

Prêmio Não Aceito Corrupção: Terceira Edição
Categoria: Academia
Subcategoria: Projetos Acadêmicos

Título: Transparência Fiscal explica a Percepção da Corrupção, mas Democracia importa!¹

Resumo:

Não há evidência clara de como o ambiente democrático afeta os resultados sobre corrupção a partir da transparência fiscal. Este estudo objetiva verificar a influência do fator democracia nos resultados de combate à corrupção a partir da perspectiva da transparência fiscal. A revisão de literatura sobre governança pública focou sobre os temas transparência fiscal, instituições democráticas e percepção da corrupção. Sobre os aspectos metodológicos, a pesquisa é *ex-post-facto*, baseada em regressão multivariada de dados em painel de 110 países com 6 anos e 524 observações. Conclui-se que, conforme a condição democrática de um país, a transparência fiscal pode impactar de maneira diferente o resultado da percepção da corrupção. Nos países não democráticos praticamente não se nota alteração do grau de percepção da corrupção mesmo com as mudanças do nível de transparência. Por outro lado, nos países democráticos apresentam variações diretamente proporcionais, significativas e com alto grau de explicação entre as variáveis transparência fiscal e percepção da corrupção. Sobre as implicações práticas provindas da presente pesquisa, conclui-se que a percepção da corrupção depende da relação dos níveis de transparência fiscal e da maturidade das instituições democráticas de um país. Portanto, as ações transparentes devem ser desenvolvidas, sinergicamente, com as ações democráticas (eleições livres, governo efetivo, participação política, cultura política e liberdade civil) com vistas a combater a corrupção.

Palavras-Chave: Transparência Fiscal; Instituições Democráticas; Percepção da Corrupção; Governança Pública; Administração Pública Brasileira.

Brasília, 26 de abril de 2022

¹ O presente artigo é produto de pesquisa de pós-doutorado no âmbito de projeto de pesquisa acordado entre o Ministério da Economia e a Fundação Getúlio Vargas intitulado “Quais as evidências Relacionadas com Transparência Orçamentária e Instituições Democráticas que Suportam a Percepção da Corrupção?” executado pelo pesquisador Welles Matias de Abreu sob a supervisão do Professor Ricardo Corrêa Gomes bem como foi publicado na Revista de Contabilidade e Organizações da Universidade de São Paulo com acesso disponível pelo endereço eletrônico: <https://doi.org/10.11606/issn.1982-6486.rco.2021.182094>

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	3
2. DESENVOLVIMENTO TEÓRICO.....	4
2.1. Transparência Fiscal	5
2.2. Instituições Democráticas.....	6
2.3. Percepção da Corrupção.....	7
3. ASPECTOS METODOLÓGICOS.....	8
4. RESULTADOS.....	9
5. DISCUSSÃO	12
6. CONCLUSÃO.....	14
REFERÊNCIAS.....	15

1. INTRODUÇÃO

Embora haja evidências de algumas práticas de transparência fiscal que foram relatadas na Grécia antiga, observa-se que ainda na presente data tais iniciativas são discretas (KHAGRAM, FUNG e DE RENZIO, 2013). No âmbito governamental, a manutenção do sigilo de suas informações fiscais ainda é comum. Ou seja, envolve apenas alguns poucos *stakeholders* no seu respectivo processo decisório (ABREU, GOMES e ALFINITO, 2015).

Tal sigilo, porém, tem sido objeto de muita discussão a partir de evidências providas de estudos sobre governança pública. Isto reforça a ideia de que a promoção da transparência corrobora com o atingimento de resultados governamentais, tais quais, relacionados com a redução da corrupção (KHAGRAM, FUNG e DE RENZIO, 2013).

Para Kaufmann (2003), a transparência é um requisito de governança bem-sucedido para combater a corrupção. As aberturas do orçamento público e das agências financeiras, a liberdade de mídia e o acesso às informações do governo são estratégias de transparência fiscal (KAUFMANN, 2003).

No entanto, de acordo com Mills (2012), estudos sobre quais os fatores que levam a redução da corrupção por meio do incremento da transparência fiscal ainda são necessários. Segundo Ling e Roberts (2014), espera-se que países com instituições democráticas sejam mais transparentes, porém ainda não há evidência clara de como o ambiente democrático influencia os resultados sobre corrupção a partir da transparência fiscal (DE ALMEIDA, 2015).

Assim sendo, sugere-se como questão de pesquisa para o presente trabalho com vistas a preencher a supracitada lacuna teórica: a transparência fiscal e as instituições democráticas explicam os resultados de percepção da corrupção? Para tanto, propõe-se como objetivo verificar a influência do fator democracia nos resultados de combate à corrupção a partir da perspectiva da transparência fiscal.

A presente pesquisa se justifica tendo em vista não apenas a relevância do tema combate a corrupção para a atualidade, mas também pela motivação científica de buscar evidências inéditas sobre questões relacionadas com a premente lacuna teórica de como os impactos na percepção da corrupção são gerados. Vale destacar países como, por exemplo, o Brasil, pois a corrupção ainda continua a ser um grande problema.

Com base nos resultados, observa-se que nos países não democráticos praticamente não se nota alteração do grau de percepção da corrupção mesmo com as mudanças do nível de transparência. Por outro lado, nos países democráticos apresentam variações diretamente proporcionais significativas e com alto grau de explicação entre as variáveis transparência fiscal e percepção da corrupção.

A principal contribuição deste estudo é que, conforme a condição democrática de um país, a transparência fiscal pode impactar de maneira diferente o resultado da percepção da corrupção. Porém, quais entre os fatores democráticos – eleições livres, governo efetivo, participação política, cultura política e liberdade civil – que levam a potencializar a transparência fiscal para ter melhor resultados de percepção de corrupção ainda necessitam de serem melhor investigados.

O presente estudo quantitativo é do tipo *ex-post-facto* e utilizou a técnica de regressão multivariada de dados em painel de 110 países com 6 anos e 524

observações. A variável dependente é a percepção da corrupção e as independentes são a transparência fiscal e as instituições democráticas.

A adoção de iniciativas de transparência fiscal é fundamental para consolidar o instrumento de responsabilização política. Assim, deve-se ter a atenção para não se inferir equivocadamente uma desconfiança sobre as instituições democráticas geradas a partir do aumento de práticas de transparência fiscal, como, por exemplo, divulgação de dados orçamentários e financeiros para a sociedade, elaboração de orçamento cidadão, educação fiscal e realização de audiências com apresentações orçamentária e financeira com linguagem acessível.

