MOURÃO, 2017).

Em complemento, a transparência fiscal significa a ampla divulgação de informações inerentes ao processo orçamentário governamental ao público, de forma gratuita, compreensível e no tempo oportuno (DE RENZIO; MASUD, 2011). Nesse sentido, a transparência no processo fiscal e orçamentário vem ganhando notoriedade no contexto internacional e está relacionada com o compromisso de desenvolvimento da boa governança e redução da corrupção, conferindo a possibilidade de se obter maior segurança de que os governantes estão utilizando os recursos públicos com efetividade e sem desperdício (CARLITZ, 2013).

Ademais, a divulgação de informações fiscais úteis e relevantes é considerada um fator essencial para *accountability* e para investigações e denúncias de atos de dirigentes públicos também pela mídia, fortalecendo, assim, o direito de liberdades de expressão, de associação e de imprensa, bem como o estímulo à participação do cidadão na tomada de decisão eleitoral para escolha do governante (BOEHM, 2015). Para Porumbescu (2017, p. 26, tradução nossa), um dos “objetivos frequentemente declarados de se aumentar a transparência é para se reforçar a *accountability*”, uma vez que a divulgação de informações governamentais permite que os cidadãos possam avaliar o desempenho das instituições públicas, resultando na responsabilização do governo.

Ampliando o entendimento, estudos comprovam que em contexto nacional de maiores níveis de voz e *accountability*, a corrupção tende a ser mais reduzida. Nesse sentido, a participação efetiva da sociedade na governança do país, por meio da capacidade de escolha e



de expressão, aliada a existência de imprensa livre podem impactar no grau de corrupção governamental (ELBAHNASAWY; REVIER, 2012, KOCK; GASKINS, 2014, NASCIMENTO et al., 2019).

Nessa linha, verifica-se o potencial de impacto da transparência fiscal para a redução da corrupção, especialmente de modo indireto, associada à maior voz e *accountability*, dado seu potencial de oportunizar e favorecer a participação mais ativa e fundamentada do cidadão na governança do país, por meio da divulgação de informações fiscais governamentais.

### Objetivo

O presente Relatório Técnico apresenta e analisa a evolução da transparência fiscal no mundo (2012-2020), bem como os impactos desta na corrupção, associando os efeitos da voz e *accountability* nessa relação, a fim de contribuir para um maior entendimento sobre o tema. Desse modo, tem como objetivo propor recomendações a governantes e agentes da administração pública para auxiliar na formulação e implementação de políticas públicas que visem o aumento de transparência fiscal, associada a um aumento de voz e *accountability*, em âmbito nacional, para enfrentamento da corrupção, como um problema de governança pública.

### Análise/Diagnóstico da Situação-Problema

Em termos práticos e direcionados ao escopo do presente relatório, a transparência fiscal pressupõe, além do papel efetivo do legislativo, a existência de outros dois elementos que funcionam em conjunto: (1) a divulgação de informações orçamentárias (divulgação sistemática, tempestiva e completa de informações fiscais úteis) e (2) um papel efetivo da sociedade civil (individualmente ou por meio da mídia ou ONGs, para influenciar políticas orçamentárias e responsabilizar governantes).

O presente relatório demonstra as relações existentes entre transparência fiscal e corrupção, associando os efeitos da voz e *accountability* ao modelo de teórico proposto. O estudo de base possui caráter quantitativo e utilizou dados secundários para sua operacionalização.

Para capturar a *transparência fiscal*, foi utilizado como medida o Índice do Orçamento Aberto (IOA), da Parceria Internacional do Orçamento (PIO) (traduzido do inglês *Open Budget Index – OBI, from International Budget Partnership - IBP*); e sua pontuação vai de 0 a 100, onde 100 representa o mais alto nível de transparência fiscal (PIO, 2020). Para este estudo, esses dados foram agrupados em cinco categorias de desempenho da transparência fiscal, de

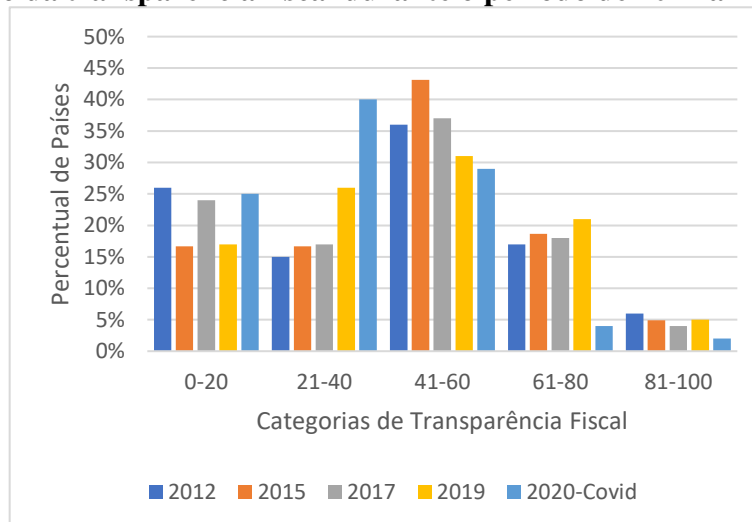
acordo com a pontuação de cada país, a saber: (1) 0-20 (escassa ou nenhuma); (2) 21-40 (mínima); (3) 41-60 (limitada); (4) 61-80 (significativa); e (5) 81-100 (extensa) (PIO, 2020). Quanto à avaliação especial COVID realizada pela PIO, as categorias foram multiplicadas por 100 (para padronização frente à série histórica utilizada na presente pesquisa) uma vez que estas foram distribuídas da seguinte forma no relatório oficial: 1) 0-0,20 (mínima); (2) 0,21-0,40 (limitada); (3) 0,41-0,60 (alguma); (4) 0,61-0,80 (adequada); e (5) 0,81-1,00 (substantiva) (PIO, 2021b).

A corrupção, por sua vez, foi medida tanto pelo Índice de Percepção da Corrupção (IPC), da Transparência Internacional (TI) (traduzido do inglês *Corruption Perception Index - CPI, from International Transparency - IT*), como pelo índice Controle da Corrupção (CC) (traduzido do inglês *Corruption Control*), da base de dados do Banco Mundial. O primeiro, o IPC, varia de 0 a 100, onde 0 significa maior nível de percepção da corrupção no setor público (TI, 2021d); e, a exemplo dos estudos de Kock e Gaskins (2014) e Nascimento et al. (2019), o índice foi multiplicado por -1, para favorecer a interpretação.

