


## Teoria da agência, problemas de monitoramento e moral tributária: efeitos na arrecadação de tributos em municípios


Agency theory, monitoring problems, and tax morale: effects on tax collection in municipalities

Teoría de la agencia, problemas de monitoreo y moral tributaria: efectos en la recaudación de impuestos en los municipios


**Ricardo Rocha de Azevedo\***

Doutor em Controladoria e Contabilidade pela  
FEARP (USP)  
Professor Adjunto na Faculdade de Ciências Contábeis -  
FACIC (UFU), Uberlândia/MG, Brasil  
ricardo.azevedo@ufu.br  
<https://orcid.org/0000-0001-6302-0760> 

**José Marcos da Silva**

Doutor em Controladoria e Contabilidade pela FEARP (USP)  
Professor Adjunto na Faculdade de Ciências Contábeis – FACIC  
(UFU), Uberlândia/MG, Brasil  
josemarcos@ufu.br  
<https://orcid.org/0000-0002-4357-3189> 

**Sabrina de Oliveira Chaves**

Graduada em Ciências Contábeis (UNIP)  
Consultora Tributária na Moore Prisma Auditores e Consultores de  
Ribeirão Preto/SP, Brasil  
sahchavess@gmail.com  
<https://orcid.org/0000-0002-6851-7562> 

**Endereço do contato principal para correspondência\***

Av. João Naves de Ávila, 2121 – Bloco F - Sala 1F 249, Campus Santa Mônica, CEP 38.400-902 – Uberlândia/MG, Brasil

### Resumo

A pesquisa analisou o efeito do desalinhamento de agência na arrecadação de tributos. Para isso, a análise se concentrou na arrecadação do imposto sobre transmissão onerosa de bens imóveis intervivos (ITBI), sujeito à existência de problemas de agência entre o agente arrecadador (Cartórios) e o principal (Prefeituras). Considerando-se a total discricionariedade dos municípios na organização do tributo, o artigo apresenta que a falta de controle pode potencialmente estar acarretando perda de arrecadação pelos municípios, que além de estar associada a problemas de regulação, fiscalização e estrutura de arrecadação, pode estar sendo acentuada na presença de desalinhamento de agência. O trabalho foi realizado por meio da aplicação de um questionário coletado eletronicamente pela internet, com respondentes de Cartórios, comparados com dados da estrutura de arrecadação dos municípios e com os valores de arrecadação do período de 1998 a 2018. Os resultados apontam que o desalinhamento de agência combinado com menor percepção de controle pode levar a redução da arrecadação do ITBI.

**Palavras-chave:** ITBI; Teoria da agência; Evasão fiscal; Moral tributária

### Abstract

The research analyzed the effect of agency problems on the collection of the Inter Vivos Property Transfer Tax (ITBI) in Brazilian municipalities, considering the conflicts between the collecting agent (notaries) and the principal (City Halls). The study considers the fact that local governments manage the ITBI with total discretion, and assumes that lack of control associated with problems of regulation, enforcement, and inefficient collection mechanisms may cause losses in tax collection, which could be aggravated by agency problems. An online questionnaire was used to obtain data on ITBI collection from notaries, which were then compared with data from Brazilian municipalities, considering their revenues from this specific tax from 1998 to 2018. The results show that agency problems combined with a low perception of control possibly leads to reduction in the collection of ITBI.

**Keywords:** ITBI; Agency theory; Tax evasion; Tax-morale

## Resumen

La investigación analizó el efecto de la desalineación de la agencia en la recaudación de impuestos. Para ello, el análisis se centró en la recaudación del impuesto sobre la transferencia de bienes inmuebles (ITBI), sujeto a la existencia de problemas de agencia entre el agente recaudador (notarios) y el principal (municipalidades). Teniendo en cuenta la discreción total de los municipios en la organización del impuesto, el artículo presenta que la falta de control podría estar, potencialmente, provocando la pérdida de la recaudación por parte de los municipios que, además de estar asociada con problemas de regulación, fiscalización y estructura de recaudación, puede estar siendo acentuado por la presencia de la desalineación de la agencia. El trabajo se llevó a cabo mediante la aplicación de un cuestionario recopilado electrónicamente a través de internet, donde los encuestados fueron los responsables de las oficinas de registro de bienes, en comparación con los datos de la estructura de recaudación municipal y con los valores de recaudación desde 1998 hasta 2018. Los resultados apuntan que la desalineación de la agencia en conjunto con una menor percepción de control, pueden conducir a la reducción de la recaudación del ITBI.

**Palabras clave:** ITBI; Teoría de agencia; Evasión de impuestos; Moral fiscal

## 1 Introdução

A competência da arrecadação de tributos pertence exclusivamente ao Estado, que garante o custeio dos serviços públicos oferecidos à sociedade. Após a Constituição Federal de 1988 o país tem acompanhado intenso movimento de descentralização na arrecadação para os municípios, que deixaram de ser subordinados aos Estados e União, e ganharam autonomia tributária (SILVA; BONACIM, 2010), porém com baixo esforço fiscal (CASTRO; SANTOS, 2017). As discussões remetem, portanto, ao debate sobre o federalismo e consequente compartilhamento de receitas (OLIVEIRA; BARBOSA; FRANÇA, 2013).