A seguir, será apresentado o desenvolvimento da presente pesquisa, inicialmente sobre o aspecto teórico, depois as questões metodológicas, os resultados e sua respectiva discussão. Por fim, é apresentado a conclusão do trabalho.

2. DESENVOLVIMENTO TEÓRICO

De acordo com Bovaird (2009), os resultados da governança são trazidos por decisões baseadas nas instituições democráticas tendo como estímulo processos abertos de governo que promovam a transparência fiscal. A boa governança está associada à melhor capacidade democrática de prevenir conflitos, cumprir as obrigações de direitos humanos, ajudar o crescimento dos negócios e prestar serviços públicos essenciais aos cidadãos para alcançar o progresso social, inclusive promovendo o combate a corrupção (DFID, 2006).

Porém, uma crítica sobre a governança é a dificuldade de se explicar, a partir da perspectiva democrática, como as decisões se traduzem em resultados governamentais (FORD e IHRKE, 2018). Segundo Bannink e Trommel (2019), há ainda lacunas de entendimento quanto aos resultados governamentais provindos da perspectiva de governança, como – por exemplo – a questão da moderação das instituições democráticas.

Considera-se como países com instituições democráticas consolidadas aqueles que sejam caracterizados por um conjunto de regras (primárias ou básicas) que estabelecem quem está autorizado a tomar decisões coletivas e quais são os procedimentos (MUNCK, 2016). Em que pese transparência tenha sido vista como sinônimo de democracia, trata-se de conceitos distintos. Transparência está relacionada com informações abertas. E democracia é uma premissa para a transparência (HOLLYER, ROSENDORFF e VREELAND, 2018).

A existência de instituições democráticas consolidadas deve produzir impactos significativos sobre resultados de governança a partir da existência da promoção da transparência. Em síntese, a transparência fiscal se relaciona com responsabilização, que – por sua vez – está associada com a percepção do combate à corrupção, porém a transparência nem sempre é uma condição suficiente para promover o engajamento democrático do cidadão (HOLLYER, ROSENDORFF e VREELAND, 2018).

Ou seja, obstáculos na institucionalização democrática de um país podem impedir avanços em resultados de governança, como o relacionado com a percepção do combate à corrupção a partir da transparência fiscal. Diante desta compreensão, discorre-se a seguir, do ponto de vista da literatura, sobre os elementos transparência fiscal, instituições democráticas e percepção da corrupção – no âmbito da governança pública – de forma a buscar base teórica para suportar o presente estudo.

2.1. Transparência Fiscal

A transparência fiscal pode ser entendida como o ato de disponibilizar informações orçamentárias publicamente por meio de leis, regulamentos e outras políticas relevantes de forma clara. Para tanto, é fundamental que haja a notificação dos *stakeholders* sobre as leis e regulamentos relevantes. Ademais, deve-se ter a garantia que as leis e regulamentos sejam administrados de maneira uniforme, imparcial e razoável (KAUFMANN, 2003). Segundo a OECD (2002), transparência fiscal é a divulgação de todas as informações orçamentárias relevantes de maneira acessível, oportuna, compreensível e sistemática.

A exigência por transparência permite que cidadãos, mercados e governos responsabilizem as instituições por suas políticas e desempenhos. A transparência fiscal está intimamente relacionada com a responsabilização, e embora seja provável que aumente a participação social melhorando a qualidade do debate público, nem sempre é uma condição suficiente para promover o engajamento do cidadão, tendo como um dos resultados esperados a percepção do combate à corrupção (LING e ROBERTS, 2014).

Os princípios orçamentários da publicidade e da clareza são elementos básicos para o conceito de transparência fiscal, pois mesmo que divulgada, a informação não será transparente se incompreensível à sociedade. Assim como, não será transparente uma ação de simples entendimento ao público em geral, sem que a ela seja dada publicidade em frequência, local e tempo adequados (OLIVEIRA, 2010).

Portanto, práticas para o aperfeiçoamento da transparência fiscal são recomendadas por diversos instrumentos, quais sejam: Código de Boas Práticas em Transparência Fiscal, do Fundo Monetário Internacional (FMI); Manual de Melhores Práticas de Transparência Orçamentária, da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE); e os princípios de alto nível sobre transparência fiscal da Iniciativa Global para a Transparência Fiscal (GIFT) (ABREU, GOMES e ALFINITO, 2015).

Segundo Denhardt e Denhardt (2002), maior discricção, responsividade e transparência fiscal são evidências da governança pública, que têm como base o engajamento dos cidadãos, focado no interesse público e em um ambiente democrático. No modelo de governança pública, a gestão fiscal permite a interação entre *stakeholders* não-governamentais e governamentais (BOVAIRD e LÖFFLER, 2009).

O processo de tomada de decisão de governança é baseado no envolvimento dos cidadãos buscando formas colaborativas de interação entre governo e sociedade (EMERSON, NABATCHI e BALOGH, 2012; ABREU e GOMES, 2018). Neste caso, a liderança é crucial para estabelecer e manter a clareza das regras, a fim de construir confiança e apoiar as negociações entre os *stakeholders* (KHAGRAM, FUNG e DE RENZIO, 2013).

Segundo De Renzio e Masud (2011), o Índice do Orçamento Aberto (OBI) apresenta metodologia rigorosa, independente e comparável, tornando-se uma referência útil para aplicações teóricas e práticas. Segundo Abreu et al. (2015), o OBI é uma medida de transparência fiscal reconhecida e já testada em trabalhos científicos sobre a referida perspectiva.

2.2. Instituições Democráticas

Segundo North, Wallis e Weingast (2009), o estado pode ser classificado como de Acessos Limitado e Aberto. A diferença entre os dois é que o Aberto apresenta instituições democráticas transparentes, bem como preconiza ações impessoais e a cidadania prevalece. Enquanto isso, no Limitado (também chamado de Natural), as relações pessoais dominam as decisões governamentais, tendo os atores mais poderosos preponderâncias em relação às preferências.

De acordo com Acemoglu e Robinson (2012), os países prósperos possuem instituições capazes de promover uma estrutura governamental efetiva, criando uma cultura política inclusiva. Isto visa reduzir custos nas relações entre os parceiros, buscando, assim, resultados coletivos participativos. Os países prósperos tendem a evitar esforços desnecessários, diminuindo a intensidade das negociações, estimulando maior produtividade e lucratividade, garantindo contratos e garantia de direitos de propriedade, ou seja, reduzindo o risco de corrupções.