A voz e *accountability* foi medida por meio do índice homônimo, *Voz e Accountability* (VA) (traduzido do inglês *Voice and Accountability*) que consta na base de dados do Banco Mundial. A pontuação desse índice oscila de -2,5 a 2,5, sendo que quanto mais perto de 2,5, maior é o grau de voz e *accountability* em dado país (WGI, 2021).

Quanto à análise dos dados, primeiramente, a fim de se verificar a evolução da transparência fiscal no mundo, apresenta-se a Figura a seguir, na qual evidencia-se o percentual e as respectivas categorias de resultados dos países que tiveram seus níveis de transparência avaliados por meio do Inquérito do Orçamento Aberto, nas rodadas de relatórios compreendidas entre os anos de 2012 a 2019, e mais o relatório especial 2020-Covid.

### **Evolução da transparência fiscal durante o período de 2012 a 2020-Covid**



Fonte: Dados da pesquisa.

Observa-se que, ao longo do período de 2012 a 2020, apenas 23 países dos 100 países (23%) incluídos no IOA 2012, 24 países dos 102 pesquisados (24%) para o IOA 2015, 26 dos 115 países (22%) com avaliação do IOA 2017, e 31 de 117 países (26%) incluídos no IOA 2019, apresentaram pontuação acima de 60, indicando que esses países proveram a seus cidadãos acesso a informações fiscais consideradas ‘suficientes’, de modo que, assim, a população possa ter condições de compreender o orçamento nacional, o que contribui para o debate público fundamentado sobre o tema (PIO, 2020).

Desses 31 países do IOA 2019 com pontuação acima de 60, 25 incluem-se na categoria de países que publicaram informação ‘significativa’ ao público (categoria 4, de 61-80 pontos) e seis na categoria mais elevada, de países que publicaram informação ‘extensa’ ao público acerca do orçamento, com resultados de 81 ou superior (categoria 5). Esses seis países que tiveram melhor desempenho em termos de transparência fiscal são: Nova Zelândia (pontuação 87), África do Sul (pontuação 87), Suécia (pontuação 86), México (pontuação 82), Brasil (pontuação 81) e Geórgia (pontuação 81); exemplos estes de alto nível de transparência orçamentária de países que estão localizados em variadas regiões do mundo: Oceania, África, Europa (tanto oriental como ocidental) e América Latina/Caribe.

Em contraponto, 20 desses 117 países (17%) avaliados no IOA 2019 obtiveram pontuação abaixo de 21 (categoria 1), o que representa muito baixo desempenho em termos de transparência fiscal, demonstrando que esses países divulgaram informações ‘escassas ou nenhuma’ em relação aos principais documentos orçamentários nacionais, tendo como destaque negativo os países que apresentaram resultados com pontuação zero, que são Venezuela, Yemen e Comoros.

No que se refere à avaliação de 2020-Covid, apenas sete países dos 120 países (6%) que tiveram seus níveis de transparência avaliados no Relatório Especial COVID, situaram-se nas categorias de performance de transparência que compreendem níveis de informação ‘adequadas’ ou ‘substanciais’ (categorias 4 e 5) acerca de receitas, despesas e financiamentos envolvidos na introdução e implementação de pacotes emergenciais para enfrentamento da crise pela pandemia de Covid-19, com pontuação de 61 ou superior. Especificamente, dois países se destacaram positivamente, enquadrando-se na categoria 5, na faixa de pontuação entre 81 e 100, que divulgaram informações consideradas ‘substanciais’, que são Filipinas e Peru.

Nesse contexto, observa-se, ainda, que aproximadamente 2/3 desses 120 países (65%) avaliados no Módulo 2020-COVID divulgaram informações classificadas como ‘mínimas ou limitadas’ acerca da implementação de medidas fiscais de caráter emergencial pelos governos centrais para redução dos impactos da pandemia de Covid-19. A partir desse fato, verifica-se

que a *accountability* fica comprometida, na medida em que a falta de transparência dificulta o entendimento dos cidadãos e outras partes interessadas acerca das ações governamentais e seus respectivos resultados de eficiência, eficácia e efetividade, considerando os impactos no âmbito da saúde e da economia, tanto em termos de montante do gasto público como na assistência adequada aos grupos sociais mais vulneráveis (PIO, 2021).

Feita uma breve análise da evolução dos níveis globais de transparência fiscal no período 2012-2020, em prosseguimento, na Tabela abaixo, são apresentadas as estatísticas descritivas de três variáveis analisadas no presente estudo.

#### **Estatísticas descritivas da amostra, no período de 2012 a 2020**

|                      | <i>Transparência Fiscal (IOA)</i> | <i>Corrupção (IPC)</i> | <i>Voz e Accountability (VA)</i> |
|----------------------|-----------------------------------|------------------------|----------------------------------|
| <b>Média</b>         | 2,58                              | -39,62                 | -0,19                            |
| <b>Mediana</b>       | 3,00                              | -36,00                 | -0,12                            |
| <b>Moda</b>          | 3,00                              | -28,00                 | -0,20                            |
| <b>Desvio padrão</b> | 1,08                              | 16,84                  | 0,88                             |
| <b>Intervalo</b>     | 4,00                              | 83,00                  | 3,93                             |
| <b>Mínimo</b>        | 1,00                              | -91,00                 | -2,20                            |
| <b>Máximo</b>        | 5,00                              | -8,00                  | 1,73                             |

Fonte: Dados da Pesquisa.