Se de um lado o Estado quer (e precisa) cada vez arrecadar mais, do outro lado está o contribuinte. Esse, através de um efeito conhecido como moral tributária (*tax-morale*), em geral não tem a motivação intrínseca para pagar impostos (CUMMINGS et al., 2006; FILIPPIN; FIORIO; VIVIANO, 2013). De uma forma geral, a sociedade no Brasil possui baixa pré-disposição de pagar impostos (MATTOS; ROCHA; TOPORCOV, 2013), apesar de existir variação ao considerar características da população, como localização geográfica, religião ou gênero (MARTINEZ; COELHO, 2019).

Estudos relatam a existência de uma norma social de *non-compliance*, socialmente aceita, de não pagamento de tributos (MATTOS; ROCHA; TOPORCOV, 2013). A propensão de pagamento de tributos pelos contribuintes é afetada quando existe incerteza sobre o *enforcement* exercido pelo Estado (SCOTCHMER; SLEMROD, 1989), e quando existem incertezas sobre o retorno da aplicação dos tributos na forma de serviços públicos ofertados (HOFMANN; HOELZL; KIRCHLER, 2008; BARONE; MOCETTI, 2011).

Nesse cenário, diante da presença de uma norma social de *non-compliance*, com baixa pré-disposição para pagamento de tributos, uma alternativa para atacar o problema da evasão fiscal seria reconhecer a importância do *enforcement*, ou seja, implantação de controles. O Estado cria regras de controle para a conformidade, sobretudo utilizando tecnologia, como a obrigatoriedade de emissão de nota fiscal eletrônica pelas empresas (MATTOS; ROCHA; TOPORCOV, 2013).

O caso do Imposto municipal de Transmissão de bens intervivos (ITBI) é particularmente especial nesse contexto de *non-compliance*, por dois motivos. Primeiro, a população é mais sensível à arrecadação dos impostos diretos, como é o caso do ITBI, do que dos impostos indiretos, que são cobrados em conjunto com as transações econômicas (CASTRO; SANTOS, 2017). Segundo, pela existência de um terceiro (um agente) executando tarefas em nome do Estado (os cartórios), o que insere essa discussão na literatura de conflitos de agência. A presente pesquisa utilizará o termo popular “Cartório” para se referir ao nome legal de Ofício de Registro de Imóveis.

Os conflitos de agência surgem quando os objetivos do agente não estão alinhados com os objetivos do principal (JENSEN; MECKLING, 1976; ZIMMERMAN, 2001). A consequência poderia ser uma diminuição da arrecadação, sobretudo quando o monitoramento é insuficiente (CHYZ; WHITE, 2014). A carga tributária sobre o patrimônio no Brasil é de 3,3% enquanto nos países da OCDE é de 6% (CASTRO; SANTOS, 2017). A competência de arrecadação do ITBI pertence aos municípios, seja em relação à sua instituição (por lei), na operacionalização da arrecadação e na implantação de controles e fiscalização, tais como a planta genérica de valores (NADOLNY, 2016), controles internos na arrecadação (GOMIDE, 2015) e o cadastro fiscal mobiliário e imobiliário (TCE-SP, 2013). Além disso, existem diferentes formas de controle dos imóveis pelas prefeituras, informatizados ou manuais, podendo exigir obrigações assessorias para acompanhamento das transações.

Contudo, Torgler *et al.*, (2008) dizem que ainda há falta de evidências empíricas sobre a relação entre atitudes e comportamento na literatura de conformidade fiscal. A presente pesquisa avança no tema, através da inserção de um agente (cartório) cumprindo a função de arrecadação em nome do principal (município) junto ao contribuinte.

Nesse contexto, o trabalho investigou a seguinte questão de pesquisa: problemas de monitoramento, na presença de conflitos de agência, afetam a arrecadação do ITBI em municípios?

Para responder à questão de pesquisa, comparou-se a arrecadação de ITBI através de dados do SICONFI (Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro) com informações coletadas via *survey* enviadas por e-mail aos cartórios no país, com 475 respondentes de 449 municípios e 24 estados.

Sendo o ITBI um imposto de competência municipal e que sua arrecadação gera receitas que são base de serviços públicos essenciais como a saúde e educação, as ações de planejamento e controle ganham importância. O ITBI possui elevada diferença na arrecadação entre os municípios, a relação entre ITBI e receitas tributárias varia de 11,7% a 80% entre os municípios no ano de 2013, segundo dados da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), o que pode indicar problemas nos controles.

Pesquisas de esforço fiscal na arrecadação de receitas próprias de municípios ainda têm sido pouco exploradas no Brasil, apesar de sua relevância prática. Em geral as pesquisas com foco nos tributos procuram discutir modelos de estimação das receitas para o orçamento (AZEVEDO; SILVA; GATSIOS, 2017; SCARPIN; SLOMSKI, 2005), procuram apresentar comparativos na arrecadação entre os entes da federação (FURTADO, 2012; GOUVÊA, VARELA; FARINA, 2007; MASSARDI; ABRANTES, 2016), analisar efeitos específicos, como a publicação da LRF (RIBEIRO FILHO; DINIZ; VASCONCELOS, 2003), ou procuram estimar o potencial de arrecadação de determinadas receitas próprias (CASTRO; SANTOS, 2017).

