

As Causas da Transparência Fiscal: Evidências nos Estados Brasileiros

The Causes of Fiscal Transparency: Evidence in the Brazilian States

Robson Zuccolotto

Professor Doutor do Departamento de Administração e Ciências Contábeis da Universidade Federal de Viçosa.
E-mail: zrobson@ufv.br

Marco Antonio Carvalho Teixeira

Professor Doutor do Departamento de Gestão Pública da Fundação Getúlio Vargas
E-mail: marco.teixeira@fgv.br

Recebido em 21.02.2013 – Desk Aceite em 25.02.2013 – 6ª versão aceita em 23.07.2014.

RESUMO

A transparência dos governos para com seus cidadãos é vista como um fator necessário à *accountability* democrática e, conseqüentemente, à consolidação da democracia. Mesmo que sua importância seja frequentemente destacada, suas causas ainda permanecem desconhecidas, sobretudo no contexto brasileiro. Seguindo a tendência das pesquisas empíricas internacionais, este estudo exploratório investiga as relações entre três conjuntos de variáveis (variáveis fiscais presente e passadas, variáveis socioeconômicas e variáveis políticas) e transparência fiscal no contexto subnacional brasileiro. Para identificar as relações entre as variáveis fiscais, socioeconômicas e políticas com a transparência fiscal, utilizou-se a técnica de regressão linear múltipla. Antes de se realizar a regressão pelo método dos mínimos quadrados ordinários, utilizou-se a análise fatorial, visando agrupar as variáveis socioeconômicas e fiscais em fatores objetivando reduzir a quantidade destas, bem como eliminar os problemas de multicolinearidade entre elas. As variáveis políticas, por serem de natureza qualitativa, foram mantidas em sua forma original. A análise fatorial agrupou as variáveis em dois grupos: fatores fiscais e fatores socioeconômicos. Como a regressão múltipla permite apenas avaliar a relação entre os partidos constantes da amostra e o partido de referência, utilizou-se um teste F para avaliar as diferenças no nível de transparência entre os partidos políticos. Os resultados indicam que as variáveis fiscais e socioeconômicas explicam o nível de transparência dos Estados brasileiros. No entanto, as variáveis políticas não se mostraram significativas, indicando que a divulgação de informações fiscais no Brasil parece não ser influenciada por ideologias políticas. Além disso, fica evidente que a falta de um modelo normativo de transparência no processo orçamentário leva os Estados a divulgarem, em grande parte, informações sobre a execução orçamentária. Por fim, os achados indicam que a transparência fiscal, enquanto instrumento para a consolidação democrática, ainda é incipiente no Brasil.

Palavras-chave: Transparência fiscal. *Accountability* democrática. Partidos políticos. Governo subnacional.

ABSTRACT

The transparency of governments to their citizens is seen as a necessary factor in democratic accountability and, consequently, in the consolidation of democracy. Although the importance of transparency in government is often highlighted, its causes are still unknown, especially in the Brazilian context. Following the trend of international empirical research, this exploratory study investigates the relationships between three sets of variables (current and past fiscal variables, socioeconomic variables and political variables) and fiscal transparency in the Brazilian subnational context. To identify the relationship between fiscal, socioeconomic and political variables and fiscal transparency, the multiple linear regression technique was used. Prior to conducting the regression using the method of ordinary least squares, factor analysis was used, aiming to group the fiscal and socioeconomic variables into factors not only to reduce their quantity but also to eliminate their multicollinearity problems. Political variables, due to their qualitative nature, remained in their original form. The factor analysis sorted the variables into two groups: fiscal and socioeconomic factors. Because multiple regression allows only for the evaluation of the relationship between the parties included in the sample and the reference party, an F test was used to assess differences in the level of transparency among political parties. The results indicated that fiscal and socioeconomic variables explain the transparency levels of the Brazilian States. However, the political variables were not significant, indicating that the disclosure of fiscal information in Brazil seems not to be influenced by political ideologies. Furthermore, it is evident that the lack of a regulatory model of transparency in the budget process leads States to disclose a great deal of information about budget execution. Finally, the findings indicate that as an instrument for democratic consolidation, fiscal transparency remains incipient in Brazil.

Keywords: Fiscal transparency. Democratic accountability. Political parties. Subnational government.

1 INTRODUÇÃO

Embora o termo transparência fiscal seja recente e esteja em destaque nos últimos anos, a preocupação central relacionada ao termo possui uma longa história. A formação do estado liberal e das democracias representativas incentivou a luta contra a opacidade que predominava nos regimes monárquicos e o estabelecimento da *accountability* (responsabilização) do executivo pelo legislativo.

Nas últimas décadas, no entanto, a expressão “transparência fiscal” parece ter se tornado onipresente e sua aplicação transformada em algo maior que a responsabilização do executivo pelo legislativo, incorporando aspectos relativos a exigências de mercado, demandas da sociedade civil e participação do cidadão na elaboração de orçamentos públicos (Caamaño-Alegre, Lago-Peñas, Reyes-Santias, & Santiago-Boubeta, 2013). Considerando o contexto espanhol, esses autores destacam que, no contexto subnacional, a importância da transparência fiscal não pode ser subestimada, visto que, por mais paradoxal que pareça, o processo de globalização fortaleceu o papel do governo local na elaboração e gestão das políticas públicas, o que conduziu a mudanças substanciais no processo de gestão pública como: foco na qualidade do serviço, descentralização, profissionalização da gestão e privatização, entre outros.

No Brasil, como afirmam Loureiro, Teixeira, e Prado (2008), esse processo pode ter sido influenciado em parte pela globalização, todavia o grande impulso para a transparência no país inicia-se com a Constituição Federal (CF) de 1988, que estabelece em seu artigo 5º, inciso XXXIII, que todos têm o direito de receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da Sociedade e do Estado. Além disso, define, no artigo 37, a forma de participação do usuário na administração pública direta e indireta; e, no artigo 216, a responsabilidade da administração pública sobre a gestão governamental¹. A CF de 1988 também devolveu aos Estados a autonomia federativa, visto que, até então, os Estados, com a Constituição de 1967, estavam sob as ordens do poder central.

Para Loureiro et al. (2008), esse processo de mudanças resultou em maior autonomia administrativa das unidades subnacionais e despertou o interesse de diversos atores em saber o que os governos fazem e a que preço o fazem. Como consequência, deu-se então maior importância aos governos locais na elaboração e na gestão de políticas públicas por tratar-se de unidades geograficamente menores e mais propensas à fiscalização pelo cidadão. Por isso, os organismos internacionais promotores de transparência fiscal consideram esse nível de governo como o mais adequado para testar novos modelos de transparência e, daí, estendê-los aos governos nacionais.

Como resultado dessas transformações, tem-se a implementação do Código de Boas Práticas de Transparência fis-

cal pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), cuja finalidade é orientar os países a uma maior abertura do processo de decisão de suas políticas fiscais.

Seguindo essa tendência, no Brasil, a reforma administrativa do Estado, elaborada em 1995, possibilitou a modernização da estrutura administrativa com a implantação de ferramentas de comunicação como o governo eletrônico. Mais recentemente, com a aprovação da chamada Lei da Transparência, a Lei Complementar 131/2009, a União, os Estados e os Municípios passaram a ser obrigados a apresentar de forma transparente todas as suas despesas. Por conta dessa Lei, desde maio de 2010, por exemplo, a União, os Estados e os Municípios com mais de 100 mil habitantes foram obrigados a manter e a atualizar portais de transparência de gastos públicos, enquanto aqueles com população entre 50 mil e 100 mil habitantes tiveram até o final de 2011 para se adequar. Para Municípios com até 50 mil habitantes, o prazo estabelecido foi maio de 2013.

No entanto, conforme pesquisa do Instituto de Estudos Socioeconômicos - INESC (2011), nenhuma capital brasileira cumpria integralmente a Lei Complementar 131/2009 ao final do ano de 2010. Notícia divulgada pelo jornal Folha de São Paulo² demonstra que essa situação não é diferente nos municípios com população entre 50 e 100 mil habitantes, todavia ainda não existem estudos publicados sobre o tema. Destaca-se, de acordo com a Lei Complementar 131/2009, que os entes que não disponibilizassem suas informações orçamentárias e financeiras nesses prazos estariam proibidos de receber transferências voluntárias enquanto mantivessem a irregularidade. Não se conhece, até o momento, nenhum caso em que as transferências não tenham sido realizadas por conta do não cumprimento da lei.