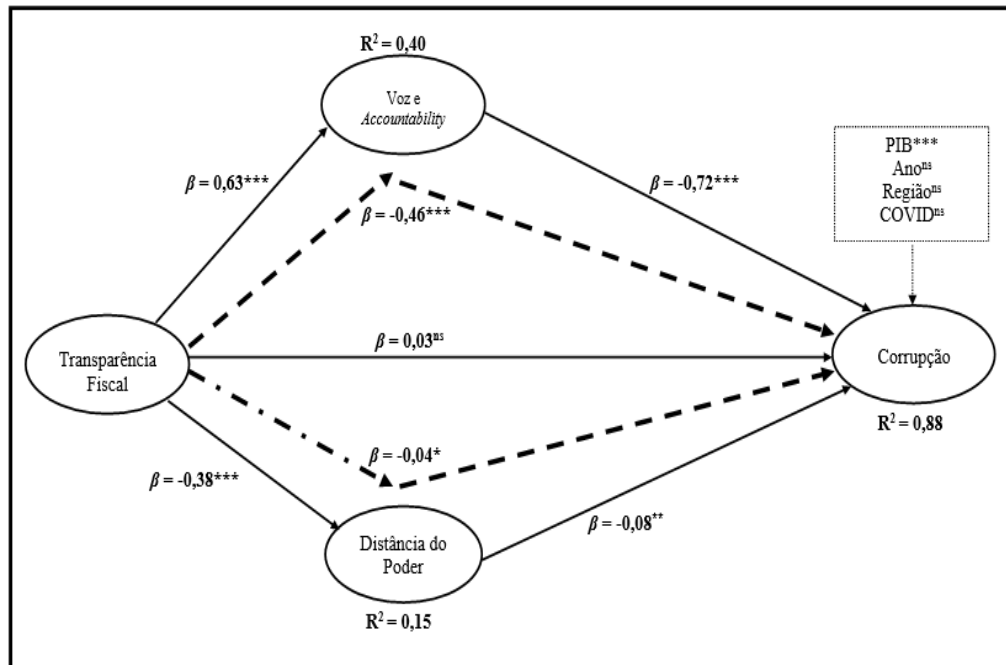
Verifica-se que a série *transparência fiscal - IOA* apresenta-se em níveis intermediários, com média de 2,58 em um conjunto de categorias que vai de 1 a 5. As categorias que indicam que os países divulgam informações orçamentárias consideradas ‘suficientes’ são as categorias 4 e 5, com faixas de pontuação de 61 a 100. Nesse caso, compreende-se que os países, em média, apresentaram níveis de transparência fiscal considerados ‘insuficientes’. Ademais, observa-se que a maior frequência é da categoria 3, de países que publicam ‘alguma informação’ acerca do orçamento, com pontuação entre 41-60, o que significa que muitos países não publicaram documentos principais do ciclo orçamentário ou não divulgaram informações consideradas fundamentais nesses documentos, ou, ainda, que não publicaram informações suficientes quanto às medidas fiscais emergenciais ante a pandemia pela Covid-19.

O valor médio para *corrupção – IPC*, de -39,62, em uma escala que abrange valores de -100 a 0 (dada a multiplicação dos valores por -1, onde -100 reporta a percepção de ausência de corrupção), mostra a existência de grau importante de percepção de corrupção nos países da amostra durante o período analisado, demonstrando que o resultado médio da série aponta para uma percepção de controle da corrupção considerada reduzida, tendo um nível relevante de repercussão social de que o poder público dos países da análise possa estar sendo utilizado para se promover ganhos privados.

Para *voz e accountability* - VA, o valor médio de -0,19, em uma faixa de valores que inicia em -2,5 e vai até 2,5 (onde os valores mais altos correspondem a maior percepção de voz e accountability), permite inferir pela percepção de nível relativamente baixo de participação dos cidadãos na escolha de seus governantes, bem como das liberdades de expressão, de associação e de imprensa, nos países analisados.

Realizadas as observações e a análise descritiva em relação às variáveis, a Figura a seguir apresenta os resultados do modelo estrutural proposto com a utilização da técnica de Análise Robusta de Caminho, os quais serão analisados e descritos conforme seus principais resultados, em alinhamento ao escopo deste relatório.

### Resultados do modelo estrutural proposto



Fonte: Elaborada pelos autores.

Notas: \*\*\* estatisticamente significativa ao nível de 0,001, \*\* estatisticamente significativa ao nível de 0,10, <sup>ns</sup> estatisticamente não significativa.

Coefficiente médio do caminho (Average path coefficient - APC) = 0,253 ( $p < 0,001$ );  $R^2$  médio (Average R-squared - ARS) = 0,476 ( $p < 0,001$ );  $R^2$  ajustado médio (Average adjusted R-squared - AARS) = 0,475 ( $p < 0,001$ ); VIF médio nos blocos (Average block VIF - AVIF) = 2,342, aceitável se  $\leq 5$ , idealmente  $\leq 3,3$ ; Colinearidade Média Total (Average full collinearity VIF - AFVIF) = 2,394, aceitável se  $\leq 5$ , idealmente  $\leq 3,3$ ; Qualidade de Ajuste de Tenenhaus (Tenenhaus GoF - GoF) = 0,690, pequeno  $\geq 0,1$ , médio  $\geq 0,25$  e grande  $\geq 0,36$ ; Taxa de Paradoxo de Sympon's (Sympon's paradox ratio - SPR) = 0,715, aceitável se  $\geq 0,7$ , idealmente = 1; Taxa de Contribuição do  $R^2$  (R-squared contribution ratio - RSCR) = 0,962, aceitável se  $\geq 0,9$ , idealmente = 1; Taxa de Supressão Estatística (Statistical suppression ratio - SSR) = 0,778, aceitável se  $\geq 0,7$ ; Taxa de direção de causalidade bivariada não linear (Nonlinear bivariate causality direction ratio - NLBCDR) = 0,889, aceitável se  $\geq 0,7$ . Estimação: Algoritmo de Análise do Modelo Externo: Análise Robusta de Caminho (Robust Path Analysis); Algoritmo Padrão de Análise de Modelo Interno: Warp3; Método de reamostragem usado na análise: Bootstrapping.

Na sequência, após o controle dos efeitos das variáveis incluídas no estudo – PIB *per capita* PPC, região de localização do país/território, ano, e momento de pandemia pela COVID-19 –, pode-se observar que o modelo estrutural apresenta bom desempenho, na medida em que explica 88% da variância da *corrupção*. Em complemento, verifica-se que *voz e accountability* apresenta um efeito direto mais forte sobre *corrupção* ( $\beta = -0,72, p < 0,001$ ).