A presente pesquisa se enquadra na literatura que busca investigar a associação entre os controles implantados e a arrecadação dos tributos, como o trabalho de Angeli Neto e Martinez (2016), que verificaram que a implantação do controle de nota fiscal eletrônica não aumentou a arrecadação dos municípios. A pesquisa visa contribuir com a literatura de controle sobre a arrecadação, tendo alta aplicabilidade social. Busca ainda contribuir com a literatura, através da apresentação de um teste da teoria da agência, em resposta a Zimmerman (2001), que criticou que os estudos geralmente citam essa teoria, mas poucos a testam.

## 2 Literatura e desenvolvimento de hipóteses

### 2.1 O Imposto de Transmissão de Bens Intervivos (ITBI)

O ITBI surgiu no direito brasileiro em 1809, como de competência estadual, denominado de imposto da sisa, sendo incidente sobre a transmissão de propriedades e bens imóveis. Teve sua primeira previsão constitucional na Carta de 1891. O imposto, que pertencia inicialmente aos Estados, passou para competência dos municípios na Constituição Federal de 1988.

O momento do recolhimento do tributo varia entre os municípios, podendo se dar no ato da celebração do instrumento (escritura) de compra e venda do imóvel, ou no ato do registro desse instrumento no Registro Imobiliário competente (HARADA, 2008). O ITBI tem por fato gerador: i) a transmissão, a qualquer título, da propriedade ou do domínio útil de bens imóveis; ii) a transmissão, a qualquer título, de direitos reais sobre imóveis, exceto os direitos reais de garantia; iii) a cessão de direitos relativos às transmissões referidas nos itens anteriores.

Existem diversas formas de se determinar a base de cálculo do ITBI,: i) através do valor venal de referência fornecido pela prefeitura (que também serve como base do IPTU), apurado de acordo com a planta genérica de valores imobiliários; ii) o valor da transação, o valor acordado entre as partes na transação, e iii) o valor de mercado, refere-se ao valor praticado no mercado de acordo com suas especificidades e variáveis (Macedo, 2009). Porém, conforme Barreto (2012), esse valor não corresponde necessariamente ao valor efetivo da transação, podendo variar muito de acordo com o que foi transacionado entre as partes interessadas.

Assim, as Prefeituras em geral utilizam informações de um documento em que consta uma relação dos imóveis com seus valores mensurados a valor de mercado, chamada de planta genérica de valores imobiliários, segundo critérios técnicos, como os aspectos físicos dos imóveis, à sua localização, à infraestrutura, aos níveis de atividades existentes, às possibilidades de desenvolvimento e às posturas legais para uso e ocupação do solo (NADOLNY, 2016). A planta genérica é uma avaliação em massa dos imóveis (BARRETO, 2012).

Nadolny (2016) destaca a necessidade da atualização constante da planta genérica de valores, para fins de arrecadação dos impostos sobre propriedades (além do ITBI, o IPTU também a utilizaria). A autora também evidencia a dificuldade de atualização da planta devido ao caráter político, dada a objeção de negociação das prefeituras com as Câmaras Municipais para aprovação da referida planta de valores na forma da Lei.

Outro instrumento para determinar o valor venal é o cadastro imobiliário municipal (HARADA, 2008). Em conjunto com a planta genérica, ele é um instrumento de controle tributário que consiste numa relação cadastral dos imóveis dos municípios.

Diversos trabalhos discutem as diferentes bases de cálculo do ITBI. Nadolny (2016) discute que existem muitos empecilhos que dificultam a cobrança justa dos impostos sobre bens, decorrente de divergências na base de cálculo. O valor venal pode trazer diferença entre o valor de mercado e o da

transação, uma vez que o segundo é de livre avaliação entre as partes, e o primeiro pode não refletir a realidade, pois não leva em consideração as variações do mercado.

Para Harada (2008) e Barreto (2012) a base de cálculo de determinado imóvel não deve apresentar dois valores divergentes entre si, sendo um para fins de lançamento do IPTU (valor venal) e outro para fins de lançamento do ITBI (maior valor entre valor venal e valor de transação). Harada (2008) critica a tese que a base de cálculo do ITBI deve ser equivalente ao valor da transação imobiliária no mercado, exemplificando a hipótese da declaração de um valor inferior ao real em uma transação realizada entre parentes ou amigos, afirmando a necessidade de objetivismo no agente fiscal quanto à apuração do valor venal, devendo resultar exclusivamente do critério legal preestabelecido.

Para Gomide (2015), sabendo que o valor da base de cálculo do ITBI pode ser o valor declarado pelo próprio contribuinte ou o valor da planta de valores do município (valor venal), escolhe-se o maior. Isto pode ocasionar na declaração de um valor inferior ao da transação por parte do sujeito passivo, sonogando parte do ITBI, além de imóveis superavaliados que podem evidenciar uma possível lavagem de dinheiro.