Além da Lei Complementar 131/2009, destaca-se, também, a Lei 12.527/2011 que preconiza: i) consolidar e definir o marco regulatório sobre o acesso à informação pública sob a guarda do Estado; ii) estabelecer procedimentos para que a Administração responda a pedidos de informação do cidadão; e iii) estabelecer que o acesso à informação pública seja a regra e não a exceção. Assim, esse instrumento legal deverá se constituir em uma das bases para a construção do processo de transparência e ampliação do controle social sobre a coisa pública, além de tornar o Brasil um dos 89 países que possuem uma lei de acesso à informação pública.

Apesar dos esforços legais, estudos realizados no Brasil (Akutsu & Pinho, 2002; Instituto de Estudos Socioeconômicos [INESC], 2011; Loureiro, Teixeira, & Moraes, 2009; Pinho, 2006; Santana Junior, 2008) e no exterior (Caamaño-Alegre et al., 2013; Herawaty & Hoque, 2007; Justice, 2006; Pérez, Bolívar, & Hernández, 2008; Styles & Tennyson, 2007) revelam a existência de baixa transparência fiscal na gestão pública, independentemente do nível governamental considerado.

¹ A Lei 12.572/2011, Lei Geral de Acesso à Informação, representou um marco nesse processo, uma vez que disciplinou o acesso às informações governamentais por parte da Sociedade (Angélico & Teixeira, 2012).

² Ver Folha de S. Paulo, Caderno Cotidiano, “29/05/2013. Norma sobre transparência empaca em cidades pequenas”. Disponível em www1.folha.uol.com.br/.../1286468-norma-sobre-transparencia-empaca. Acesso em 20/08/2013.

Em que pese a existência de diversas diretrizes legais no sentido de estimular a transparência fiscal nas unidades subnacionais, estudos internacionais demonstram que a escolha dos níveis de transparência fiscal dos governos não depende apenas dessas iniciativas, mas, sobretudo, de decisões políticas internas e/ou fatores externos. Nesse sentido, Jarmuzek, Polgar, Matousek, e Hölscher (2009) destacam que existe uma ampla literatura relacionada aos aspectos políticos e institucionais da transparência fiscal, e que os trabalhos empíricos analisam, em geral, as interações entre as dimensões econômica, política e institucional dos governos com o nível de transparência destes. Assim, além de variáveis econômicas, tais como taxa de crescimento, índice de endividamento e seus impactos sobre o desempenho fiscal, os estudos consideram, também, variáveis relativas a motivações políticas e institucionais como: polarização política, sistemas de governo, sistema eleitoral, partidos políticos e propensão ao gasto público.

No Brasil, mesmo que os trabalhos tenham buscado investigar as causas da transparência fiscal, não foi possível identificar trabalhos³ que buscassem confirmar os achados da literatura internacional no cenário brasileiro e tampouco considerassem variáveis políticas nas análises.

Além do fato de os estudos sobre transparência serem recentes no Brasil, devem-se destacar algumas peculiaridades do nosso contexto como o pluripartidarismo que, apesar de positivo para o ambiente democrático, visto que aumenta a contestação política (Dahl, 2012)⁴, dificulta

análises semelhantes àquelas realizadas no exterior, como nos Estados Unidos e na Espanha, que convivem com sistemas majoritários, embora não as inviabilize. Além disso, destaca-se a não coerência política nas coligações para os diferentes níveis de governo, ou seja, as coligações partidárias em eleições municipais e estaduais não obedecem à lógica federal. Partidos aliados em âmbito local podem ser rivais na esfera federal e criar constrangimentos durante a disputa política (Krause, Dantas, & Miguel, 2010). Por fim, destaca-se, também, que as coalizões governamentais predominantes no Brasil recente ocorrem por meio de incentivos, como a concessão de pastas ministeriais e secretarias e cargos comissionados. Aliás, historicamente, a formação de coalizões governamentais no Brasil, nos três níveis de governo, tem, na distribuição de cargos, o principal instrumento de sustentação.

Assim, seguindo a tendência dos trabalhos teóricos e empíricos no cenário internacional, e limitando a análise a três conjuntos de variáveis, este trabalho buscará responder ao seguinte problema: Qual a influência de variáveis fiscais, socioeconômicas e políticas no nível de transparência fiscal dos Estados brasileiros?

Diante do problema proposto, os seguintes objetivos foram estabelecidos: i) identificar a influência de variáveis fiscais e socioeconômicas no nível de transparência dos Estados brasileiros; ii) identificar a existência de influência dos partidos políticos no nível de transparência fiscal das capitais dos Estados brasileiros.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 A Importância das Pesquisas e os Diversos Enfoques da Transparência.

Instituições fiscais definem o ambiente no qual os atores políticos, os eleitores e o mercado interagem. “Instituições afetam o comportamento por produzir atores com maior ou menor grau de certeza sobre o comportamento presente e futuro de outros atores” (Hall & Taylor, 2003, p. 196). A partir dessa afirmação, Alt, Lassen, e Rose (2006) destacam que a compreensão de que as instituições são importantes para as escolhas e para os resultados constituiu-se na base para o aumento, nas últimas duas décadas, da preocupação com os princípios de boas práticas de governança, em que a transparência dos governos é parte proeminente.

Ainda de acordo com Alt et al. (2006), aumentar a transparência fiscal é uma maneira de fornecer aos eleitores, observadores, mercados financeiros e, muitas vezes, aos próprios políticos mais informações sobre as intenções subjacentes à política fiscal, sobre as possíveis ações tomadas pelos gestores e sobre as consequências imediatas e de longo prazo de políticas previstas. Em função disso, Grigorescu (2003) destaca que, nos dias atuais, muitos estudiosos

estão cada vez mais conscientes da importância desse tema e do seu potencial poder explicativo. O autor sugere, ainda, que, em decorrência da variedade de interesses envolvendo o fluxo de informações, o conceito de transparência não foi monopolizado por nenhuma área de estudo, podendo ser encontrado em estudos sobre conflitos internacionais, organizações internacionais, ambiente político, política monetária, comércio, corrupção, teoria democrática, gestão pública, entre outras.

Finel e Lord (1999) destacam que, independentemente da área estudada, a maior parte dos estudos percebe a transparência governamental como fator de suporte ao aumento da cooperação entre os Estados e permite a solução de problemas coletivos. Corroborando com essa ideia, Ritter (2000) afirma que uma das explicações mais recentes para a paz democrática é baseada na transparência das democracias. Destaca, ainda, que isso se deve ao fato de que negociações entre países que possuem “informações completas” um do outro são menos propensas a gerar conflitos.

Em um escopo mais específico, a transparência no contexto dos governos nacionais pode ser vista como um

³ A busca por trabalhos que abordassem a temática e o alinhamento com os trabalhos internacionais limitou-se aos periódicos da área de Administração, Contabilidade e Turismo com Qualis CAPES de estrato A2 a B5.

⁴ Apesar de recorrermos a Dahl (2012) em diversas situações, deve-se esclarecer que não adotamos, neste trabalho, a concepção de democracia de Dahl. Nossa concepção de democracia é ampla e fundamenta-se nos pilares definidos por Sartori (1994), quais sejam: i) o governo deve emanar da vontade popular, que se torna a principal fonte de soberania; ii) os governantes devem prestar contas ao povo, responsabilizando-se perante ele, pelos atos e omissões cometidos no exercício do poder; iii) o Estado deve ser regido por regras que delimitem seu campo de atuação em prol da defesa dos direitos básicos dos cidadãos, tanto individuais como coletivos. Maiores informações sobre as teorias da democracia ver Held (2006).

mecanismo para redução do grau de corrupção ou de melhoria no desempenho econômico. A transparência dos governos nacionais tem o papel fundamental de contribuir explicitamente para o aumento da *accountability* e, implicitamente, para a consolidação democrática (Kopits & Craig, 1998). Conforme este autor, a teoria democrática considera que uma característica fundamental da democracia é a capacidade de resposta continuada dos governos às preferências de seus cidadãos. Assim, a transparência dos governos para com seus cidadãos é vista como um fator necessário a *accountability* democrática e, conseqüentemente, à consolidação da democracia.

Apesar da importância atribuída ao tema na última década, fazendo com que o conceito de transparência seja cada vez mais encontrado na literatura acadêmica, seu significado ainda permanece fluido, ou seja, ainda não é um conceito solidificado, possuindo variações entre diferentes áreas de conhecimento. Em parte, isso se deve ao fato de esse conceito ser usado em diferentes aspectos relacionados ao fluxo das informações.