Diante do exposto, estes países prósperos, em longo prazo, podem obter melhores resultados políticos e estabilizar seus regimes democráticos. Porém, os países que têm falhas excessivas apresentam autoridades que não respondem a essas falhas ou tomam escolhas ruins deliberadamente. Desta forma, observam-se ocorrências de ciclos virtuosos de prosperidades ou viciosos de crises político-econômicas, dependendo, respectivamente, das suas características institucionais democráticas ou não (ACEMOGLU e ROBINSON, 2012).

Segundo Loureiro, Teixeira e Prado (2008), a construção de instrumentos de transparência fiscal é fundamental para a promoção da governança pública. Porém, a heterogeneidade na institucionalização democrática pode se caracterizar em obstáculos para os avanços em alguns resultados, como – por exemplo – os relacionados com a responsabilização política.

Portanto, deve-se ter o cuidado para não se inferir equivocadamente uma desconfiança sobre as instituições democráticas. Assim sendo, países com aumento da divulgação de evidências sobre corrupção, como o que se pode ser visto no Brasil após o processo de redemocratização, deve-se, em especial, ao fato do associado incremento de transparência fiscal (MOISÉS, 2006).

A democracia enfatiza a liberdade civil como seu objetivo essencial, e, desta forma, as instituições democráticas como meio para alcançar tal liberdade (DALTON, SIN e JOU, 2007). Partindo do conceito de que a regra do povo significa democracia, segundo Coppedge *et al.* (2011), o índice de democracia – apurado pela Unidade de Inteligência do *The Economist* – é uma forma de mensuração válida, pois parte dos princípios democráticos como base para a definição de seus parâmetros de apuração, qual sejam relacionados com eleições livres, governo efetivo, participação política, cultura política e liberdade civil.

Embora o conceito de democracia veio muito mais como forma de diferenciar os países que compunham blocos diferentes durante os anos da Guerra Fria, tal conceito tem trazido uma relevante contribuição para o entendimento de fenômenos sociais ainda antes não explorados. (COPPEDGE *et al.*, 2011). Por exemplo, a caracterização dos países como instituições democráticas ou não democráticas permite verificar as suas respectivas consequências relativas à percepção da corrupção.

2.3. Percepção da Corrupção

Entende-se como corrupção o padrão de comportamento que se afasta das normas predominantes em um dado contexto sob uma particular motivação, ou seja, o ganho privado a expensas do público (RODRIGUES e BARROS, 2020). Sobre a perspectiva política, Sparling (2018) considera que a corrupção deve ser percebida como uma violação da norma da imparcialidade. A imparcialidade, portanto, deve ser compreendida como procedimento normativo de isenção sob um senso de justiça entre os *stakeholders*.

Sob esta perspectiva, a corrupção estaria relacionada às práticas políticas como o clientelismo, a patronagem, o nepotismo e o fisiologismo. Embora essas práticas não signifiquem necessariamente corrupção, elas estão relacionadas com situações vulneráveis que levam à corrupção (AVRITZER e FILGUEIRAS, 2011). Assim sendo, por mais que a formulação de políticas necessite de conhecimento técnico, a legitimidade das decisões governamentais depende da responsabilização política dos agentes públicos.

A responsabilização política está preocupada com a capacidade de resposta exercida pelas autoridades do Estado durante o período entre as eleições democráticas, assim como com a capacidade das partes interessadas de fazer reivindicações e responsabilizar aqueles que exercem o poder por suas ações (FRISS-HANSEN e COLD-RAVNKILDE, 2013). Segundo Friss-Hansen e Cold-Ravnkilde (2013), a responsabilização política pode ser definida como um relacionamento entre duas partes, pelo qual uma é responsável perante a outra.

Vale destacar novamente o caso brasileiro. Desde o processo de redemocratização – na década de 1980 – a questão corrupção no Brasil tem sido um grande entrave político. Tal fato se deve, principalmente, porque o tema corrupção na percepção dos brasileiros está associado com a ineficiência estatal provinda da falta de responsabilização dos governantes e gestores públicos, tendo em vista problemas culturais políticos e o baixo engajamento da sociedade (AVRITZER e FILGUEIRAS, 2011).

Sob a ótica da governança, os resultados relacionados com a percepção da corrupção se relacionam com a promoção da transparência fiscal (CLARK e PAL, 2014). As instituições democráticas podem moderar os níveis de corrupções, tendo em vista a presença ou não de responsabilização política (VIANA, RUIZ e RAMÍREZ, 2020). No entanto, como tais impactos da transparência e da democracia são percebidos nos resultados de corrupção ainda precisam de ser esclarecidos (KHAGRAM, FUNG e DE RENZIO, 2013).

Hipótese: O aumento do valor produto da interação entre a transparência fiscal e a democracia impacta positiva e significativamente na melhoria da percepção da corrupção.

De acordo com Donchev e Ujhelyi (2014), o índice de percepção de corrupção (CPI) da Transparência Internacional é útil para determinação do nível de confiabilidade política dos agentes públicos perante a sociedade. Cabe destacar que o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento sugere o CPI como forma de medir o nível de corrupção nos países com base na percepção de especialistas (UNDP, 2008).

3. ASPECTOS METODOLÓGICOS

Este estudo examinou como a transparência fiscal e as instituições democráticas estão associadas com a percepção da corrupção. Baseado em Shadish et al. (2002), utilizou-se uma metodologia quase experimental *ex-post-facto*. As variáveis independentes foram multiplicadas para verificação da interação em regressão multivariada com dados em painel com a finalidade de verificar a confirmação ou não a hipótese teórica levantada. Vide a descrição das variáveis utilizadas na regressão e nas análises gráficas na tabela 1.