## 2.2 Evasão Fiscal (*Tax Evasion*) e desalinhamento de agência

Entende-se a evasão fiscal como o comportamento fiscal que, se descoberto, estaria sujeito a sanções criminais e civis (CROCKER; SLEMROD; 2005). Lazar (2013) diz que a evasão fiscal se estabelece na linha tênue entre atividades lícitas e ilícitas, motivadas muitas vezes por questões de moralidade. Nessa mesma linha, Slemrod (2007), as subavaliações fiscais, podem ser derivadas de erro inadvertido, devido à confusão ou ignorância sobre a lei, o que também ocorre quando há pagamento excessivo de impostos.

Outros autores se referem a essa redução dos tributos a pagar como uma não conformidade na arrecadação de tributos (*tax non-compliance*). Allingham e Sandmo (1972) desenvolveram um modelo para analisar a conformidade tributária calculada em quatro atributos: o nível de renda, a alíquota dos tributos, a probabilidade de auditoria e a penalidade imposta.

Baseado nesse modelo, Siqueira (2004) verificou que no Brasil, para o Imposto de Renda das Pessoas Físicas (IRPF), os aumentos nas probabilidades de auditoria e nas penalidades podem levar a redução na evasão do referido tributo. Outra linha de investigação diz que os indivíduos são influenciados por recompensas internas (vontade) e externas (estímulos de outras pessoas ou por situações) no tocante às práticas de evasão fiscal (PEREIRA; SILVA; 2020). Pommerehne e Weck-Hannemann (1996) identificaram que a não conformidade está positivamente relacionada com a carga tributária e negativamente relacionada com a probabilidade de auditoria. A literatura de auditoria ao tratar esse assunto apresenta que o comportamento dos atores pode ser alterado se ele tiver a perspectiva de ser auditado presencialmente (GUSTAVSON; ROTHSTEIN, 2013), logo, a sensação de monitoramento importa.

Essa necessidade de monitoramento, no caso do ITBI, pode ser explicada pela Teoria da Agência. Considerando a vertente agente-principal, que é uma das três vertentes da teoria da agência (BAIMAN, 1990), a relação de agência surge entre duas partes, quando a primeira age em nome da segunda (ROSS, 1973). Nesse interim, essa teoria pressupõe que o agente pode adotar comportamentos visando à maximização de seus interesses em detrimento dos interesses do principal, quando o comportamento cooperativo na relação é substituído pelo interesse próprio dos indivíduos (LOURENÇO; SAUERBRONN, 2017). Assim, o principal pode utilizar ferramentas para evitar esses comportamentos: aplicar incentivos adequados para o agente e incidir em custos de monitoramento. Salienta-se que esses custos de agência podem surgir em qualquer relação cooperativa, mesmo que a relação principal-agente não esteja tão bem definida, de modo que pode se fazer presente nas firmas, universidades, empresas mistas, órgãos públicos, etc. (JENSEN; MECKLING, 1976).

Tratando propriamente sobre o ITBI, a relação pode ser descrita pela Teoria da Agência, como uma relação (cooperativa) em que o principal (prefeitura) transfere ao agente (cartório) a atividade de calcular e/ou recolher os tributos em seu nome. Na tentativa de combater a evasão fiscal no ITBI, há casos de municípios que possuem uma tabela de remuneração progressiva para o cartório conforme o valor declarado da escritura. Desse modo, oferece incentivos para que os representantes de cartórios não reduzam os valores de base de cálculo, fazendo com que o agente realize a tarefa favorecendo o bem-estar do principal, ou seja, evitando a redução da arrecadação.

Além disso, utilizando a cidade de São Paulo, segundo a Central de Registradores de Imóveis, a cidade é dividida em subdistritos, nos quais cada um dos 18 cartórios é responsável por dois ou mais desses subdistritos. Assim, o município elimina a concorrência, de modo que os cartórios não se sintam incentivados a reduzir a base tributária, para que o cliente (contribuinte) pague menos do que deveria. Portanto, a progressividade da remuneração do cartório adicionada ao monopólio de registros de determinadas regiões, podem ser indícios de que o município constata a existência de um conflito de agência com os cartórios, provendo os incentivos para que não avancem na direção da evasão fiscal.

Concomitantemente aos problemas de monitoramento e de incentivos, Mascagni (2018) salienta que a não conformidade é um grande obstáculo para os administradores tributários. Arrecadar tributos por meio de coerção ou agressividade é mais caro do que encorajar os contribuintes a realizar a coleta tributária. Ainda

destaca que, em qualquer país, embora existam instrumentos de coerção, o pagamento de tributos é derivado de um quase voluntário casamento entre conformidade e *enforcement*.

Torgler (2002) diz que as principais conclusões sobre estudos de não conformidade são que i) as pessoas que cumprem as normas tendem a considerar a evasão fiscal imoral, ii) o cumprimento é maior se existem apelos morais junto ao contribuinte, iii) quem possui mais amigos que efetuam evasão fiscal são mais propensos a evadirem também, e iv) a adesão é maior em sociedades com um forte senso de coesão social.