Como exemplo cita-se o uso do termo na literatura sobre conflitos entre países, que descreve que um país é transparente se outro conseguir obter informações sobre as preferências da sua sociedade e o seu respectivo apoio às ações do governo (Schultz, 1999).

Na Ciência Política, o conceito de transparência está associado à divulgação de informações por parte dos governos para atores internos e externos (Grigorescu, 2003) e sua conseqüente utilização como instrumento de responsabilização (*accountability*) dos agentes públicos quando estes adotam algum procedimento inadequado ao bom uso dos recursos públicos (Loureiro, Teixeira, & Prado, 2008).

Aplicado ao campo da Administração Pública, Birkinshaw (2006) diz que a transparência pode ser entendida como a gestão dos assuntos públicos para o público e Black (1997) completa a definição declarando que transparência é o oposto de políticas opacas, em que não se tem acesso às decisões, ao que elas representam, como são tomadas e o que se ganha ou se perde com elas.

Como se observa, os conceitos anteriormente apresentados referem-se à transparência de forma ampla, não especi-

cando dimensões mais específicas da transparência, como a transparência fiscal, a transparência nas relações internacionais, etc. Buscando ser mais específicos na conceituação de transparência fiscal, apresentam-se, no tópico a seguir, seu conceito e as pesquisas que indicaram suas possíveis causas.

2.2 A Transparência Fiscal.

No que se refere à transparência fiscal, Alt, Lassen, e Skilling (2002) entendem que se referem a quão informativas, abrangentes e confiáveis sejam as demonstrações orçamentárias dos governos. Uma definição comumente citada nos estudos sobre o tema é apresentada por Kopits e Craig (1998, p.1):

Transparência fiscal é definida (...) como o acesso do público à estrutura e às funções governamentais, aos seus planos de política fiscal, às suas contas públicas e de suas projeções. Trata-se de pronto acesso às informações das atividades governamentais de modo confiável, abrangente, oportuna, compreensiva e compreensível (...) de modo que o eleitorado e o mercado possam avaliar a situação financeira dos governos, bem como os custos e benefícios reais de suas atividades, incluindo as implicações sociais e econômicas no presente e no futuro.

Alt et al. (2002) destacam que os aspectos mais importantes da transparência fiscal são: compromisso com linguagem não arbitrária, possibilidade de verificação independente, possibilidade de acessar mais informações em menos documentos.

Buscando tornar o conceito de transparência mais aplicável e menos utópico, os editores do *OECD Best Practices for Budget Transparency* definiram transparência como “abertura sobre as intenções, formulação e implementação de políticas” e transparência fiscal como “a evidenciação total de todas as informações fiscais relevantes de maneira sistemática e tempestiva” (Organisation for Economic Cooperation and Development. OECD, 2001, p. 7). A Tabela 1 evidencia, de acordo com a “*Best Practices for Budget Transparency*”, como os orçamentos devem ser preparados, os dados a serem reportados e os procedimentos necessários para assegurar sua integridade.

Tabela 1 Os “três pilares” das melhores práticas de transparência da OCDE

Relatórios orçamentários	Evidenciações Específicas	Garantia de integridade
Orçamento	Suposições econômicas	Políticas Contábeis
Relatório pré-orçamentário	Despesas Fiscais	Processos e Responsabilidades
Relatório Mensal	Passivos e Ativos financeiros	Auditoria
Relatório Semestral	Ativos não financeiros	Exame público preliminar
Relatório Anual	Obrigações com Pensões e aposentadorias	
Relatório Pré-Eleição	Passivos Contingentes	
Relatório de Longo Prazo		

Fonte: Organisation for Economic Cooperation and Development. OECD, 2001.

Como se observa das citações e estudos anteriormente descritos, a preocupação com a transparência parece ter se tornado um conceito importante no final dos anos 1990.

Conforme destacam Prado, Ribeiro, e Diniz (2012), há pelo menos duas razões para explicar esse fato. A primeira está associada à emergência do uso de tecnologias interativas

como um fenômeno de massas, particularmente relacionado com a expansão da internet. A segunda razão relaciona-se com a consolidação de modelos de modernização administrativa do setor público, no contexto da Reforma do Estado, baseada no uso intensivo das Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC).

Sob o arcabouço teórico da transparência fiscal (seja nos meios eletrônicos de acesso público ou não) e das melhores práticas de transparência fiscal, diversos estudos buscaram identificar os níveis de transparência, seja em países, estados ou municípios, bem como compreender as suas causas e consequências.

De acordo com Jarmuzek et al. (2009), essas pesquisas valeram-se de uma ampla literatura sobre os aspectos políticos e institucionais da política fiscal e, por isso, a maior parte delas buscou compreender as relações entre a transparência e as dimensões políticas, institucionais e econômicas dos governos.

Alguns resultados teóricos do efeito da transparência na política fiscal são apontados por Shi e Svensson (2006), Besley (2007), Alt et al. (2006) e Caamaño-Alegre, Lago-Peñas, Reyes-Santias, e Santiago-Boubeta (2013), todavia, conforme destacado por Alt et al. (2006), os efeitos da transparência fiscal dependem das questões sob consideração. Os autores destacam, no entanto que, quando se trata das causas da transparência fiscal, a principal conclusão empírica dos trabalhos é que seu aumento está associado à redução do endividamento e às possibilidades de geração de ciclos orçamentários com finalidades políticas.

Embora estudos empíricos tenham buscado investigar as causas externas da transparência fiscal, poucos estudos se propuseram a estudar as suas causas endógenas. Nesse sentido, no intuito de explorar as determinantes (endógenas) da transparência fiscal nos Estados americanos, Alt et al. (2006) usaram dados em painel para avaliar a evolução dos procedimentos orçamentários desses Estados no período de 1976 a 1999. Além da análise quantitativa, que avaliou o impacto da (i) competição política, (ii) da polarização política, (iii) do nível de competição do governo, (iv) da dívida dos governos, (v) do superávit fiscal e (vi) do déficit fiscal, os autores realizaram estudos de caso em quatro Estados americanos (Delaware, North Carolina, Rhode Island e Wyoming) e encontraram evidências de que tanto o cenário político quanto o ambiente fiscal influenciam o nível de transparência.

No tocante ao cenário político, os autores identificaram que uma maior competição política está associada a um maior nível de transparência fiscal, ao passo que a polarização política está associada a menores níveis de transparência fiscal, sugerindo que as alterações no nível de transparência fiscal ocorrem em menor grau quando a competição política acontece apenas entre dois partidos.

Corroborando esses achados, pode-se recorrer às afirmações teóricas de Dahl (2012), que destaca que o desenvolvimento de um sistema político que permite oposição,

rivalidade ou competição entre um governo e seus oponentes é um aspecto importante da democratização. Nesse sentido, o autor destaca, ainda, que uma característica-chave da democracia é a contínua responsividade do governo às preferências de seus cidadãos, considerados como politicamente iguais.

Além disso, partindo da proposição apresentada por Ferejhon (1999), suportada empiricamente por Alt et al. (2002), de que alta transparência está associada ao tamanho da participação do Estado na economia, os autores investigaram a existência de associação entre a transparência fiscal com os partidos Democrata e Republicano. Para eles, os Democratas são amplamente reconhecidos como mais favoráveis que os Republicanos para a maior participação estatal na economia. No entanto, essas variáveis não se apresentaram estatisticamente significantes para a amostra e período selecionados.

No que tange às variáveis fiscais, os resultados apresentados por Alt et al. (2006) indicam que elas importam para o estabelecimento do nível de transparência. De acordo com os autores, alto nível de dívida está associado à baixa transparência e tanto déficit como superávit estão associados a alto nível de transparência. Os autores destacam que o resultado associado ao déficit indica que, quando as condições econômicas não se apresentam favoráveis, os políticos precisam aumentar o nível de prestação de contas (*disclosure*) para justificar suas escolhas políticas. Com relação ao superávit, os autores destacam que esse resultado pode ser explicado devido ao fato de que, quando os políticos obtêm bom desempenho fiscal, se tornam mais dispostos a apresentar os seus resultados e usá-los contra seus concorrentes.