Tabela 1. Variáveis

Variáveis	Aplicação	Escala	Descrição Sintética
Percepção de Corrupção (DEM)	Regressão (variável dependente)	0 a 1 (quanto maior, menos corrupto)	Tem como base os dados do Índice de Percepção de Corrupção. Visa determinar o nível de confiabilidade política dos agentes públicos perante a sociedade, sendo apurado pela Transparência Internacional (TI, 2020).
Orçamento Aberto (OBI)	Regressão (variável independente)	0 a 1 (quanto maior, mais transparente)	Considera os dados do Índice de Orçamento Aberto. É uma medida de transparência fiscal apurada pela Parceria Internacional de Orçamento (IBP, 2020).
Democracia (DEM)	Regressão (variável independente)	0 a 1 (quanto maior, mais democrático)	Refere-se ao Índice de Democracia. É apurado pelo <i>The Economist Intelligence Unit</i> (EIU, 2020) como métrica para influenciar os cidadãos junto aos seus respectivos governos, tendo como base os seguintes componentes institucionais: eleições livres; governo efetivo; participação política; cultura política; e liberdade civil.
Dummy (D)	Gráfico de dispersão	0 ou 1	Variável <i>dummy</i> tendo como base a variável DEM, 0 para os países não democráticos (considerados como autoritários e híbridos, DEM menor que 0,6) e 1 para os democráticos (plenos e imperfeitos, DEM maior ou igual a 0,6) (EIU, 2020).
Eleições Livres	Gráfico de Radar	0 a 1 (quanto maior, mais livres são as eleições)	Refere-se ao Índice de Processo Eleitoral e Pluralismo mensura questões específicas sobre as eleições nacionais e locais, quais sejam livres, justas, universais, com segurança, sem coerção, com oportunidades iguais de campanha, financiamento transparente, sucessão efetiva, e acesso de todos os candidatos (EIU, 2020).
Governo Efetivo	Gráfico de Radar	0 a 1 (quanto maior, mais efetivos são os governos)	Refere-se ao Índice de Funcionamento do Governo mede questões sobre a competência do governo para tomar decisões livres, efetivas e abertas em toda a nação, com responsabilidade, representação legislativa e um sistema de freios e contrapesos para garantir a confiança de sociedade (EIU, 2020).
Participação Política	Gráfico de Radar	0 a 1 (quanto maior, mais a política é participativa)	Refere-se ao Índice de Participação Política visa determinar a capacidade da sociedade de participar de forma livre e ética, com respeito às opções religiosas e políticas, em eleições, partidos, associações e manifestações públicas, incluindo amplos incentivos governamentais para participação social (EIU, 2020).
Cultura Política	Gráfico de Radar	0 a 1 (quanto maior, mais cultura política)	Refere-se ao Índice de Cultura Política visa determinar o grau de percepção sobre a liberdade de amplo acesso à cultura, em particular em relação ao consenso e coesão social com respeito à estabilidade, funcionalidade e valores democráticos (EIU, 2020).
Liberdade Civil	Gráfico de Radar	0 a 1 (quanto maior, mais liberdade civil)	Refere-se ao Índice de Liberdades Civas se concentra na preservação dos direitos humanos e da liberdade pessoal, medindo o acesso dos indivíduos à ampla cobertura da mídia eletrônica e impressa, expressão e protesto, acesso à informação pública, liberdade de expressão religiosa, judiciário independente, e igualdade entre os indivíduos perante a lei (EIU, 2020).

Fonte: Elaborado pelos autores

O estudo se baseou em dados disponibilizados painel (com série histórica com 6 anos), a partir de uma amostra contendo 524 observações disponíveis, excluído os casos não pareados. Registra-se que são empregados os dados referentes aos anos de 2006, 2008, 2010, 2012, 2015 e 2017.

Desta forma, a testagem da interação de DEM com OBI sobre os resultados da CPI foi feita utilizando a proposição hipotética matematicamente discriminada a seguir:

$$CPI = \beta_0 + OBI \times DEM \times \beta_1 + \varepsilon$$

Onde, β_0 é o intercepto, β_1 o coeficiente angular, e o ε erro aleatório.

É importante lembrar que os resultados provenientes das mudanças institucionais levam tempo para acontecer, fato que limita o presente estudo tendo em vista considerar apenas dados referente a 6 anos em um período de pouco mais de uma década. No entanto, com base nas observações de Hair, Black, Babin, Anderson e Tatham (2009), este estudo está estatisticamente adequado, uma vez que envolve dados de 110 países em diferentes regiões geográficas e níveis econômicos, utilizando todos os dados disponíveis para a checagem da interação entre as variáveis independentes.

A variável *dummy* – para discriminação de quais observações são democráticas ou não democráticas – tem a finalidade de facilitar a identificação visual (gráfica) de como se apresenta a dispersão dos anos no âmbito dessas duas categorias. Desta forma, possibilitou-se a análise espacial da disposição dos agrupamentos entre as observações de países não democráticos e democráticos.

Registra-se que foi realizada, também, a análise comparativa entre as observações, especificamente, no último ano disponível da amostra, 2017. Desta forma, pode-se – por exemplo – conferir os resultados do Brasil, referenciado na literatura devido ao seu recente processo de redemocratização. Para tanto, identificou-se na base de dados que os EUA têm valor de OBI similar ao Brasil naquele ano, porém resultados de DEM e CPI diferentes. Permitindo, assim, checar as discrepâncias entre os valores dos componentes institucionais dos referidos países (Brasil e EUA).

Além disso, verificou-se, graficamente, o comportamento da transparência fiscal e da percepção da corrupção nas observações, também, de 2017. Para tanto, tais dados foram agrupados por países democráticos e não democráticos, de maneira a checar visualmente e estatisticamente as discrepâncias entre os dados.

Por fim, cabe registrar que foram utilizados os programas computacionais STATA e SPSS, bem como recursos de *data mining* disponíveis no *software* da Microsoft Power BI. Desta forma, apresenta-se a seguir os resultados da presente pesquisa.

4. RESULTADOS

Com base no objetivo, na revisão de literatura e nos métodos apresentados, examinamos a relação entre transparência fiscal, instituições democráticas e percepção da corrupção. Os resultados do modelo testado estão discriminados na tabela 2, tendo como variável dependente a percepção da corrupção (CPI) e o resultado da multiplicação entre as variáveis independentes instituições democráticas e transparência fiscal (DEMxOBI).