Bird, Martinez-Vazquez e Torgler (2008) argumentam que um Estado mais responsivo e com maior legitimidade são fatores essenciais para um nível mais adequado de esforço fiscal, tanto em países em desenvolvimento quanto em países de arrecadação mais alta. Assim, baixa corrupção e *accountability* governamental são condições básicas para a performance tributária.

Kirchler *et al* (2007) sugerem que a conformidade decorre da confiança no governo. Num clima de desconfiança, há necessidade de alto poder das autoridades para garantir o cumprimento das obrigações fiscais, aumentando multas e probabilidades de auditoria. Já num clima de confiança dos contribuintes nas autoridades do seu Estado, outras variáveis ganham importância (como conhecimento, apelos morais, justiça e democracia), de modo que multas abusivas e auditorias invasivas podem ter efeitos contrários aos desejados.

De tal maneira, uma fatia da não conformidade tributária pode estar calcada no que se chama de moral tributária (*tax morale*). Luttmer e Singhal (2014) definem moral tributária de forma abrangente, de modo a capturar as motivações não-pecuniárias para a conformidade fiscal bem como outros fatores que estão fora da utilidade esperada racional, que não são capturados em modelos, como o de Allingham e Sandmo (1972). Os autores classificam cinco classes de mecanismos de moral tributária (Tabela 1).

**Tabela 1 - Mecanismos de moral tributária**

Motivação	Descrição
Intrínseca	Pode ser vista como um termo adicional na função de utilidade que aumenta a quantidade de impostos que o indivíduo decide pagar (com, possivelmente, um salto ascendente descontínuo para pagar a quantia necessária).
Reciprocidade	O pagamento de impostos depende de alguma forma da relação do indivíduo com o estado (por exemplo, em bens públicos fornecidos pelo estado ou percepções sobre a justiça do sistema tributário).
Efeitos de pares e influências sociais	O pagamento de impostos depende das opiniões ou comportamentos de outros indivíduos.
Fatores culturais de longo prazo	Estudos encontram resultados distintos em diferentes países sobre evasão fiscal, apesar dos protocolos de experimentos serem semelhantes.
Imperfeições de informação e desvios da maximização da utilidade	Indivíduos podem perceber erroneamente a probabilidade de serem detectados em evasão de impostos.

Fonte: elaborada pelos autores com base em Luttmer e Singhal (2014)

Dentre esses mecanismos de moral tributária destaca-se nessa pesquisa o de reciprocidade. Esse mecanismo se refere à visão de que os tributos são parte de um contrato social, no qual os tributos são pagos para que o Estado seja provedor de serviços (LUTTMER; SINGHAL, 2014).

Torgler (2005) relata uma correlação entre a moral tributária e o tamanho do mercado informal (*shadow economy*) em países latino americanos. Dentre as percepções que podem influenciar a evasão fiscal estão a carga tributária, a falta de honestidade e a corrupção. Já nos países asiáticos, Torgler (2004) salienta que a confiança no sistema legal e a confiança no governo influenciam a moral tributária.

Pommerehne e Frey (1992) dizem que, nessa linha de reciprocidade, se a troca entre os impostos pagos e os serviços prestados pelo governo for considerada equivalente, o contribuinte estará mais inclinado a cumprir as leis tributárias do que se achar que a troca foi injusta. Além disso, os autores argumentam que o descumprimento das leis tributárias também ocorre se o gasto estiver em desacordo com as preferências individuais do contribuinte. Assim, tanto o volume de gastos do governo quanto o como ele é realizado podem impactar a verificação da reciprocidade que, por sua vez, impacta a conformidade tributária. Ainda na linha de reciprocidade, Touchton, Wampler e Peixoto (2019) demonstraram que municípios que adotam voluntariamente modelos de participação como orçamento participativo e conselhos coletam níveis significativamente mais altos de impostos do que os municípios semelhantes sem esses mecanismos.

Desse modo, dada a relação de agência entre o governo municipal e os cartórios, além do comportamento de não conformidade dado pelo modelo de Allingham e Sandmo (1972), em relação à probabilidade de detecção, adicionado das relações de reciprocidade de moral tributária que podem provocar desalinhamento de agência, propõe-se a seguinte hipótese:

**H1:** Em municípios cujo representante de cartório possui desalinhamento de agência em relação à Prefeitura e o controle percebido é baixo, existe diferença na arrecadação do tributo.

### 3 Metodologia

Para o desenvolvimento do problema proposto, o artigo utilizou duas fontes de informação: (i) dados sobre a estrutura de arrecadação dos entes, com utilização de dados secundários (IBGE e SICONFI - Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro); (ii) um questionário com respostas coletadas eletronicamente pela internet, enviados por e-mail, cujos respondentes foram os funcionários de cartórios de registros de imóveis do país.