Verifica-se, ainda, que a *transparência fiscal* exerce efeito positivo e direto na *voz e accountability* ( $\beta = 0,63, p < 0,001, f^2 = 0,402$ ), com tamanho de efeito grande. Como o desvio-padrão de *transparência fiscal* foi de 1,08, conclui-se que para cada elevação de categoria de *transparência fiscal* em 1 ponto, tem-se um aumento médio de 63% na *voz e accountability*, aproximadamente. A título de exemplo, conforme Kock e Gaskins (2014), verifica-se que um país que se encontra na categoria 5 de *transparência fiscal* tem a propensão de apresentar um nível de *voz e accountability* cerca de 233% maior do que um país onde a *transparência fiscal* enquadra-se na categoria 1.

Essa relação direta e positiva entre *transparência fiscal* e *voz e accountability* aponta que uma maior promoção do acesso a informações fiscais governamentais leva a uma maior força de expressão e engajamento por parte dos cidadãos, para o exercício de seu poder de controle e responsabilização eleitoral dos dirigentes públicos em função da performance destes à frente do governo nacional (PORUMBESCU, 2017).

Adicionalmente, verificou-se que, quanto maior o grau de *voz e accountability*, mais baixos são os níveis de percepção da *corrupção* ( $\beta = -0,72, p < 0,001, f^2 = 0,620$ ), mostrando tamanho de efeito grande. Sendo o desvio-padrão de *voz e accountability* de 0,88, conclui-se que para cada adicional de 0,88 no índice de *voz e accountability* no país, tem-se uma redução, em média, de 72% na *corrupção*, aproximadamente. Assim, de acordo com Kock e Gaskins (2014), verifica-se que um país cuja *voz e accountability* apresenta-se muito alta (valor máximo da análise: 1,73), como na Noruega em 2012 e 2020, tem a propensão de se ter a percepção de *corrupção* de aproximadamente 178% menor, quando comparado a um país com grau de *voz e accountability* muito baixo (valor mínimo da análise: -2,2), como a Somália em 2012.

Essa relação direta e negativa entre *voz e accountability* e *corrupção* pode ser compreendida na medida em que, quando os cidadãos de um país têm maior engajamento e participação no processo de escolha de seus governantes e exercem as liberdades de expressão e de associação, e ainda contam com uma imprensa livre, mais fortalecido é o poder de fiscalização e sanção dos governados perante seus governantes, no que diz respeito ao processo eleitoral, o que pode fazer com que os governantes, eventualmente, evitem implicar-se em atos de corrupção a fim de preservar ou aumentar o capital político na busca pela reeleição e

manutenção no poder; assim, observa-se que, para uma nação, “a disposição em participar efetivamente da governança do país é um elemento bastante relevante na estratégia de combate à corrupção” (NASCIMENTO et al., 2019, p. 1031). Tais achados estão alinhados ao estudo de Montes e Luna (2021), que evidenciaram que a percepção de controle da corrupção tende a ser maior nas sociedades com níveis mais altos de *accountability* e onde a mídia é atuante e há maior garantias de direito à liberdade civil, de expressão e de associação.

Por fim, verifica-se que, independentemente dos efeitos das variáveis de controle deste estudo, existe uma associação indireta negativa e significativa entre *transparência fiscal* e *corrupção*, mediada por *voz e accountability* ( $\beta = -0,46^{***}$ ;  $p < 0,001$ ). Assim, esses achados sugerem que a relação entre *transparência fiscal* e *corrupção* no mundo, considerando os países e período pesquisados, ocorreu de forma indireta e completamente mediada por *voz e accountability*, com tamanho de efeito grande.

Desse modo, no que se refere à relação indireta entre *transparência fiscal* e *corrupção*, pode-se concluir que para cada elevação de categoria de *transparência fiscal* em 1 ponto, ocorre um decréscimo de 46% na percepção da *corrupção* nacional, mediada por aumento em *voz e accountability*. Assim, pode-se concluir que um país que se enquadre na categoria 5, a mais elevada de *transparência fiscal*, é suscetível de apresentar nível de percepção de *corrupção* cerca de 10,21%, em cotejo com um país no qual a *transparência fiscal* é muito baixa.

Nesse contexto, pode-se argumentar que a relação indireta e negativa entre *transparência fiscal* e *corrupção*, totalmente mediada por *voz e accountability*, tem como fundamento a capacidade de compreensão e a utilização da informação fiscal pela sociedade. Dessa forma, é importante que haja imprensa livre e organizações sociais, civis e não-governamentais livres e atuantes, de modo que possam também auxiliar os cidadãos no acesso, interpretação e utilização da informação orçamentária estatal, bem como o engajamento dos cidadãos no processo de escolha e responsabilização de seus representantes à frente do poder público, com base na avaliação do planejamento e decisões fiscais, e da performance durante seus mandatos (ALT, 2019).

Dessa forma, é possível compreender que o efeito da transparência fiscal na percepção da corrupção mostra-se contingente e dependente de condições políticas, especialmente no que se refere à capacidade e disposição dos cidadãos em reagir às informações de casos de corrupção divulgadas, inclusive pela mídia, quando se trata da premiação ou punição de governantes nas urnas eleitorais, para a escolha de representante mais preparado a garantir o bem público, e não daquele se utilizará do poder público para alcançar benefícios privados.

De forma geral, os dados indicam um panorama global que requer atenção, dado que o nível de transparência fiscal dos governos centrais (inclusive em tempos de crise, como na pandemia) em sua maioria, pode ser caracterizado como ‘insuficiente’ ou relativamente baixo, assim como o grau de participação eleitoral e de liberdades de expressão, associação e imprensa nos países; por outro lado, a corrupção governamental percebida revela-se em níveis relativamente altos.

Nesse sentido, fica evidenciada a necessidade de os governantes e organizações internacionais reforçarem ações de conscientização e de comprometimento para aplicação das melhores práticas globais de promoção à democracia, boa governança e ao desenvolvimento socioeconômico nos países do mundo, formulando estratégias e políticas públicas que visem à transparência no processo orçamentário nacional, mas que estas sejam acompanhadas de maiores níveis de *voz* e *accountability*, mediante o fortalecimento dos direitos civis de liberdade de expressão, associação e de imprensa, e dos direitos políticos que envolvem o ato de participar da escolha do governo, a fim de que haja maior controle da corrupção em âmbito mundial.