Bellver e Kaufmann (2005), por sua vez, construíram um índice de transparência para 194 países baseado em mais de vinte fontes independentes. O índice incluiu um indicador de transparência agregado com dois componentes: transparência econômica/institucional e transparência política. Os resultados enfatizaram que a transparência está associada a melhores indicadores de desenvolvimento socioeconômico e humanos, e também a alto nível de competitividade e baixa corrupção.

Além disso, Caamaño-Alegre et al. (2013) apontam que o total do gasto público e a idade da população idosa têm influências positivas sobre a transparência fiscal, enquanto despesas com pessoal e encargos financeiros têm impacto negativo. Grigorescu (2003) complementa essas causas ao apontar que dívidas com organismos internacionais têm relação positiva com a transparência, uma vez que a imposição desses organismos leva os governantes a divulgar maior quantidade de informações. No cenário nacional, o trabalho de Paiva e Zuccolotto (2009) aponta que receita própria e desenvolvimento humano estão associados à transparência, enquanto o trabalho de Cruz, Ferreira, Silva, e Macedo (2012) apontam a receita orçamentária e o Índice Dinamismo Municipal (IDM)⁵ como suas principais determinantes.

⁵ O IDM é um índice elaborado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e tem por finalidade captar o desempenho recente da economia dos municípios brasileiros.

3 METODOLOGIA

3.1 População do Estudo.

A República Federativa Brasileira é formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal. Atualmente, o Brasil possui 26 Estados, 5.570 municípios e o Distrito Federal (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, 2013). Neste estudo serão investigados os 26 Estados componentes da República Federativa do Brasil e o Distrito Federal. Esse último possui características legislativas e de gestão específicas, assemelhando-se muitas vezes aos estados e muitas vezes aos municípios.

3.2 Variáveis Investigadas.

3.2.1 Variável dependente.

Como medida de transparência fiscal dos Estados brasileiros, foi utilizado, neste trabalho, o índice desenvolvido por Biderman e Pottomatti (2010)⁶ relativo ao ano de 2010 para a Organização Não Governamental (ONG) Contas Abertas. O índice desenvolvido teve como objetivo desenvolver parâmetros de transparência fiscal e métodos de avaliação objetivos, para a criação de índices relativos às unidades da federação, levando em consideração pesquisas sobre parâmetros já adotados em metodologias existentes, no país e no exterior. Com base nesses parâmetros, foram desenvolvidos três índices: Índice de Transparência dos Estados (ITE), Índice de Transparência dos Municípios (ITM) e Índice de Transparência da União (ITU).

No que se refere ao Índice de Transparência dos Estados, os parâmetros utilizados pelos autores são os que se apresentam a seguir.

3.2.2 Parâmetros de transparência fiscal.

Considerando os termos da Lei Complementar 131, os autores consideraram transparentes, sob o ponto de vista da transparência fiscal, os entes federativos que possuíssem *sites* que apresentassem três parâmetros: (i) Conteúdo, (ii) Série Histórica e Frequência de Atualização e (iii) Usabilidade. Cada um desses parâmetros está detalhado na sequência. A soma da pontuação desses parâmetros totaliza 2.750 pontos.

◆ Conteúdo

De acordo com Biderman e Pottomatti (2010), o parâmetro conteúdo compreende a disponibilização de todas as fases da execução orçamentária, detalhamento da arrecadação, fácil acesso às classificações orçamentárias e ampla divulgação de processos licitatórios, convênios, contratos e informações sobre os servidores públicos. Sua pontuação máxima é de 1.650 pontos que correspondem a 60% da pontuação total.

◆ Série histórica e frequência de atualização

Esse parâmetro, cuja pontuação máxima é de 200 pontos

e representa 7% do índice, compreende a disponibilização de séries históricas (entre um e cinco anos) e maior frequência possível na atualização das informações disponibilizadas (diária, semanal, mensal, trimestral, semestral e anual).

◆ Usabilidade

Esse parâmetro compreende a possibilidade de efetuar *download* dos dados para tratamentos específicos e comparações estatísticas, possibilidade de consultas em diversas periodicidades (mensal, bimestral, trimestral, semestral e anual) e interação com os usuários, tornando possível o esclarecimento de eventuais dúvidas, por meio dos seguintes instrumentos: manual de navegação, glossário, perguntas frequentes e fale conosco por telefone e e-mail.

De acordo com a metodologia proposta pelos autores, esse parâmetro recebeu pontuação máxima de 900 pontos, representando 33% do Índice.

3.2.3 Cálculo do índice de transparência.

A partir do somatório da pontuação de cada subitem dos três componentes, Conteúdo, Série Histórica e Frequência de Atualização, e Usabilidade, têm-se as seguintes ponderações máximas:

- ◆ C = Conteúdo, cuja pontuação máxima = 1.650 pontos (60% do total);
- ◆ SH = Série Histórica e Frequência de Atualização, cuja pontuação máxima = 200 pontos (7% do total);
- ◆ U = Usabilidade, cuja pontuação máxima = 900 pontos (33% do total).

$$C_{máx} + SH_{máx} + U_{máx} = 2.750 \text{ pontos (100\%)}$$

ou, em termos percentuais (Índice de Transparência),

$$C_{max} + SH_{max} + U_{max} = 1.$$

Com base nesses parâmetros, os autores classificaram os Estados por nível de transparência fiscal, sendo que o Estado com maior índice foi São Paulo e o com menor índice foi o Piauí⁷.

3.2.4 As variáveis independentes e de controle.

Com relação às variáveis independentes e seguindo os achados dos estudos internacionais e nacionais, três conjuntos de variáveis foram investigadas: variáveis fiscais (Alt, Lassen, & Rose, 2006; Cruz, Ferreira, Silva, & Macedo, 2012; Paiva & Zuccolotto, 2009; Zuccolotto, Paiva, & Corrar, 2011), e variáveis socioeconômicas (Bellver & Kaufmann, 2005; Caamaño-Alegre et al., 2013) e variáveis políticas (Alt et al., 2006).

A Tabela 2 evidencia as variáveis independentes do estudo, bem como sua descrição, período e fonte.

⁶ O índice de transparência de cada Estado, bem como os detalhes de pontuação e parametrização encontram-se disponíveis no *site* <http://indicedetransparencia.com/>.

⁷ Para ver a classificação completa, acesse <http://indicedetransparencia.com/resultado2010/>.

Tabela 2 Variáveis utilizadas no estudo

Variável	Descrição da variável	Período	Fonte
IFDM Educação	Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal – categoria educação - considera em seu cálculo as variáveis: taxa de matrícula na educação infantil; taxa de abandono; taxa de distorção idade série; percentual de docentes com ensino superior; média de horas aula diárias e Resultado do IDEB.	2010	Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro
IFDM – Emprego e Renda	Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal – categoria emprego e renda - considera em seu cálculo as variáveis: geração de emprego formal; estoque de emprego formal; salários médios do emprego formal.	2010	Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro
IFDM – Saúde	Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal – categoria saúde - considera em seu cálculo as variáveis: número de consultas pré-natal, óbitos por causas mal definidas e óbitos infantis por causas evitáveis.	2010	Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro
Receita Corrente	São ingressos de recursos financeiros oriundos das atividades operacionais, para aplicação em despesas correntes, visando o custeio/manutenção das atividades em geral e a implementação de programas e ações de Governo. Se as receitas correntes superam as despesas correntes, elas podem ser utilizadas para custear as despesas de capital.	2010	Tesouro Nacional
Déficit/Superávit (2009) e Déficit/Superávit (2010) (Resultado fiscal do governo)	O resultado fiscal do governo é definido como a diferença entre as receitas e as despesas do governo. Quando as receitas superam as despesas, há um superávit fiscal. Quando as receitas são inferiores às despesas, há um déficit fiscal. Neste estudo, a variável foi dividida em duas: déficit/superávit presente (ano de 2010) e déficit/superávit passado (ano de 2009) e ambos foram calculados de acordo com a Lei 4.320/64.	2009 e 2010	Tesouro Nacional
Endividamento (2009) e Endividamento (2010)	Representa o valor da dívida total, que compreende as obrigações financeiras assumidas em operações de crédito, independente do prazo de amortização. Neste estudo, a variável foi dividida em duas: endividamento presente (ano de 2010) e endividamento passado (ano de 2009).	2009 e 2010	Tesouro Nacional
Partido Político	Corresponde ao partido político do governador em exercício. Destaca-se que apenas seis partidos elegeram governadores nos anos analisados (PT, PSDB, PMDB, PMN, PSB e DEM).	2010	Tribunais Regionais eleitorais
Competição do governador	Descreve a alternância do governador após as eleições. Todavia, dada a possibilidade de reeleição do governador, ou da sua sucessão por político do seu partido, optou-se, neste trabalho, pela utilização da continuidade ou não de determinado partido político no poder após as eleições estaduais como <i>proxy</i> de competição do governador, ou seja, se muda o partido do governador eleito há competição, caso contrário, não. A mudança, ou não, foi definida com base no resultado das eleições divulgadas no ano de 2010 pelos TRE.	2009 e 2010	Tribunais Regionais eleitorais
Receita corrente <i>per capita</i>	Corresponde à divisão da receita corrente dos estados por suas respectivas populações	2010	IBGE e Tesouro Nacional

Com relação ao sinal das variáveis, espera-se que as variáveis fiscais (Receita Corrente, déficit/superávit e endividamento) e as variáveis socioeconômicas (IFDM educação, IFDM emprego e renda e IFDM saúde) tenham sinal positivo, enquanto para as variáveis políticas (competição do governador e partido político) se espera sinal positivo para a primeira e não se espera relação entre partidos políticos e transparência pelos motivos já destacados no texto.