Os dados individuais dos municípios foram obtidos em bases de dados disponibilizadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE, 2016), utilizados para analisar as informações sobre a estrutura de arrecadação e normas tributárias dos entes. As informações orçamentárias de arrecadação de receitas do IPTU e ITBI do período de 1998 a 2016 foram obtidas na base de dados do SICONFI (STN, 2019).

A aplicação do questionário foi realizada em duas etapas: i) pré-testes com 5 respondentes, com a finalidade de validação das questões; ii) coleta dos dados, com disponibilização do questionário no mês de janeiro de 2018. O questionário foi enviado por e-mail para uma lista de todos os cartórios do país, cuja lista foi obtida no Portal de dados abertos do Governo Federal.

As questões enviadas aos respondentes versaram sobre (i) informações gerais sobre a receita de ITBI, como alíquota e base de cálculo; (ii) caracterização dos controles existentes no município para a arrecadação do ITBI, como a forma de elaboração da guia de recolhimento, e a forma de cálculo do imposto, se automático ou manual; (iii) percepção dos respondentes sobre a fiscalização da arrecadação pela prefeitura; e (iv) percepção dos respondentes sobre a arrecadação e a aplicação dos tributos, para captar o seu viés frente ao papel de agente de arrecadação. Para esse último item foram apresentadas duas afirmações, cujas respostas foram coletadas por uma escala *likert*: “eu entendo que o valor cobrado a título de ITBI é muito alto” e “eu entendo que os impostos do município são mal aplicados”. O viés do respondente captado na *survey* foi utilizado como *proxy* para presença de incentivos no desalinhamento de agência do cartório (agente) em relação à arrecadação em nome da Prefeitura Municipal (principal).

Para a análise da influência do desalinhamento de agência afetando a arrecadação, a pesquisa efetuou as seguintes etapas: (i) análise descritiva; (ii) testes de média na arrecadação; (iii) estimação de dois modelos de regressão linear múltipla, cujas variáveis dependentes foram IPTU e ITBI no mesmo período. A comparação entre IPTU e ITBI foi realizada para confirmar se os resultados do desalinhamento de agência se confirmariam em outro tipo de receita, além da arrecadação do ITBI. Caso o desalinhamento de agência se comprove, a receita do IPTU não seria afetada, dado que sua arrecadação não é operacionalizada pelos cartórios. Os modelos estimados utilizaram as variáveis apresentadas na Tabela 2.

O modelo econométrico parte da premissa que a arrecadação é fruto de fatores como, a base tributável (PIB), as alíquotas dos tributos e do esforço fiscal (AGRA, 2017; MORAES, 2006). Massardi e Abrantes (2016) dizem que a dependência das transferências intergovernamentais resulta em baixo índice de esforço fiscal. Assim, o presente modelo avança nessa discussão ao introduzir variáveis acerca do desalinhamento de agência e da presença de controles.

**Tabela 2 – Variáveis utilizadas nos dois modelos de regressão**

Variável	Modelo 1	Modelo 2	Fonte
(D)	Receita orçamentária de ITBI	Receita orçamentária de IPTU	SICONFI
(I)	Desalinhamento de agência <sup>(1)</sup>		Survey da pesquisa
(I)	Percepção de controle na arrecadação <sup>(2)</sup>		Survey da pesquisa
(I)	Interação entre desalinhamento de agência e controle		Survey da pesquisa
(C)	PIB per capita		IBGE – Conforme Agra (2017) e Moraes (2006)
(C)	Nº de imóveis em cada município		IBGE
(C)	O município possui planta genérica (0) não - (1) sim		IBGE
(C)	Anos da última atualização da planta genérica até 2018		IBGE
(C)	Dependência de Transferências: Receita tributária ÷ (receita tributária + Transferências correntes)		SICONFI – Conforme Massardi e Abrantes (2016); Agra (2017)
(C)	<i>Dummie</i> para controlar a região do país		IBGE

Notas. (D) variável dependente; (I) variável independente; (C) variável de controle; (1) resposta coletada via questionário (eu entendo que os impostos do município são mal aplicados). A escala da variável é binária: (0) - menor controle; (1) - maior controle; (2) resposta coletada via questionário, escala *likert* (O controle é rigoroso, e não há nenhuma margem para que existam cálculos diferentes do ITBI.)

Para permitir analisar o efeito do desalinhamento de agência e da percepção da falta de controle na arrecadação do ITBI, foram utilizadas variáveis de controle, como (i) o PIB per capita em cada município, que faria com que a arrecadação fosse afetada em decorrência da economia local, Conforme Agra (2017) e Moraes (2006); (ii) número de imóveis em cada município, que afetaria a arrecadação do ITBI; (iii) existência de cadastro de planta genérica nos municípios, que permitiria controlar a arrecadação dos tributos sobre o patrimônio; (iv) anos desde a última atualização da planta genérica até 2018, que pode controlar a atualização

que afetaria a arrecadação; (v) dependência de transferências, considerando a razão entre a receita tributária e as transferências correntes, conforme Massardi e Abrantes (2016); Agra (2017); e (vi) uma variável *dummi* para controlar a região do país, que permite captar efeitos e especificidades da economia local.