### **Recomendações/Plano de Ação**

As recomendações apresentadas a seguir fundamentam-se nas boas práticas mundiais, em consonância com os Relatórios de Orçamento Aberto e Especial Covid (PIO, 2020, PIO, 2021) e revisão da literatura realizada, tendo uma abordagem ampla de aplicação, de modo que, mesmo em tempos de crise – quando há maior complexidade na gestão e necessidade de maior celeridade nas ações públicas –, a *accountability* governamental não seja prejudicada pela falta de transparência em relação às decisões de gastos públicos.

Ressalta-se, conforme Bellver e Kaufmann (2005) que reformas de transparência não necessitam de altos custos monetários, uma vez que a divulgação de informações sobre o setor público pode ser realizada por meio da *internet*. Em complemento, esse tipo de reforma é menos custoso do que outros tipos de reformas institucionais, em geral; contudo, necessita da mobilização de capital político e liderança social. Nesse sentido, de acordo com os autores, as reformas de transparência podem ser consideradas mais factíveis do ponto de vista político, visto que, além de não demandarem altos custos, elas tendem a motivar grande apoio social e também não exigem implementação total a um só tempo, uma vez que podem ser implementadas de forma gradual.

Nesse sentido, relacionam-se a seguir recomendações para governos centrais dos países/territórios:



- **Promoção de níveis suficientes de transparência fiscal ativa** por meio da divulgação tempestiva, em site oficial do Governo, dos oito principais documentos do ciclo orçamentário (Declaração Pré-orçamental, Proposta do Orçamento do Executivo; Orçamento Promulgado, Orçamento Cidadão, Relatórios durante o ano, Revisão Semestral, Relatório de Fim de Ano e Relatório de Auditoria), contendo informações completas e relevantes à sociedade, incluindo o acesso em tempo real a dados abertos do orçamento, prezando pela simplicidade no manejo dos dados pelo público;
- **Continuidade das Melhorias para a transparência fiscal governamental**, quando os governos realizam a institucionalização da transparência fiscal, comprometendo-se com a sociedade para alcance de maior abertura e transparência no processo orçamentário.
- **Divulgação da Execução**, mediante a transparência ativa e tempestiva em relação às informações de implementação das políticas públicas ou pacotes emergenciais, de modo que a sociedade possa acompanhar o que foi planejado e o efetivamente executado, bem como avaliar a qualidade do desempenho em termos financeiros e os impactos das ações de acordo com os objetivos e categorias de beneficiários.
- **Transparência nas aquisições/contratações**, por meio da divulgação de informações com documentos oficiais preferencialmente em formato editável, inclusive aberto, de forma a possibilitar o acompanhamento e avaliação dos preços e qualidade das aquisições de materiais e serviços, bem como o período de duração e efetiva utilização destes, em referência ao interesse público.
- **Fortalecimento dos direitos políticos e civis, para escolha de governante e liberdades de expressão, associação e de imprensa**, mediante a estruturação de mecanismos públicos de fortalecimento e proteção do cidadão no processo de escolha de governo, bem como das garantias de livre expressão, associação e de imprensa, especialmente em momentos de crise mundial e de polarização política.

Em conclusão, considerando os efeitos da transparência fiscal na redução da corrupção, quando devidamente associada a circunstâncias políticas favoráveis à maior voz e *accountability*, observa-se a abrangência dos impactos positivos, principalmente, na dimensão preventiva do combate à corrupção, que se refere à cidadania, e está relacionada ao estabelecimento de uma ‘sociedade de auditoria’ efetiva, conforme Nascimento et al. (2019), que seja capaz de exigir, acessar e compreender a informação divulgada e, assim, responsabilizar governantes corruptos de forma fundamentada, sendo considerada uma estratégia contínua para o controle da corrupção nacional.

### Responsáveis e Contatos

Professor: Dr. João Carlos Hipólito Bernardes do Nascimento

Contatos: (21) 98414-3332 / E-mail: jchbn1@gmail.com

Mestranda: Raphaela da Mota Silva

Contatos: (86) 98837-1829 / E-mail: raphaelams@ufpi.edu.br

### Data de Realização do Relatório

O presente Relatório Técnico é um produto resultante e complementar da dissertação de mestrado intitulada: ‘AS RELAÇÕES ENTRE TRANSPARÊNCIA FISCAL, DISTÂNCIA DO PODER, VOZ E ACCOUNTABILITY E CORRUPÇÃO: Um estudo *cross country*’. A coleta e análise dos dados que fundamentaram a elaboração deste Relatório Técnico foram realizadas no período de julho a dezembro de 2021. O Relatório foi desenvolvido ao longo do mês de fevereiro de 2022.

### Referências

ALBASSAM, B. A. The Influence of Budget Transparency on Quality of Governance. **Journal of Law and Governance**, v. 10, n. 3, 2015.

ALT, J. E. Twenty years of transparency research. **Public Sector Economics**, v. 43, n. 1, p. 5-13, 2019.

ALT, J. E.; LASSEN, D. D.; ROSE, S. The causes of fiscal transparency: evidence from the U. S. states. **IMF Staff Papers**, v. 53, 2006.

ALT, J. E.; LOWRY, R. C. Transparency and accountability: Empirical results for US states. **Journal of Theoretical Politics**, v.22, n. 4, p. 379-406. 2010.

ARAPIS, T.; REITANO, V. Examining the evolution of cross-national fiscal transparency. **The American Review of Public Administration**, v. 48, n. 6, p. 550-564, 2018.

ARAUJO, J. F. F. E.; TEJEDO-ROMERO, F. Local government transparency index: determinants of municipalities’ rankings, **International Journal of Public Sector Management**, v. 29, n. 4, p. 327-347, 2016.

ARBATLI, E. C.; ESCOLANO, J. Fiscal transparency, fiscal performance and credit ratings. **Fiscal Studies**, v. 36, n. 2. p. 237-270, 2015.

BALDISSERA, J. F. et al. Transparência Governamental: Uma Análise Bibliométrica e

Sociométrica de Periódicos Internacionais. **Revista de Contabilidade do Mestrado em Ciências Contábeis da UERJ**, v. 23, n. 1, p. 3-27, 2018.

BALL, C. What Is Transparency? **Public Integrity**, v. 11, n. 4, p. 293-307, 2009.

BASTIDA, F.; GUILLAMÓN, M. D.; BENITO, B. Fiscal transparency and the cost of sovereign debt. **International Review of Administrative Sciences**, v. 83, n. 1, p. 106-128, 2017.