Tabela 2. Resultados Regressão

Variável Dependente: CPI	
Intercepto	0,3469961*** 0,0157643
OBIxDEM	0,1322622* 0,0568324
R-Squared nos grupos	0,038
R-Squared entre os grupos	0,592
R-Squared Geral	0,556
Corr (u _i , Xb)	0,680
F (5.163)	5,42*
Sigma _u	0,15454471
Sigma _e	0,03971584
Rho	0,93804949
Número de Observações	524
Número de Observações	110
Observação Mínima por Grupo	1
Observação Média por Grupo	4,8
Observação Máxima por Grupo	6

Níveis de Significância: '*' 0,05; '**' 0,01; e '***' 0,001

Variável de Paineil: Identificação de Países

Variável de Tempo: Ano (de 2006 até 2019, com lacunas)

Intervalo: Anual

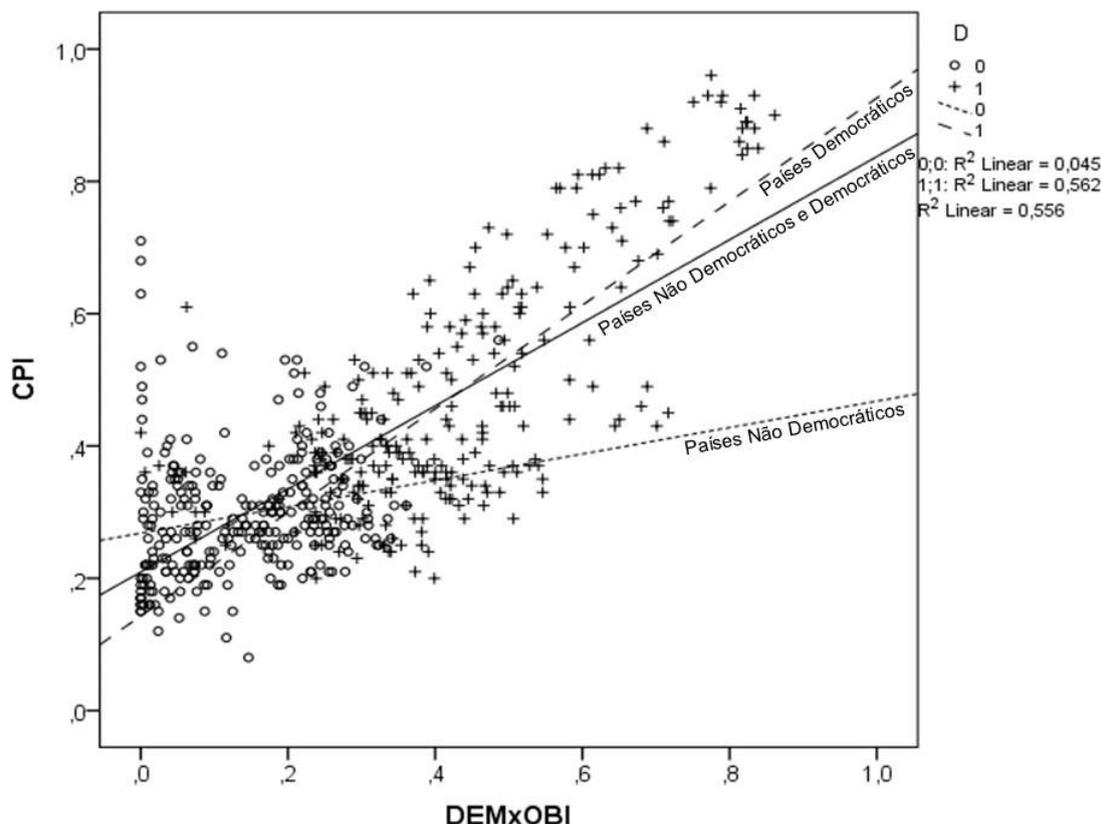
Nota: Utilizado matriz Robusta com 95% de intervalo de confiança (efeitos fixos) para tratamento de heterocedasticidade

Fonte: Elaborador pelos autores.

Discrimina-se, a seguir, as observações dos resultados do CPI e da multiplicação OBIxDEM, discriminando-as por grupos de *dummy* para identificar as observações de países democráticos ou não democráticos (figura 1). Na oportunidade, estão representados os resultados de duas regressões, um referente ao grupo de observações dos países não democráticos (linha com tracejado curto, R² 0,045) e outro dos democráticos (linha com tracejado largo, R² 0,562). Adiciona-se, também, a discriminação da regressão principal (referente aos resultados da tabela 1 de todas as observações juntos, qual seja de países não democráticos e democráticos) das observações em geral (linha contínua, R² 0,556).

Em 2017, tanto o Brasil quanto os Estados Unidos da América (EUA) têm os mesmos níveis de transparência (0,77), porém percepções de corrupção bem diferentes (Brasil, 0,33, e EUA, 0,78). Os resultados entre os referidos países divergem menos quando multiplicado OBI com DEM. Enquanto o Brasil tem DEMxOBI 0,53, os EUA apresentam 0,61.

Figura 1. Observações de Países

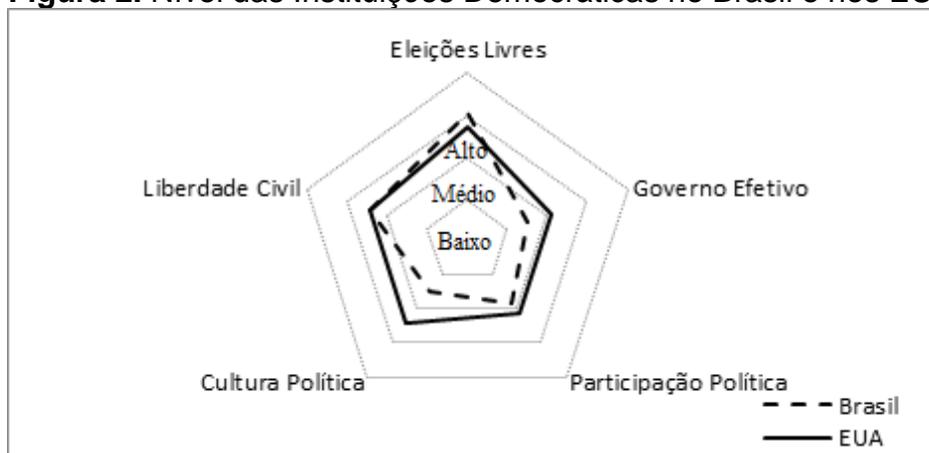


Notas: D 0 e 1, para países não democráticos e democráticos, respectivamente. CPI é percepção da corrupção, OBI transparência orçamentária e DEM democracia.

Fonte: Elaborado pelos autores.