## 4 Resultados

### 4.1 Estrutura de arrecadação nos municípios

Os municípios possuem diferentes estruturas para a arrecadação de suas receitas próprias. A Tabela 3 apresenta que 340 municípios (6%) do país não possuíam cadastro imobiliário no ano de 2012, estando o problema mais concentrado na região norte (15,6%) e nordeste (11,6%). Se o município não possui cadastro imobiliário, desconhece quais são os imóveis de seu município, e a arrecadação de impostos sobre o patrimônio é prejudicada ou até impossibilitada.

Ainda na mesma tabela, os dados de 2015 mostram que mais de 19% dos municípios do país (de um total de 5570) não possuíam planta genérica de valores dos imóveis atualizada. Ou seja, para os municípios que utilizam o valor da planta genérica como base de arrecadação, os valores de ITBI têm sido cobrados sobre uma base desassociada do valor real de mercado. Foram encontrados casos nos quais a última atualização da planta genérica é da década de 60. Também se verifica que o ano médio da última atualização da planta genérica é 2010, com um desvio padrão de 6,5 anos. A região com a planta genérica mais atualizada é a centro-oeste (2012), com o menor desvio padrão entre as regiões.

**Tabela 3 - Informações de gestão imobiliária de municípios, por região**

Região	Número de municípios	Não possui cadastro imobiliário (2012)		Planta genérica de valores		
		(%)	(n)	Não possui (2015)	Ano médio da última atualização (desvio padrão)	
		(%)	(n)	(%)	(n)	
1 – Norte	450	15,6	70	25,3	114	2011 (4,7)
2 – Nordeste	1.794	11,6	209	17,7	318	2010 (5,8)
3 – Sudeste	1.668	1,8	30	19,9	332	2009 (7,2)
4 – Sul	1.191	1,1	13	17,7	211	2009 (7,1)
5 - Centro-Oeste	467	3,9	18	18,2	85	2012 (4,6)
<b>Total Geral</b>	<b>5.570</b>	<b>6,1</b>	<b>340</b>	<b>19,0</b>	<b>1.060</b>	<b>2010 (6,5)</b>

Fonte: Elaborada pelos autores com base em dados do IBGE (2015).

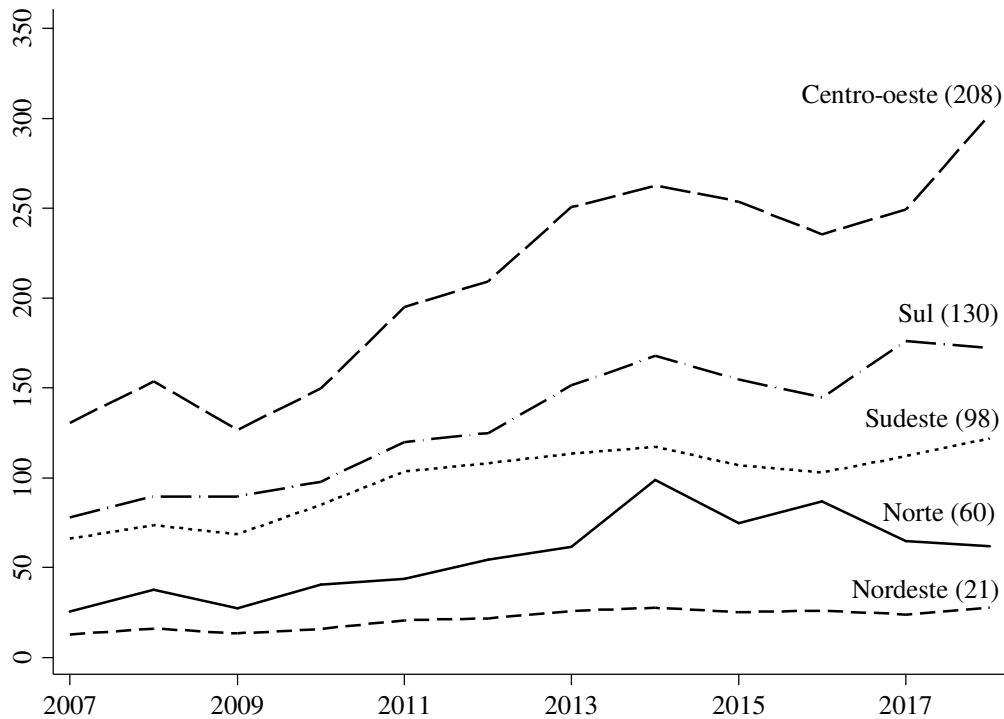
A arrecadação do ITBI por imóveis teve crescimento até o ano de 2014, a partir do qual houve uma estagnação, e voltou a crescer no ano de 2017 (Figura 1), o que pode em geral decorrer de fatores relacionados à economia, mas também pode estar relacionada a problemas de controle ou fatores organizacionais na arrecadação do tributo. É o que mostra, por exemplo, a evolução da arrecadação da região centro-oeste, que como foi mostrado na Tabela 3, foi a que atualizou a planta genérica mais recentemente, o que pode explicar o maior crescimento.