BANCO MUNDIAL - BM. **Economy**. Disponível em: <https://datatopics.worldbank.org/world-development-indicators/themes/economy.html#gross-national-income>. Acesso em: abr. 2021a.

\_\_\_\_\_. **GDP per capita, PPP (current international \$)**. Disponível em: <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.PP.CD?view=chart>. Acesso em: abr. 2021b.

\_\_\_\_\_. **International Comparison Program (ICP)**. Disponível em: <https://www.worldbank.org/en/programs/icp#1>. Acesso em: abr. 2021c.

BELLVER, A., KAUFMANN, D. **Transparenting Transparency: Initial Empirics and Policy Applications**. IMF conference on transparency and integrity 6-7 July 2005, Washington, DC.: World Bank, 2005.

BLÖNDAL, J. R. Budget Reform in OECD Member Countries: Common Trends. **OECD Journal on Budgeting**, v. 2, n. 4, p. 7-26, 2003.

BOEHM, F. Democracy and corruption. **Dimensión Empresarial**, v. 13, n. 2, p. 75-85, 2015.

BUTA, B. O.; TEIXEIRA, M. A. C.; SCHURGELIES, V. Accountability nos atos da administração pública federal brasileira. **Pretexto**, v. 19, n. 4, p. 46-62, 2018.

CARLITZ, R. Improving transparency and accountability in the budget process: an assessment of recent initiatives. **Development Policy Review**, v. 31, n. s1, p. 49-67, 2013.

CHEN, C., NESHKOVA, M. I. The effect of fiscal transparency on corruption: a panel cross-country analysis. **Public Administration**, v. 98, n. 11, p. 226-243, 2020.

CHIN, W. W. Issues and opinion on structural equation modeling. **MIS Quarterly**, v. 22, n. 1, vii-xvi, 1998.

CICATIELLO, L., DE SIMONE, E.; GAETA, G.L. Political determinants of fiscal transparency: a panel data empirical investigation. **Econ Gov**, v. 18, p. 315-336, 2017.

CIMPOERU, M. V; CIMPOERU, V. Budgetary transparency: an improving factor for corruption control and economic performance. **Procedia Economics and Finance**, v. 27, p. 579-586, 2015.

- CITRO, F.; CUADRADO-BALLESTEROS, B.; BISOGNO, M. Explaining budget transparency through political factors. **International Review of Administrative Sciences**, v. 0, n. 0, p. 1-20, 2019.
- DE RENZIO, P.; MASUD, H. Measuring and promoting budget transparency: the open budget index as a research and advocacy tool. **Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions**, v. 24, n. 3, p. 607-616, 2011.
- DE RENZIO, P.; WEHNER, J. The impacts of fiscal openness. **The World Bank Research Observer**, v. 32, n. 2, p. 185-210, 2019.
- DE SIMONE, E.; GAETA, G. L.; MOURÃO, P. R. The impact of fiscal transparency on corruption: an empirical analysis based on longitudinal data. **The B.E. Journal of Economic Analysis & Policy**, v. 17, n. 4, 2017.
- DE SIMONE, E. et al. The effect of fiscal transparency on government spending efficiency. **Journal of Economic Studies**, v. 46, n. 7, p. 1365-1379, 2019.
- DIAMANT, E.; TOSATO, G. Causes and effects of corruption: what has past decade's empirical research taught us? A survey. **Journal of Economics Survey**. v. 32, n. 2, p. 335-356, 2018.
- DREBEE, H. B.; ABDUL-RAZAK, N. A.; SHAYBTH, R. T. The Impact of Governance Indicators on Corruption in Arab Countries. **Contemporary Economics**, v. 14, n. 3, p. 354-365, 2020.
- ELBAHNASAWY, N.G.; REVIER, C. F. The Determinants of corruption: cross-country-panel-data analysis. **The Developing Economies**, v. 50, n. 4, p. 311-333, 2012.
- FARAZMAND, A. Governance reforms: the good, the bad, and the ugly; and the sound: examining the past and exploring the future of public organizations. **Public Organiz Rev**, v. 17, p. 595-617, 2019.
- FILGUEIRAS, F.; ARANHA, A. L. M. Controle da corrupção e burocracia da linha de frente: regras, discricionabilidade e reformas no Brasil. **Revista Dados**, v. 54, n. 2, p. 349-387, 2011.
- GRAYCAR, A. Corruption: Classification and analysis. **Policy and Society**, v. 34. n. 2, p. 87-96, 2015.
- GRIMMELIKHUIJSEN, S. et al. The Effect of Transparency on Trust in Government: A Cross-National Comparative Experiment. **Public Administration Review**, v. 7, n.4, p. 575-586, 2013.
- HAIR, J. F. J. **Análise multivariada de dados**. Porto Alegre, RS: Bookman, 2009.
- HAMEED, F. **Fiscal Transparency and economic outcomes**. IMF Working Paper, WP/05/225, Washington, DC: International Monetary Fund, 2005.
- HOFSTEDE, G. Dimensionalizing Cultures: The Hofstede Model in Context. **Online Readings in Psychology and Culture**, v. 2, n.1, p. 1-26, 2011.

HOFSTEDE INSIGHTS. **Country comparison**. Disponível em: <https://www.hofstede-insights.com/country-comparison/>. Acesso em dez. 2021a.

\_\_\_\_\_. **National Culture**. Disponível em: <https://www.hofstede-insights.com/country-comparison/>. Acesso em dez. 2021b.

HOOD, C. Accountability and Transparency: Siamese Twins, Matching Parts, Awkward Couple? **West European Politics**, v. 33, n. 5, p. 989-1009, 2010.

ISLAM, R. Does more transparency go along with better governance? **Economics and Politics**, v. 18, n. 2, p. 121-167, 2006.

JAIN, A. K. Corruption: a review. **Journal of Economic Surveys**, v. 15, n. 1, p. 71-121, 2001.

JAIN, S. S; JAIN, S. P. Power distance belief and preference for transparency. **Journal of Business Research**, v. 89, p. 135-142, 2018.

KAUFMANN, D. Corruption matters. **Finance and Development**. 2015. Disponível em: [https://relooney.com/NS4540/0000-NS4540\\_4.pdf](https://relooney.com/NS4540/0000-NS4540_4.pdf)). Acesso em jan. 2022.