Deve-se destacar, também, que não foi utilizado o IFDM consolidado, uma vez que este apresentava problemas de multicolinearidade com as variáveis IFDM – Saúde, IFDM – Educação, IFDM – Emprego e Renda, Receita Corrente, Endividamento do Estado, Déficit/Superávit Fiscal do Estado. Assim, utilizaram-se os subindicadores do IFDM para compor um novo fator por meio da técnica de análise fatorial e, com isso, eliminar o problema da multicolinearidade.

Importante esclarecer, também, que a variável déficit/superávit significa, neste trabalho, resultado orçamentário do governo e, por isso, não foi segregada. Essa escolha deve-se ao fato de que a existência de multicolinearidade entre as variáveis do estudo nos levou a agrupá-las em fatores e, dado que a técnica de análise fatorial não pode ser

realizada com variáveis *dummy*, foram utilizados os valores nominais do déficit ou superávit. Além disso, foi mantida a mesma metodologia para os modelos regressivos para que, dessa forma, houvesse padronização dos termos.

3.3 Especificação da Técnica de Pesquisa.

Para análise dos dados, utilizou-se a técnica de regressão linear múltipla. A regressão linear, de acordo com Fávero, Belfiore, Silva, e Chan (2009), tem como objetivo estudar a relação entre duas (regressão simples) ou mais variáveis (regressão múltipla) explicativas, que se apresentam de forma linear, e uma variável dependente métrica.

Nesse sentido, busca-se estabelecer a relação entre a variável dependente (transparência fiscal dos Estados) e as variáveis independentes (IFDM – Saúde, IFDM – Educação, IFDM – Emprego e Renda, Endividamento do Estado, Déficit/Superávit Fiscal do Estado, partidos políticos (*dummy*) e competição do governador (*dummy*)).

Devido a problemas de multicolinearidade entre as variáveis (IFDM – Saúde, IFDM – Educação, IFDM – Emprego e Renda, Receita Corrente, Transferências Correntes, Endividamento do Estado, Déficit/Superávit Fiscal do Es-

tado), observadas em testes preliminares, aplicou-se, anteriormente à técnica de regressão linear múltipla, a técnica de Análise Fatorial. Fávero et al. (2009) definem a Análise Fatorial como uma técnica de análise exploratória de dados para reduzir o número de variáveis descrevendo um fenômeno e detectar estruturas nos relacionamentos entre variáveis, classificando-as.

Adicionalmente, deve-se destacar que o objetivo da utilização da técnica de Análise Fatorial é, além da redução dos fatores, a ortogonalização dos eixos para eliminar a correlação entre as variáveis. Para composição dos fatores foi utilizado, neste estudo, o método de extração de fatores denominado Método dos Componentes Principais, com rotação ortogonal, que, de acordo com Fávero et al. (2009), produz fatores que não estão correlacionados entre si, e o método de rotação escolhido foi o Varimax com normalização de Kaiser. Para avaliar a validade da Análise Fatorial, foi utilizado o critério Kaiser-Meyer-Olkin (KMO), o Teste de Bartlett e a porcentagem de variância total.

Assim, após a aplicação da técnica de análise fatorial, as variáveis IFDM – Educação, IFDM – Saúde e IFDM – Emprego e Renda transformaram-se na variável “Fator Socio-

econômico” e as variáveis Receita Corrente, Endividamento 2010 e Déficit/Superávit 2010 (resultado fiscal do Estado) transformaram-se na variável “Fator Fiscal”.

Todavia, como a técnica de regressão linear múltipla apenas verifica a relação entre os partidos inseridos no modelo regressivo e o partido de referência (no caso deste modelo regressivo, o DEM) foi realizado um teste de variância (teste F) para verificar a diferença no nível de transparência combinando-se os partidos dois a dois.

Nossas hipóteses de pesquisa para este trabalho são:

H_A: As condições fiscais dos Estados influenciam o índice de transparência.

H_B: Estados com melhores condições socioeconômicas (Maior indicador de desenvolvimento da Educação, Saúde, e Emprego e Renda) apresentam maior índice de transparência fiscal.

H_C: Estados com maior competição política apresentam maior índice de transparência fiscal.

H_D: Partidos políticos não influenciam o nível de transparência fiscal.

Para realização dos testes estatísticos foram utilizados os softwares Stata/SE 12.0 e IBM SPSS Statistic 19.

4 APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Antes de apresentar os resultados do trabalho e suas discussões, apresentam-se, na Tabela 3, as estatísticas

descritivas das variáveis utilizadas.

Tabela 3 Estatística descritiva das variáveis utilizadas

Variável	Obs.	Média	D. Padrão	Mínimo	Máximo
ITF	27	4,879259	1,002508	3,04	6,96
IFDM Emprego e Renda	27	0,621453	0,113741	0,468904	0,868830
IFDM Educação	27	0,703223	0,081112	0,567512	0,890886
IFDM Saúde	27	0,776103	0,070372	0,649103	0,889791
Receitas Correntes (em milhões)	27	18.200	25.500	2.280	131.000
Déficit/Superávit 2009 (em milhões)	27	71,5	309	-893	668
Déficit/Superávit 2010 (em milhões)	27	76,8	566	-865	2.320
Endividamento 2009 (em milhões)	27	14.700	31.200	208	152.000
Endividamento 2010 (em milhões)	27	16.200	34.800	207	170.000

Como se observa na Tabela 3, a média das variáveis IFDM Emprego e Renda, IFDM Educação e IFDM saúde apresentaram médias relativamente altas, uma vez que esses indicadores oscilam entre zero e um, e dispersão baixa. O Índice de Transparência Fiscal dos Estados (ITF) apresenta média e dispersão baixas, o que indica que os Estados brasileiros possuem baixo índice de transparência e que nenhum se distancia muito da média. O resultado fiscal do governo, medido pela variável Déficit/superávit apresenta, em 2009 e 2010, uma média baixa, quando comparada à média da Receita Corrente, todavia o ano de 2010 apresenta grande dispersão dos valores. As Receitas Correntes apresentam alta dispersão, o que resulta em um valor médio baixo para essas receitas. O Endividamento médio, tan-

to em 2009 como em 2010, apresenta elevado valor, quando comparado a receita, base para calcular o endividamento dos estados, e também alta dispersão, guardando relação, provavelmente, com as receitas e o tamanho dos Estados.

Antes de se efetuar as regressões, foi realizado, conforme apresentado na metodologia, o agrupamento das variáveis no sentido de eliminar, por meio da rotação ortogonal, a multicolinearidade entre as variáveis fiscais e as variáveis socioeconômicas. Destaca-se, no entanto que, antes da aplicação da técnica de análise fatorial, foi efetuado o teste de normalidade multivariada das variáveis e o teste de Doornik-Hansen apontou a normalidade multivariada ($\chi^2 = 14.614$ e $\text{Prob}\chi^2 = 0.2632$). Além disso, os testes para verificação de *outliers* indicaram a presença de três *outliers* nas variáveis fiscais: São

Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais, mas, no entanto, devido aos objetivos desta pesquisa, estes foram mantidos na análise.

Assim, conforme se observa na Tabela 4, tanto o teste de esfericidade de Bartlett quanto o teste Kaiser-Meyer-Olkin

revelam que a análise fatorial pode ser utilizada, uma vez que ambos apresentaram-se estatisticamente significativos, indicando que a matriz de correlação não é identidade, ou seja, há correlação entre as variáveis.