Em seguida, apresentam-se os níveis das instituições democráticas no Brasil e nos EUA, tendo como base três patamares (baixo, médio e alto). São utilizados os dados de 2017, a partir dos resultados, por elementos, da apuração do índice de democracia (figura 2).

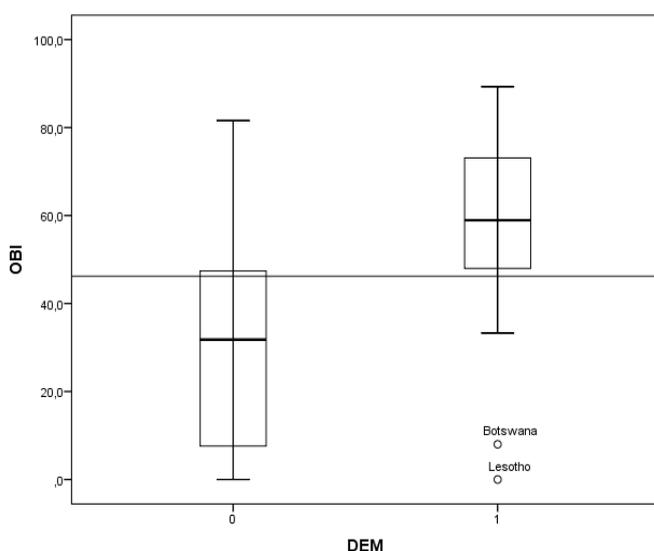
Figura 2. Nível das Instituições Democráticas no Brasil e nos EUA em 2017



Fonte: Elaborado pelos autores.

Com vistas a melhor identificar o comportamento entre as observações de OBI, tendo como base os conjuntos de observações democráticas e não democráticas, apresenta-se (figura 3) o comportamento utilizando a segregação por quartis, com a adição de linha representando a mediana das observações também especificamente em 2017. Da mesma forma, apresenta-se (figura 4) o comportamento utilizando a segregação por quartis das observações de CPI, tendo também como referência o conjunto de observações democráticas e não democráticas e a adição da linha representando a mediana das observações de 2017.

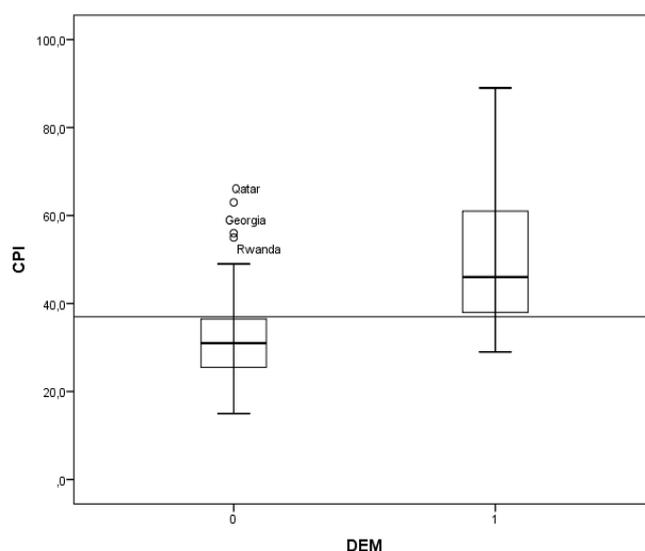
Figura 3. Comportamento de OBI em 2017



Nota.: 0 e 1, para países não democráticos e democráticos, respectivamente. OBI é transparência orçamentária e DEM democracia.

Fonte: Elaborado pelos autores.

Figura 4. Comportamento de CPI em 2017



Nota.: 0 e 1, para países não democráticos e democráticos, respectivamente. CPI é percepção da corrupção e DEM democracia.

Fonte: Elaborado pelos autores.

Assim, os resultados trazem evidências sobre os fenômenos sociais inquiridos, em especial, focados com o atingimento do objetivo proposto neste estudo. Veja, no capítulo a seguir, a discussão sobre os resultados apresentados.

5. DISCUSSÃO

Verifica-se, conforme dados da tabela 2, que a regressão do modelo testado é significativa do ponto de vista estatístico. O valor de explicação (R^2) é de 55,6%, tendo como base a utilização da matriz robusta para tratamento de problemas de heterocedasticidade. Todas as variáveis do modelo são, também, significativas estatisticamente.

Destaca-se que se trata de pesquisa confirmatório, motivo pelo qual são utilizadas duas variáveis independentes de forma interativa, ou seja, produzindo resultados por meio da multiplicação entre elas. Pesquisas futuras, com perfil exploratório, poderão colaborar na identificação de outras variáveis explicativas a serem incorporadas no modelo em estudo. Além disso, também se vislumbra a oportunidade de realizar análises comparativas, inclusive confirmatórias, como utilizando modelos teóricos hipotéticos, por exemplo, com a verificação das variáveis isoladamente ou com o detalhamento dos componentes institucionais do DEM.

Na oportunidade, registra-se que Abramo (2006, p. 37) indica que “as percepções sobre corrupção devem ser tomadas com cautela, pois informam pouco sobre o fenômeno empírico da corrupção”. Para Graycar (2015), tendo em vista a característica do sigilo, a corrupção é complicada de se aferir, motivo pelo qual justifica-se a adoção de *proxy* de percepção para a medição da corrupção.

Desta forma, constata-se que a variável DEM interagiu com OBI com vistas a explicar CPI, conforme pressuposto na literatura e qualificado na hipótese teórica testada neste estudo. Ou seja, pode-se concluir que a percepção da corrupção de um país depende do nível da transparência fiscal e do tipo de instituições democráticas.

Portanto, dependendo do tipo das instituições de um país, qual seja não democrático ou democrático, espera-se um comportamento diferente de explicação para a percepção da corrupção a partir do seu respectivo nível de transparência fiscal. Tendo como base a figura 1, essa constatação fica mais clara de se visualizar, inclusive considerando a representação das regressões lineares dos dois grupos de observações.

Nota-se que o grupo dos países não democráticos praticamente apresenta coeficiente angular nulo, ou seja, o aumento do nível de transparência fiscal tem pouquíssimo efeito sobre ganhos relacionados com a melhora da percepção da corrupção. Porém, já no caso dos países democráticos, observa-se que transparência fiscal explica, em magnitude, a percepção da corrupção em relação diretamente proporcional. Isto evidencia que a presença de instituições democráticas faz toda a diferença para com os resultados do modelo testado, com explicação coerente à regressão do conjunto de observações em geral.