KAUFMANN, D.; KRAAY, A.; MASTRUZZI, M. The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues. **Hague Journal on the Rule of Law**, v. 3, n. 2, p. 220-246, 2011.

KOCK, N. **WarpPLS 5.0 User Manual**. Laredo, Texas, USA: ScriptWarp Systems. 2015. Disponível em: [http://cits.tamtu.edu/WarpPLS/UserManual\\_v\\_5\\_0.pdf](http://cits.tamtu.edu/WarpPLS/UserManual_v_5_0.pdf). Acesso em: dez. 2021.

KOCK, N.; GASKINS, L. The Mediating Role of Voice and Accountability in the Relationship Between Internet Diffusion and Government Corruption in Latin America and Sub-Saharan Africa. **Information Technology for Development**, v. 20, n. 1, p. 23-43, 2014.

KOPITS, G.; CRAIG, J. **Transparency in government operations**. IMF Occasional paper, n. 158. Washington, DC: International Monetary Fund, 1998.

KOSACK, S., FUNG, A. Does Transparency Improve Governance? **Annual Review of Political Science**, v. 17, p. 65-87, 2014.

LEACH, M. et al. Post-pandemic transformations: How and why COVID-19 requires us to rethink development, **World Development**, v. 138, p. 1-11, 2021.

LEDENEVA, A.; BRATU, R.; KÖKER, P. Corruption Studies for the Twenty-First Century: Paradigm Shifts and Innovative Approaches. **The Slavonic and East European Review**, n. 95, v. 1, p. 1-20, 2017.

LIMA, L. V. A.; RUFINO, M. A.; MACHADO, M. R. Criando dificuldades para vender facilidades: corrupção, burocracia e crescimento corporativo no Mercosul. **Revista de Contabilidade e Organizações**, v. 13, p. 64-74, 2019.

MACEDO, S. V.; VALADARES, J. L. Corrupção: Reflexões Epistemológicas e Contribuições para o Campo de Públicas. **Organizações & Sociedade**, v. 28, n. 96, p. 164-186, 2021.

MALEKI, A.; HENDRIKS, F. The relation between cultural values and models of democracy: a cross-national study. **Democratization**, v. 22, n. 6, p. 981-1010, 2015.

MCNAB, R. M.; WILSON, S. D. Culture matters: what cultural values influence budget transparency? **Applied Economics**, v. 50, n. 43, p. 1-13, 2018.

MEIJER, A. Understanding the complex dynamics of transparency. **Public Administration Review**, v. 73, n. 3, p. 429-439, 2013.

MICHENER, R. G.; BERSCH, K. Identifying transparency. **Information Polity**, v. 18, n. 3, p. 233-242, 2013.

MONTES, G. C.; BASTOS, J. C. A.; OLIVEIRA, A. J. Fiscal transparency, government effectiveness and government spending efficiency: Some international evidence based on panel data approach. **Economic Modelling**, v. 79, p. 211-225, 2019.

MONTES, G. C.; LUNA, P. H. Fiscal transparency, legal system and perception of the control on corruption: empirical evidence from panel data. **Empirical Economics**, v. 60, p. 2005-2037, 2021.

NASCIMENTO, J. C. H. B. et al. Corrupção governamental e difusão do acesso à Internet: evidências globais. **Revista de Administração Pública**, v. 53, n. 6, p. 1011-1039, 2019.

NEVES, J. A. B. **Modelo de equações estruturais: uma introdução aplicada**. Brasília: Enap, 2018. 81 p.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO - OCDE. **Budget Transparency Toolkit: Practical steps for supporting openness, integrity and accountability in Public Financial Management**, 2017. Disponível em: [Budgeting-Transparency-Toolkit.pdf \(oecd.org\)](#). Acesso em fev. 2021.

PARCERIA INTERNACIONAL DO ORÇAMENTO - PIO. **Inquérito sobre o Orçamento Aberto de 2019**. 7. ed. Washington, DC.: International Budget Partnership, 2020.

\_\_\_\_\_. **Open Budget Survey**. Disponível em: <https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey>. Acesso em abr. 2021a.

\_\_\_\_\_. **Managing COVID funds: The accountability gap**. 2021b. Disponível em: [International Budget Partnership: COVID-19 Report.com](#). Acesso em set. 2021.

PORUMBESCU, G. Linking Transparency to Trust in Government and Voice. **The American Review of Public Administration**, v. 47, n. 5, p. 520-537, 2017.

RIOS, A. M.; BASTIDA, F.; BENITO, B. Risks and benefits of legislative budgetary oversight. **Administration & Society**, v. 50, n. 6, p. 856-883, 2018.

ROCHA, A. C. Accountability na Administração Pública: Modelos Teóricos e Abordagens. **Revista Contabilidade, Gestão e Governança**, Brasília, v. 14, n. 2, p. 82-97, 2011.

RODRIGUES, K. F. Unveiling the concept of transparency: its limits, varieties and the creation of a typology. **Cad. EBAPE.BR**, v. 18, n. 2, p. 237-253, 2020.

ROSE-ACKERMAN, S. **Corruption and development**. Annual Bank Conference on Development Economic, Washington, DC.: World Bank, 1997. Disponível em: <http://documents1.worldbank.org/curated/en/976271538245051917/pdf/Corruption-and-development.pdf>. Acesso em abr. 2021.

SCHNELL, S.; JO, S. Which Countries Have More Open Governments? Assessing Structural Determinants of Openness. **The American Review of Public Administration**, v. 49, n. 8, p. 944-956, 2019.

STANIC, B. Determinants of subnational budget/fiscal transparency: a review of empirical evidence. **Public Sector Economics**, v. 42, n. 4, p. 449-486, 2018.

SEIFERT, J.; CARLITZ, R.; MONDO, E. The Open Budget Index (OBI) as a comparative statistical tool. **Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice**, v. 15, n. 1, p. 87-101, 2013.

TERZI, A. L. Relationship between power distance and autocratic-democratic. **Educational Research and Reviews**, v. 6, n. 7, p. 528-535, 2011.