Tabela 4 Resultados dos testes KMO e Bartlett

Kaiser-Meyer-Olkin Measure of Sampling Adequacy.		0,750
Bartlett's Test of Sphericity	Approx. Chi-Square	170,749
	Df	15
	Sig.	0,000

Destaca-se, ainda, que a análise fatorial gerou dois fatores que explicam, em conjunto, 87,93% da variância total das observações e que, após a rotação dos eixos, esses fatores foram denominados como fatores fiscais e fatores socioeconômicos, conforme demonstrado na Ta-

abela 5. O fator socioeconômico é formado pelas variáveis IFDM emprego e renda, IFDM educação e IFDM Saúde, enquanto o fator fiscal é formado pelas variáveis Receitas Correntes, Déficit/Superávit (resultado fiscal do governo) e Endividamento.

Tabela 5 Identificação dos fatores por meio da Matriz de Componentes Rotacionada^a

Variável	Fator Fiscal	Fator Socioeconômico	Comunalidade
IFDM -Emprego e Renda	0,501	0,702	0,744
IFDM – Educação	0,250	0,895	0,864
IFDM – Saúde	0,081	0,957	0,923
Receitas Correntes	0,889	0,410	0,958
Déficit/Superávit 2010	0,920	0,005	0,846
Endividamento 2010	0,889	0,388	0,941

^a – Rotação convergida em 3 iterações

Uma vez definidos os fatores, identificou-se, por meio de regressões lineares múltiplas, a existência de associação entre os fatores fiscais e socioeconômicos e a transparência dos Estados brasileiros. Seguindo os estudos internacionais e buscando eliminar o efeito tamanho entre os Estados, foram utilizadas, como variáveis de controle, a receita corrente dividida pela população.

Os resultados apontam que a variável fator socioeconômi-

co se mostrou significativa ao nível de 5%, enquanto a variável fator fiscal não se mostrou significativa quando considerado esse nível de significância. Todavia, se flexibilizarmos a análise, dado que se trata de um estudo exploratório, essas variáveis mostraram-se significativas ao nível de 7%, indicando a confirmação das duas primeiras hipóteses desta pesquisa, ou seja: Estados com melhores indicadores socioeconômicos e fiscais apresentam melhores indicadores de transparência (Tabela 6).

Tabela 6 Resultados da regressão linear

ITF	Coefficiente	Erro Padrão	t	P> t	[Interv. Confiança 95%]	
Fator Fiscal	0,4023833	0,2021588	1,99	0,063	-0,0241344	0,828901
Fator Socioeconômico	0,557164	0,1831062	3,04	0,007	0,1708436	0,9434844
PT	0,5493719	0,7898565	0,70	0,496	-1,11708	2,215823
PSDB	0,6126648	0,7297581	0,84	0,413	-0,9269901	2,15232
PMN	1,512342	1,125696	1,34	0,197	-0,8626676	3,887353
PSB	0,5428983	0,736261	0,74	0,471	-1,010477	2,096273
PMDB	0,4350907	0,7507818	0,58	0,570	-1,14892	2,019102
Rec. Corrente/capta	-0,0002847	0,0001703	-1,67	0,113	-0,000644	0,0000746
Competição Governador	0,2419405	0,3971563	0,61	0,550	-0,595986	1,079867
Constante	5,021639	0,8325774	6,03	0,000	3,265054	6,778223

Destaca-se que o modelo regressivo atendeu aos pressupostos da normalidade dos erros ($z = 1,525$ e Prob. $0,06361$), não heteroscedasticidade dos resíduos (Chi

$= 0,04$ e Prob. $= 0,8404$) e a não colinearidade perfeita (Fator de inflação da variância para todas as variáveis menores que 10).

Adicionalmente, Alt et al. (2006) destacam que fatores fiscais passados também influenciam a escolha por transparência entre os Estados americanos e, nesse sentido, efetuou-se nova estimação para identificar se, no Brasil, essa realidade também se repetiria. Assim, utilizaram-se

as variáveis Déficit/Superávit (indicando resultado fiscal do governo) e Endividamento, ambas do ano de 2009⁸, todavia apenas a variável endividamento 2009 mostrou-se estatisticamente significativa, conforme se observa na Tabela 7.

Tabela 7 Resultados da regressão linear de efeitos fiscais passados

ITF	Coef.	Std. Err.	t	P>t	[95% Conf.	Interval]
Déficit/Superávit 2009	-0,00000004	0,00000008	-0.81	0.428	-0,00000001	0,00000007
Endividamento 2009	0,000000001	0,0000000005	3.28	0.003	0,0000000007	0,000000003
Receita/Capita	-.000201	.0001577	-1.27	0.215	-.0005272	.0001252
Constante	5.15304	.4992512	10.32	0.000	4.12026	6.18582

Como se observa na Tabela 7, a variável Déficit/Superávit2009 (Resultado fiscal de 2009) não se mostrou estatisticamente significativa. Esse fato pode ser explicado, em parte, por duas possibilidades: primeiro que o déficit pode, ainda, não ter se convertido em dívida (endividamento) e, desta forma, não há pressões externas para maior transparência e, segundo, no caso do superávit, os governos podem se sentir confortáveis com o volume de informação divulgada, conforme apontam Alt et al. (2006). A primeira parte dessa afirmação pode ser confirmada ao se observar que a variável endividamento 2009 mostrou-se estatisticamente significativa no modelo analisado.

Os resultados indicam que as variáveis fiscais presentes (Tabela 6) e passadas (Tabela 7) foram significativas para explicar o nível de transparência das capitais dos Estados brasileiros, corroborando os achados dos estudos internacionais como aqueles realizados por Alt et al. (2006), Caamaño-Alegre et al. (2013), entre outros. Destaca-se aqui que, para a variável fatores fiscais, flexibilizou-se o nível de significância da análise para 7%. Além disso, o fato de a variável Endividamento2009 ter apresentado coeficiente positivo corrobora a afirmação de Alt et al. (2006) de que a principal conclusão empírica dos trabalhos sobre transparência é que seu aumento está associado ao endividamento e às possibilidades de geração de ciclos orçamentários com finalidades políticas. Todavia, deve-se ter cautela com os resultados, uma vez que, apesar de estatisticamente significativa, o coeficiente do endividamento é economicamente pouco significativo.

Quanto aos fatores Socioeconômicos, a Tabela 6 indica que os Estados com melhores condições de educação, saúde, e emprego e renda apresentaram maior transparência fiscal, indicando que o nível educacional, a saúde e a empregabilidade e, conseqüentemente, a renda, afetam positivamente a transparência. Isso se explica pelo fato de que melhor educação, por exemplo, leva à formação de uma cidadania crítica e consciente não apenas de seus direitos, mas também de suas obrigações. Desta forma, quando os direitos à saúde, educação e renda possuem bons níveis, a própria população pressionará seus governos a manterem os bons níveis dos serviços e, certamente, contribuirão para mantê-los em boas condições de funcionamento. Esse resultado corrobora os achados da literatura internacional como o estudo seminal desenvolvido por Bellver e Kaufmann (2005).

No tocante aos partidos políticos, a Tabela 6 indica que essa variável não se mostrou estatisticamente significativa. Deve-se destacar que o partido adotado como referência para a definição das variáveis *dummies* foi o DEM e, nesse sentido, os resultados indicam que nenhum partido se diferenciou do DEM em termos de transparência, visto que nenhum deles apresentou coeficientes estatisticamente significativos ($p\text{-value} < 0,05$).

Por isso, foi realizado um teste F para verificar se o nível de transparência era diferente entre os partidos. Conforme se observa na Tabela 8, os resultados indicam que não se pode constatar diferença no nível de transparência entre os partidos.

Tabela 8 Nível de transparência e partidos políticos – resultados do Teste F

	PT	PSDB	PMN	PSB	PMDB
PT	-				
PSDB	F = 0,01 Prob F = 0, 9066	-			
PMN	F = 0,90 Prob F = 0, 3573	F = 0,84 Prob F = 0, 3712	-		
PSB	F = 0,00 Prob F = 0, 9999	F = 0,02 Prob F = 0, 8931	F = 0,96 Prob F = 0, 3410	-	
PMDB	F = 0,04 Prob F = 0, 8440	F = 0,12 Prob F = 0, 7372	F = 1,13 Prob F = 0, 3030	F = 0,04 Prob F = 0, 8431	-

⁸ Esse modelo regressivo foi realizado separadamente dado que, quando da inserção dessas variáveis no modelo anterior, elas se mostraram autocorrelacionadas com a variável "Fator Fiscal".