Ressalta-se a instigante situação do Brasil, pois apesar de apresentar um alto nível de transparência (0,77), a percepção brasileira da corrupção é baixa (0,37). Os EUA, que tem o mesmo nível de transparência fiscal do Brasil (0,77), apresentam valor de percepção de corrupção bem mais elevada (0,78).

No entanto, ainda sobre o Brasil e os EUA, ao multiplicar os valores de OBI e DEM (promovendo a interação entre as referidas variáveis), obtém os resultados de 0,53 e 0,61, respectivamente. Desta forma, conclui-se que o efeito da interação entre DEM e OBI se encaixa com a aproximação com os resultados de CPI. Ou seja, é uma evidência de que os resultados de percepção de corrupção são moderados pela democracia a partir do nível da transparência fiscal.

A análise comparativa considerando os componentes do índice de democracia, conforme discriminado na figura 2, traz uma possível evidência empírica sobre tal fenômeno. Pois, embora ambos os países (Brasil e EUA) serem considerados democracias com eleições livres e liberdade civil, o Brasil ainda apresenta imperfeições que o diferenciam negativamente quando comparado ao EUA nos quesitos governo efetivo, participação política e cultura política. Novas pesquisas

poderão colaborar na identificação de quais fatores democráticos são significativos com vistas a colaboração com a redução da corrupção.

Sobre tal possível evidência, faz sentido destacar o que Avritzer e Filgueira (2011) já alertava de que o problema brasileiro sobre o sentimento de corrupção alta tem a ver com a falta de responsabilização dos governantes e gestores públicos provinda da ineficiência estatal, dos problemas culturais políticos e do baixo engajamento da sociedade. Ademais, é fundamental que tenha o cuidado sobre o alerta do Moisés (2006), de se não inferir equivocadamente uma desconfiança sobre as instituições democráticas, em especial, sobre o fato de que o aumento da quantidade de práticas de transparência fiscal combate corrupção.

Assim sendo, considerando que o processo de redemocratização brasileiro ainda é muito recente (pouco mais de três décadas), buscar a melhoria do nível das instituições democráticas (como nos quesitos supramencionados) e a promoção de transparência fiscal é um caminho factível para avançar na diminuição da percepção de corrupção.

Com base nas figuras 3 e 4, confirma-se – a partir da análise dos quartis – que o grupo de países não democráticos apresentam resultados com baixa transparência fiscal e percepção da corrupção, enquanto o grupo de democráticos tem resultados com alta. Tal constatação é reforçada quando comparado todas as observações dos grupos com as linhas de mediana plotadas nas figuras em questão.

6. CONCLUSÃO

O presente estudo contribuiu para a expansão da literatura sobre governança pública tendo em vista evidenciar que transparência fiscal e instituições democráticas explicam os resultados de percepção da corrupção. Constatou-se que, dependendo do tipo de democracia de um país, níveis de transparência fiscal geram resultados diferentes da percepção da corrupção.

No caso dos países não democráticos, praticamente não se nota alteração do grau de percepção da corrupção mesmo com as mudanças do nível de transparência. De forma diferente, observa-se que os países democráticos apresentam variações diretamente proporcionais entre as variáveis transparência fiscal e percepção da corrupção.

Desta forma, preenche-se a lacuna teórica no sentido de melhor compreender o fenômeno entre as variáveis em estudo. Conclui-se que a percepção da corrupção é impactada positivamente a partir da interação entre os níveis de transparência fiscal e das instituições democráticas.

Deve-se ter o cuidado para não se concluir precipitadamente sobre os resultados de países democráticos que apresentam imperfeições em suas instituições. Um bom exemplo disso é o caso do Brasil, conforme evidenciado nos resultados desta pesquisa. Isso é justificado na literatura pelo fato do recente processo de redemocratização brasileira. Ou seja, é premente que se tenha persistência em melhorar o nível das instituições democráticas para obter melhores resultados de percepção da corrupção a partir dos avanços de transparência fiscal.

Portanto, práticas transparentes – como, por exemplo, divulgação de dados orçamentários e financeiros para a sociedade, elaboração de orçamento cidadão, educação fiscal e realização de audiências com apresentações orçamentária e

financeira com linguagem acessível – precisam ser desenvolvidas considerando a necessidade de se garantir também práticas democráticas relacionadas com eleições livres, governo efetivo, participação política, cultura política e liberdade civil.

Vale destacar que mais pesquisas são necessárias com vistas a expandir os resultados do presente estudo, qual seja por meio da inclusão de mais dados ou da utilização de diferentes índices. Assim, espera-se atender o que Manski (2011) nos alerta sobre a confiabilidade governamental no sentido de que há a necessidade de as autoridades de uma nação considerarem as incertezas e limitações nas formulações de políticas com vistas a tomarem decisões governamentais com base em previsões mais firmes.

Considerando que o problema corrupção infelizmente ainda é premente no mundo, entende-se que novos estudos motivados pelos resultados do presente artigo podem encontrar solo fértil para contribuições inéditas. Por exemplo, com a utilização e a comparação de diferentes modelos hipotéticos, incorporando outras variáveis explicativas e verificando isoladamente as variáveis transparência orçamentária e democracia.

Sugere-se, ainda, investigar com mais profundidade as ocorrências de *outliers*, em 2017, referentes à baixa transparência orçamentária em países democráticos (*Botswana* e *Lesotho*) e à alta percepção de corrupção em países não democráticos (*Qatar*, *Georgia* e *Ruanda*), tendo em vista as suas características atípicas. Propõe-se, também, que pesquisas futuras identifiquem possíveis causas do incremento da percepção da corrupção a partir da interação entre resultados de democracia e de transparência orçamentária.

Diante do exposto, constata-se que, conforme a condição democrática de um país, a transparência fiscal pode impactar de maneira diferente o resultado da percepção da corrupção. No entanto, sugere-se que novas pesquisas podem explorar melhor a referida contribuição deste estudo, qual sejam utilizando métodos quantitativos ou qualitativos. Assim, instiga-se novos inquéritos científicos com vistas a identificar as lacunas de quais os fatores democráticos específico que levam a potencializar a transparência fiscal, bem como quais outras variáveis colaboram para ter melhores resultados de percepção de corrupção.

REFERÊNCIAS

ABRAMO, C. W. Percepções pantanosas. **Revista da CGU**, v. 1, n. 1, p. 117-121, 2006.