TOURINHO, O. A. F.; BRUM, A. F. O. Políticas Fiscais para Estabilização da Dívida Pública: uma abordagem de equilíbrio geral aplicada ao Brasil. **Estud. Econ.**, v. 50, n. 1, p. 5-42, 2020.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL - TI. **CPI 2020: Global Highlights**. 2021a. Disponível em: <https://www.transparency.org/en/news/cpi-2020-global-highlights>. Acesso em: fev. 2021.

\_\_\_\_\_. **Why fighting corruption matters in times of Covid-19**. 2021b. Disponível em: <https://www.transparency.org/en/news/cpi-2020-research-analysis-why-fighting-corruption-matters-in-times-of-covid-19>. Acesso em: fev. 2021.

\_\_\_\_\_. **Corruption Perception Index 2020**. 2021c. Disponível em: <https://www.transparency.org/en/cpi/2020/index/nzl>. Acesso em: fev. 2021.

\_\_\_\_\_. **Corruption Perception Index 2020**. Berlim: Transparency International, 2021d.

WEHNER, J.; DE RENZIO, P. Citizens, legislators, and executive disclosure: the political determinants of fiscal transparency, **World Development**, v. 41, p. 96-108, 2013.

WORLDWIDE GOVERNANCE INDICATORS - WGI. **Documents**. Disponível em: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/Home/Documents#wgiDataSources>. Acesso em abr. 2021.

ZUCCOLOTTO, R; TEIXEIRA, M. A. C. The causes of fiscal transparency: evidence in the brazilian states. **Rev. contab. finanç**, v. 25, n. 66, p. 242-254, 2014.

## **APÊNDICE B – FORMULÁRIO DE ADEQUAÇÃO DA COMPOSIÇÃO DAS BANCAS DO PROFIAP**

### Identificação da Banca da Dissertação

Selecione sua IFES associada à rede PROFIAP – UFPI

Nome do(a) Coordenador(a) do PROFIAP/UFPI - Alexandre Rabêlo Neto

E-mail do(a) Coordenador(a) do PROFIAP/UFPI - alexandrenaka@hotmail.com

Qual é o nome do orientador? João Carlos Hipólito Bernardes do Nascimento

Qual é o nome do discente/aluno(a)? Raphaela da Mota Silva

Qual é o título da dissertação? AS RELAÇÕES ENTRE TRANSPARÊNCIA FISCAL, DISTÂNCIA DO PODER, VOZ E *ACCOUNTABILITY* E CORRUPÇÃO: Um estudo *cross country*

Qual é a data da defesa? 30/03/2022

Informe o nome do membro da banca, interno ao PROFIAP, mas externo à sua IFES - Francisco Ricardo Duarte

Selecione a IFES associada à rede PROFIAP que o membro interno pertence – UNIVASF

### Membro Externo da Banca

Categoria - Participante Externo

CPF - 92877737772

Nome do membro externo da banca - José Ricardo Maia de Siqueira

Por gentileza, insira aqui o resumo do CV Lattes do membro externo da banca. - Possui graduação em Administração pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (1986), mestrado em Administração pelo Instituto de Pesquisa e Pós-Graduação em Administração - COPPEAD - da UFRJ (1993) e doutorado em Engenharia de Produção pela COPPE da Universidade Federal do Rio de Janeiro (2003). Atualmente é professor associado da Universidade Federal Fluminense. Tem experiência na área de Administração, com ênfase em Ciências Contábeis, atuando principalmente nos seguintes temas: sustentabilidade, responsabilidade social, relatório social, balanço social, contabilidade e controle gerencial.

O participante é vinculado à uma Instituição de Ensino Superior? Sim

Informe a Instituição de Ensino Superior que o participante é vinculado - UFF

Tipo de Participação - Examinador Externo

Início da Participação - 30/03/2022

Fim da Participação - 30/03/2022



Informe a titulação, a Instituição e o ano de obtenção do grau acadêmico do Participante -  
Doutorado em Engenharia de Produção, UFRJ, 2003

Informe a área de Conhecimento do maior Grau Acadêmico (Titulação) do Participante Externo  
- Administração (6.02.00.00-6)

O membro externo da banca é também coautor do PTT associado a esta dissertação? Não

Qual é o título do PTT (Produto Técnico ou Tecnológico) resultante desta dissertação?

RECOMENDAÇÕES GLOBAIS: TRANSPARÊNCIA FISCAL E VOZ E  
ACCOUNTABILITY COMO BASE PARA POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMBATE À  
CORRUPÇÃO

Inserir um coautor ao PTT associado a esta dissertação que não seja membro da banca de defesa  
de dissertação? Não

#### Identificação da Produção Técnica

Subtipo da Produção Técnica - Serviços Técnicos

Natureza - Relatório técnico

Duração (em meses) - 12

Nº de páginas - 19

Disponibilidade - Irrestrita

Instituição Financiadora - UFPI

Divulgação - Meio digital

Cidade - Teresina

País - Brasil

Idioma - Português

#### Correspondência com os novos subtipos-produtos técnicos/tecnológicos

Correspondência - Relatório técnico conclusivo - Relatório técnico conclusivo per se

Finalidade - Propor recomendações a governantes e agentes públicos para a formulação e  
implementação de políticas que visem o aumento de transparência fiscal, associada a aumento  
de voz e accountability, em âmbito nacional, para enfrentamento da corrupção.

Impacto - Nível - Médio

Impacto - Demanda - Espontânea

Impacto - Objetivo da Pesquisa - Solução de um problema previamente identificado

Impacto - Área impactada pela produção - Social

Impacto - Tipo - Potencial

Descrição do tipo de impacto - Impactos em resultados de governança, para o controle da  
corrupção.

Replicabilidade - Sim

Abrangência Territorial - Internacional

Complexidade - Média

Inovação - Médio teor inovativo

Setor da sociedade beneficiado pelo impacto - Atividades Profissionais, Científicas e Técnicas

Declaração de vínculo do produto com PDI da Instituição - Não

Houve fomento? - Não houve

Há registro/depósito de propriedade intelectual? Não

Estágio da Tecnologia - Finalizado/Implantado

Há transferência de tecnologia/conhecimento? - Não

URL- <https://drive.google.com/file/d/1TdYUgGI5df-rSQx-D-uP6Pkch4SjQ3Pl/view?usp=sharing>

Projeto de Pesquisa Vinculado - Atuação do Estado e sua Relação com o Mercado e a Sociedade