Como se observa, os resultados do Teste F apresentam valores de estatística F baixos e *p-valor* (prob F) maiores que 0,05, evidenciando que nenhum partido se diferencia do outro em relação à transparência.

Além do partido político (Tabela 6), a análise de variáveis políticas considerou, também, o nível de competição na eleição para governador (Tabela 6). Em ambos os casos identificou-se a não existência de relação entre essas variáveis e a transparência fiscal dos Estados. Assim, o fato de um governador pertencer a um partido político que represente continuidade ou mudança não está associado ao nível de transparência do Estado que governa, contrariando uma das hipóteses desta pesquisa. Quanto aos partidos políticos, pode-se concluir que a transparência nos Estados subnacionais brasileiros não está associada nem a partidos de direita nem a partidos de esquerda. Em ambos os casos, os resultados contrariam o que constataram Alt et al. (2006) em seu estudo nos Estados americanos.

O fato de os partidos políticos e a competição do governador não influenciarem a transparência no Brasil não surpreende; inclusive, a primeira era uma das hipóteses desta

pesquisa, visto que, para se eleger, os governos (e seu respectivo partido) recorrem a coalizões eleitorais que, muitas vezes, não obedecem a nenhuma lógica de ideologias partidárias. Além disso, o fato de essas coalizões não serem verticais, ou seja, não serem as mesmas no âmbito federal, estadual e municipal, levam os partidos, que, em muitos casos, se denominam ideologicamente distintos, a realizarem coligações inusitadas.

Além disso, Krause, Dantas, e Miguel (2010) destacam que a lógica partidária e de competição política se perde no Brasil recente devido ao que hoje se denomina governo de coalizão, que ocorre por meio de incentivos como a concessão de pastas ministeriais, secretarias ou cargos comissionados. Aliás, historicamente, a formação de coalizões governamentais no Brasil, nos três níveis de governo, tem na distribuição de cargos o principal instrumento de sustentação política.

Outra constatação, não decorrente das análises efetuadas neste trabalho, mas constatadas durante sua realização, é que os indicadores de transparência no Brasil ainda são baixos, visto que nenhum Estado obteve pontuação superior a 7,0 (sete) em uma escala de zero a dez.

5 CONCLUSÕES

Este trabalho teve por objetivo identificar as variáveis fiscais e socioeconômicas que influenciam o nível de transparência fiscal dos Estados brasileiros, bem como a influência de variáveis políticas no nível de transparência fiscal desses Estados.

As duas primeiras hipóteses desta pesquisa (H_A : condições fiscais dos Estados influenciam o índice de transparência e H_B : Estados com melhores condições socioeconômicas (maior indicador de desenvolvimento da Educação, Saúde, e Emprego e Renda) apresentam maior índice transparência fiscal) foram confirmadas, uma vez que as variáveis “Fator Fiscal” e “Fator Socioeconômico” se mostraram estatística e economicamente significantes. Destaca-se, no entanto, que, para a variável fator fiscal, essa análise foi flexibilizada e, desta forma, considerou-se um nível de significância de 7%.

No que se refere às variáveis políticas (H_C : Estados com maior competição política apresentam maior índice de transparência fiscal), foi refutada, ao passo que a segunda hipótese (H_D : Partidos políticos não influenciam o nível de transparência fiscal) foi aceita.

Esses resultados indicam que a transparência nos Estados subnacionais brasileiros é influenciada pelas condições fiscais dos Estados, bem como por suas condições socioeconômicas, corroborando os achados da literatura internacional. Estes resultados indicam, mesmo que parcialmente, que Estados com melhores condições fiscais parecem possuir mais condições de estruturar melhores sistemas de informações para seus cidadãos. Além disso, Estados com

melhores condições fiscais teriam mais condições de investir em burocracias e carreiras especializadas na prestação de contas. Outra evidência importante é que as condições socioeconômicas influenciam o nível de transparência, indicando a importância de políticas públicas eficientes e efetivas em educação, saúde, emprego e renda.

Os resultados indicam, ainda, que as variáveis políticas estudadas neste trabalho (Partidos políticos e Competição do Governador) não influenciam o nível de transparência dos Estados subnacionais brasileiros, contrariando os achados da literatura internacional. No entanto, e conforme já mencionado, essa constatação fortalece a afirmação de Krause et al. (2010) sobre os problemas de identidade dos partidos e suas coalizões. Esse problema histórico já era apontado por Campello de Souza (1976), e já mostrava a fragilidade dos partidos políticos no Brasil.

Por fim, deve-se destacar que, dado o baixo nível de transparência apresentado pelos Estados subnacionais brasileiros, pode-se constatar a existência de uma razoável distância entre o governo e a sociedade civil, uma vez que poucas informações são divulgadas pelos Estados, indicando haver ainda na democracia brasileira, conforme destaca Pinho (2008) resquícios do patrimonialismo weberiano⁹, muito frequente nos regimes autoritários. Isso reforça ainda mais a necessidade da participação social na democracia brasileira, como forma de evitar que informações de direito da população permaneçam apenas nas mãos da burocracia pública.

Nesse sentido, a principal contribuição deste trabalho à literatura da área é a evidência de que fatores fiscais e

⁹ Na concepção de Weber (2012), patrimonialismo pode ser resumido como uso dos bens públicos como se fossem privados por parte da autoridade, o que denota uma dificuldade de estabelecer uma clara fronteira entre o que é público e o que é privado.

socioeconômicos influenciam a transparência fiscal e que variáveis políticas não a influenciam, evidenciando a necessidade contínua de monitoramento e de envolvimento político da sociedade sobre a administração pública, no sentido de reduzir as assimetrias informacionais entre essa e os cidadãos. Além disso, deve-se destacar a importância de reformas institucionais que fortaleçam os partidos e aumentem os mecanismos de responsabilização dos governantes (como reforma política, por exemplo), de forma que o povo possa exercer seu direito político negativo, tópico de uma democracia representativa.

Como limitações deste trabalho destacam-se: i) trata-se um corte temporal, ou seja, analisa-se apenas um ano. Caso existissem dados sobre transparência para mais anos, um estudo longitudinal poderia revelar-se mais promissor que

o estudo aqui realizado; ii) o índice de transparência utilizado possui medidas que são, em parte, subjetivas, todavia é o único disponível atualmente no Brasil para os Estados; e iii) a medida utilizada para grau de transparência não é a mesma de estudos anteriores, sendo esta uma limitação para a comparação de resultados e conclusões.

Recomenda-se, para futuras pesquisas, elaborar uma pesquisa longitudinal considerando as variáveis aqui utilizadas, bem como outras como variáveis buscando capturar o efeito de ambas as variáveis no tempo e no espaço sobre a transparência fiscal. Sugere-se, ainda, realizar pesquisas qualitativas junto a esses Estados com o intuito de identificar as percepções e experiências dos servidores sobre o que leva seus Estados a divulgarem mais ou menos informações fiscais.