ABREU, W. M.; GOMES, R. C. Medindo o nível da influência colaborativa dos stakeholders e das ações de orçamento aberto. **Revista de Administração Pública**, v. 52, n. 4, p. 593-609, 2018.

ABREU, W. M.; GOMES, R. C.; ALFINITO, S. Transparência Fiscal Explica Desenvolvimento Social nos Estados Brasileiros? **Revista Sociedade, Contabilidade e Gestão**, v. 10, n. 2, p. 54-69, 2015.

ACEMOGLU, D.; ROBINSON, J. A. **Por que as nações fracassam**. Rio de Janeiro, RJ: Campus, Elsevier Brasil, 2012. ISBN 8535263292.

AVRITZER, L.; FILGUEIRAS, F. D. B. *Corrupção e controles democráticos no Brasil*. 2011.

BANNINK, D.; TROMMEL, W. Intelligent modes of imperfect governance. **Policy and Society**, p. 1-20, 2019.

BOVAIRD, T.; LÖFFLER, E. **Public management and governance**. Taylor & Francis, 2009. ISBN 0415430429.

CLARK, I. D.; PAL, L. A. **Advice on Public Financial Management and Anti-Corruption: A Comparison of the OECD, IMF and World Bank**. Ethics, Corruption and Good Governance in an International Context at the Third Annual CAPP Research Conference. Kingston, Canada 2014.

COPPEDGE, M. *et al.* . Conceptualizing and measuring democracy: A new approach. **Perspectives on Politics**, v. 9, n. 2, p. 247-267, 2011.

DALTON, R. J.; SIN, T.-C.; JOU, W. Understanding democracy: Data from unlikely places. **Journal of Democracy**, v. 18, n. 4, p. 142-156, 2007.

DE ALMEIDA, R. A. Título: *Gestão Democrática na Formatação de Políticas Públicas*. 2015.

DE RENZIO, P.; MASUD, H. Measuring and promoting budget transparency: The open budget index as a research and advocacy tool. **Governance**, v. 24, n. 3, p. 607-616, 2011.

DENHARDT, J. V.; DENHARDT, R. B. The New Public Service: Serving Rather than Steering. **Public Administration Review**, v. 60, n. 6, p. 549-559, 2002.

DFID, D. F. I. D. **Governance, Development and Democratic Politics**. Department for International Development. 2006

DONCHEV, D.; UJHELYI, G. What do corruption indices measure? **Economics & Politics**, v. 26, n. 2, p. 309-331, 2014.

EIU. Democracy Index. 2020. Disponível em: <<http://www.eiu.com/home.aspx>>. Acesso em: 7/7/2020.

EMERSON, K.; NABATCHI, T.; BALOGH, S. An integrative framework for collaborative governance. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 22, n. 1, p. 1-29, 2012.

FORD, M. R.; IHRKE, D. M. Perceptions are Reality: A Framework for Understanding Governance. **Administrative Theory & Praxis**, p. 1-19, 2018.

FRIIS-HANSEN, E.; COLD-RAVNKILDE, S. M. **Social accountability mechanisms and access to public service delivery in rural Africa**. DIIS Reports, Danish Institute for International Studies. Copenhagen, p.96. 2013

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

- HAIR, J. F. *et al.* . **Multivariate data analysis**. New Jersey: Bookman, 2009.
- HOLLYER, J. R.; ROSENDORFF, B. P.; VREELAND, J. R. **Transparency, Democracy, and Autocracy: Economic Transparency and Political (In) Stability**. Cambridge University Press, 2018. ISBN 1108420729.
- IBP. Open Budget Index. 2020. Disponível em: <<https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/rankings>>. Acesso em: 7/7/2020.
- KAUFMANN, D. **Rethinking governance: empirical lessons challenge orthodoxy**. World Bank. Washington (DC). 2003
- KHAGRAM, S.; FUNG, A.; DE RENZIO, P. **Open budgets: The political economy of transparency, participation, and accountability**. Washington, DC: Brookings Institution Press, 2013. ISBN 0815723377.
- LING, C.; ROBERTS, D. K. **Evidence of development impact from institutional change: a review of the evidence on open budgeting**. WB. Washington, DC, p.32. 2014
- LOUREIRO, M. R.; TEIXEIRA, M. A. C.; PRADO, O. Construção de instituições democráticas no Brasil contemporâneo: transparência das contas públicas. **Organizações & Sociedade**, v. 15, p. 107-119, 2008.
- MANSKI, C. F. Policy Analysis with Incredible Certitude. **The Economic Journal**, v. 121, n. 554, p. F261-F289, 2011.
- MILLS, A. **Causes of corruption in public sector institutions and its impact on development 2012 United Nations Public Service Day: Awards Ceremony and Forum**. New York: UN: 35 p. 2012.
- MOISÉS, J. Á. Citizens' distrust in democratic institutions. **International Review of Sociology**, v. 16, n. 3, p. 593-616, 2006.
- MUNCK, G. L. What is democracy? A reconceptualization of the quality of democracy. **Democratization**, v. 23, n. 1, p. 1-26, 2016.
- NORTH, D.; WALLIS, J.; WEINGAST, B. **Violence and Social Orders**. 1. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.
- OECD. **OECD Best Practices for Budget Transparency**. Paris. 2002
- OLIVEIRA, M. L. D. A. **Orçamento-Cidadão: Fundamento Teórico e Exercício Prático**. Brasília. 2010
- RODRIGUES, C. C.; BARROS, A. From Caciques and Godfathers to Second-Order Corruption. **Journal of Management Inquiry**, p. 1056492620901780, 2020.
- SHADISH, W. R.; COOK, T. D.; CAMPBELL, D. T. **Experimental and Quasi-Experimental Designs for Generalized Causal Inference**. New York: Houghton Mifflin Company, 2002.

SPARLING, R. A. Impartiality and the Definition of Corruption. **Political Studies**, v. 66, n. 2, p. 376-391, 2018.

TI. Corruption Perception Index. 2020. Disponível em: <<https://www.transparency.org/en/>>. Acesso em: 7/7/2020.

UNDP. **A User's Guide to Measuring Corruption**. United Nations Development Programme. Oslo, p.81. 2008

VIANA, C. J. P.; RUIZ, J. L. R.; RAMÍREZ, C. A. Efeito conjunto da democracia e da liberdade econômica sobre a corrupção. **Revista de Administração Pública**, 2020.