Referências

- Akutsu, L., & Pinho, J. A. G. De. (2002). Sociedade da informação, accountability e democracia delegativa: investigação em portais de governo no Brasil. *Revista de Administração Pública*, 36 (5), 471-493. Recuperado de <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewFile/6461/5045>.
- Alt, J. E., Lassen, D. D., & Rose, S. (2006). The causes of fiscal transparency: evidence from the U.S. States. *IMF Staff Papers*, 53, 30-57. Recuperado de <http://www.jstor.org/stable/30036021>.
- Alt, J. E., Lassen, D. D., & Skilling, D. (2002). Fiscal transparency, gubernatorial approval, and the scale of government: evidence from the States. *State Politics & Policy Quarterly*, 2 (3), 230-250. doi:10.1177/153244000200200302.
- Angélico, F., & Teixeira, M. A. C. (2012). Acesso à informação e ação comunicativa: novo trunfo para a gestão social. *Desenvolvimento em Questão*, 10 (21), 7-27. Recuperado de <https://revistas.unijui.edu.br/index.php/desenvolvimentoemquestao/article/view/342>.
- Bellver, A., & Kaufmann, D. (2005). Transparenting transparency: initial empirics and policy applications. *World Bank Policy Research Working Paper*, 1-72. Recuperado de <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/WBI/EXTWBIGOVANTCOR/0,,contentMDK:20801140~menuPK:1977057~pagePK:64168445~piPK:64168309~theSitePK:1740530~isCURL:Y,00.html>.
- Besley, T. (2007). *Principled agents? The political economy of good government*. OUP Catalogue. Oxford: Oxford University Press.
- Biderman, C., & Pottomatti, G. (2010). Metodologia para construção de índice de transparência. *Índice de transparência*. Recuperado em 20 dezembro, 2011, de <http://indicedetransparencia.com/metodologia/>.
- Birkinshaw, P. (2006). Freedom of information and openness: fundamental human rights. *Administrative Law Review*, 58 (1), 177-218.
- Black, J. (1997). Transparent policy measures. In J. Black (Ed.). *Oxford dictionary of economics*. Oxford: Oxford University Press.
- Caamaño-Alegre, J., Lago-Peñas, S., Reyes-Santías, F., & Santiago-Boubeta, A. (2013). Budget transparency in local governments: an empirical analysis. *Local Government Studies*, 39 (2), 182-207. doi:10.1080/03003930.2012.693075.
- Campello de Souza, M. C. (1976). *Estados e partidos políticos no Brasil (1930 a 1964)*. São Paulo: Alfa-Omega.
- Cruz, C. F., Ferreira, A. C. D. S., Silva, L. M. Da, & Macedo, M. Á. D. S. (2012). Transparência da gestão pública municipal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios brasileiros. *Revista de Administração Pública*, 46 (1), 153-176. doi:10.1590/S0034-76122012000100008.
- Dahl, R. A. (2012). *Poliarquia: participação e oposição*. São Paulo: Editora USP.
- Fávero, L. P., Belfiore, P., Silva, F. L., & Chan, B. L. (2009). *Análise de dados: modelagem multivariada para tomada de decisões*. São Paulo: Elsevier.
- Ferejhon, J. (1999). Accountability and authority: towards a model of political accountability. In A. Przeworski, B. Manin, & S. C. Stokes (Eds.). *Democracy, accountability and representation* (pp. 131-153). New York: Cambridge University Press.
- Finel, B., & Lord, K. (1999). The surprising logic of transparency. *International Studies Quarterly*, 43 (2), 315-339. doi:10.1111/0020-8833.00122.
- Grigorescu, A. (2003). International organizations and government transparency: linking the international and domestic realms. *International Studies Quarterly*, 47 (4), 643-667. doi:10.1046/j.0020-8833.2003.04704003.x.
- Hall, P. A., & Taylor, R. C. R. (2003). As três versões do neo-institucionalismo. *Lua Nova: Revista de Cultura E Política*, (58), 193-223. doi:10.1590/S0102-64452003000100010.
- Held, D. (2006). *Models of democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Herawaty, M., & Hoque, Z. (2007). Disclosure in the annual reports of Australian government departments: a research note. *Journal of Accounting & Organizational Change*, 3 (2), 147-168. doi:10.1108/18325910710756159.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. IBGE. (2013). Recuperado de <http://www.ibge.gov.br/home/>.
- Instituto de Estudos Socioeconômicos. INESC. (2011). *Transparência orçamentária nas capitais do Brasil*. Brasília, DF: INESC. Recuperado de <http://www.inesc.org.br/biblioteca/publicacoes/livros/2011/transparencia-orcamentaria-nas-capitais-do-brasil-2011>.
- Jarmuzek, M., Polgar, E. K., Matousek, R., & Hölscher, J. (2009). Fiscal transparency in transition economies. *SSRN Electronic Journal*. doi:10.2139/ssrn.1437512.
- Justice, J. B. (2006). E-government as an instrument of fiscal accountability and responsiveness: do the best practitioners employ the best practices? *The American Review of Public Administration*, 36 (3), 301-322. doi:10.1177/0275074005283797.
- Kopits, G., & Craig, J. (1998). *Transparency in government operations* (n. 158). Washington, D.C.: International Monetary Fund. Recuperado de <https://www.imf.org/external/pubs/ft/op/158/op158.pdf>.
- Krause, S., Dantas, H., & Miguel, L. F. (2010). *Coligações partidárias na nova democracia brasileira: perfis e tendências* (p. 384). São Paulo: Konrad Adenauer Unesp.
- Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei n. 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei n. 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasil. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm.
- Lei Complementar 131, de 27 de maio de 2009. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. (2009). Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm.
- Loureiro, M. R., Teixeira, M. A. C., & Moraes, T. C. (2009). Democratização e reforma do Estado: o desenvolvimento institucional dos tribunais de contas no Brasil recente. *Revista de Administração Pública*, 43 (4), 739-772. doi:10.1590/S0034-76122009000400002.
- Loureiro, M., Teixeira, M., & Prado, O. (2008). Construção de instituições democráticas no Brasil contemporâneo: transparência das contas

- públicas. *Revista Organização & Sociedade*, 15 (47), 107-119. Recuperado de <http://scholar.google.com/scholar?hl=en&btnG=Search&q=intitle:Construção+de+Instituições+Democráticas+no+Brasil+Contemporâneo:+Transparência+das+Contas+Públicas#0>.
- Organisation for Economic Cooperation and Development. OECD. (2001). *OECD Best practices for budget transparency*. Recuperado em 30 maio, 2012, de <http://www.oecd.org/dataoecd/33/13/1905258.pdf>.
- Paiva, C. P., & Zuccolotto, R. (2009). Índice de transparência fiscal das contas públicas dos municípios obtidos em meios eletrônicos de acesso público. *Anais do Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração (ANPAD)* (pp. 1-15). São Paulo, SP, Brasil, 33. Recuperado de <http://scholar.google.com/scholar?hl=en&btnG=Search&q=intitle:Índice+de+Transparência+Fiscal+das+Contas+Públicas+dos+Municípios+obtidos+em+Meios+Eletrônicos+de+Acesso+Público#0>.
- Pérez, C. C., Bolívar, M. P. R., & Hernández, A. M. L. (2008). E-government process and incentives for online public financial information. *Online Information Review*, 32 (3), 379-400. doi:10.1108/14684520810889682.
- Pinho, J. (2008). Investigando portais de governo eletrônico de estados no Brasil: muita tecnologia, pouca democracia. *Revista de Administração Pública (RAP), Rio de Janeiro*, 42 (3), 471-493. Recuperado de <http://www.scielo.br/pdf/rap/v42n3/a03v42n3>.
- Pinho, J. A. G. (2006). Accountability em portais estaduais e municipais no Brasil: realidades distantes das promessas. *Anais do ENAPG - Encontro Nacional de Administração Pública e Governo*. São Paulo, SP, Brasil.
- Prado, O., Ribeiro, M. M., & Diniz, E. (2012). Governo eletrônico e transparência: olhar crítico sobre os portais do governo federal brasileiro. In J. A. G. Pinho (Ed.). *Estado, sociedade e interações digitais: expectativas democráticas* (pp. 13-39). Salvador: Editora EDUFBA.
- Ritter, J. M. (2000). Know thine enemy: information and democracy foreign policy. In B. I. Finel & K. M. Lord (Eds.). *Power and conflict in the age of transparency* (pp. 83-113). New York: Pelgrave.
- Santana Junior, J. J. (2008). *Transparência fiscal eletrônica: uma análise dos níveis de transparência apresentados nos sites dos poderes e órgãos dos Estados e do Distrito Federal no Brasil*. Brasília: Universidade de Brasília.
- Sartori, G. (1994). *A teoria democrática revisitada*. São Paulo: Editora Ática.
- Schultz, K. A. (1999). Do democratic institutions constrain or inform? Contrasting two institutional perspectives on democracy and war. *International Organization*, 53 (2), 233-266.
- Shi, M., & Svensson, J. (2006). Political budget cycles: do they differ across countries and why? *Journal of Public Economics*, 90 (8-9), 1367-1389. doi:10.1016/j.jpubeco.2005.09.009.
- Styles, A. K., & Tennyson, M. (2007). The accessibility of financial reporting of U.S. municipalities and the internet. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management.*, 19 (1), 56-92.
- Weber, M. (2012). *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva* (4 ed.). Brasília, DF: UnB.
- Zuccolotto, R., Paiva, C. P. R., & Corrar, J. L. (2011). Fatores determinantes da transparência na gestão pública municipal: uma investigação sobre a evidenciação das contas públicas dos municípios brasileiros. *Anais do Iberoamerican Academy Conference*. Lima, Peru, 7.