Os resultados indicam que a arrecadação de ITBI por imóvel está associada com o porte do município. Verificou-se a existência de diferença de média na arrecadação (teste *Mann-Whitney*,  $p$ -value=0.000) entre os diferentes portes de municípios, indicando que os efeitos exógenos afetam de forma diferente os municípios, e que pode estar associado com sua estrutura de arrecadação.

Um total de 646 municípios informaram valor zerado de arrecadação para o valor de ITBI no ano de 2018, o que demonstra a importância da presente discussão. Nesse ponto, ressalta-se ainda o disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal, que determina que é dever do governante instituir, prever e efetivamente arrecadar todos os tributos de sua competência (Brasil, 2000), sob pena de impedimento de recebimento de transferências voluntárias. Pela quantidade de valores zerados de arrecadação do ITBI, conclui-se que a regra legal não está sendo seguida. Esse pode ser um dos fatores que podem explicar a dependência de muitos municípios em relação às transferências federais de FPM (MASSARDI; ABRANTES, 2016; SAKURAI, 2013).

Os resultados do gráfico indicam ainda a existência de uma grande diferença de arrecadação por imóveis entre as regiões do país, para toda a série analisada. A região centro-oeste arrecada 160% da região sul, e 9,9 vezes mais do que a região nordeste. O resultado é interessante, pois a região sudeste é apenas a 3ª na arrecadação de ITBI por imóveis, o que não era esperado, por essa possuir o maior PIB corrente nacional.

**Figura 1 – Média da arrecadação de ITBI por imóveis nos municípios, por regiões do país.**

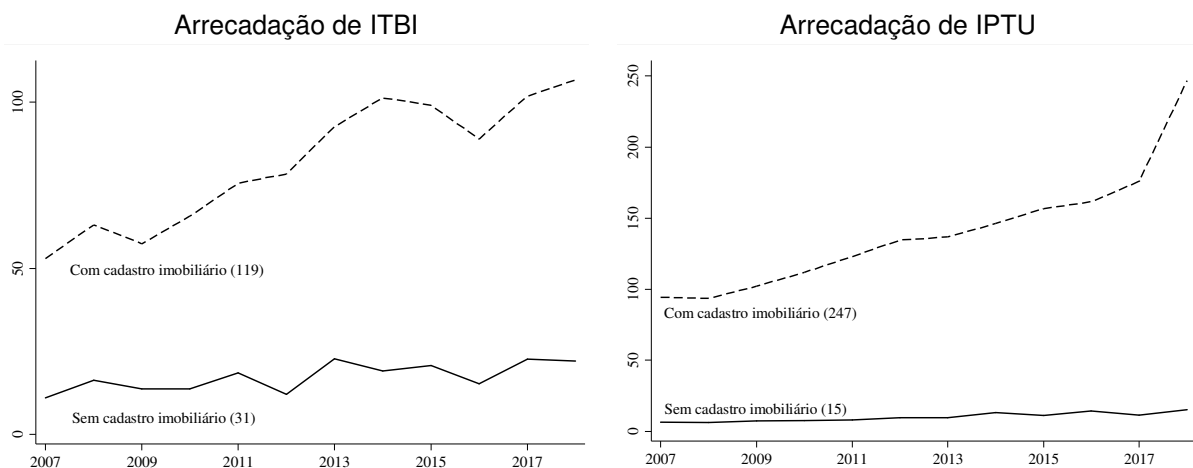


**Fonte:** elaborada pelos autores a partir de dados de STN (2019).

**Notas.** Os números representam a média de arrecadação para o ITBI, por imóvel, entre 2007 e 2018. Os valores foram atualizados a valores correntes de 2018.

A variação na arrecadação do ITBI é grande entre os municípios, mesmo considerando a variação por imóvel. Um dos principais instrumentos de gestão para aumentar a arrecadação dos dois impostos municipais é a existência de um cadastro imobiliário. Sua existência está associada tanto com uma maior arrecadação de IPTU quanto de ITBI (Figura 2). O IPTU médio por imóveis para municípios que não possuíam o cadastro imobiliário no ano de 2018 foi de R\$ 9,82 enquanto para aqueles com o cadastro foi de R\$ 139,43. Além do IPTU, o ITBI também é afetado pela falta de cadastro.

**Figura 2 – Média da arrecadação de ITBI e IPTU por imóveis nos municípios**



**Fonte:** Elaborada pelos autores a partir de dados de STN (2019).

**Notas:** (i) valores atualizados até 2018; (ii) os valores entre parênteses indicam a arrecadação média por imóvel no ano de 2018.

Para os municípios sem o cadastro imobiliário o ITBI médio arrecadado por imóvel foi de R\$21,13, contra uma arrecadação de R\$ 88,09 em 2018 para os que possuíam esse controle. Além disso, a série toda da arrecadação do ITBI apresentou crescimento para os municípios com controle de cadastro imobiliário, enquanto, para os que não possuem o controle, foi verificado um comportamento de pouca variação, com alguns aumentos seguidos de quedas ao longo da série. Já o comportamento do IPTU demonstra que o cadastro imobiliário tem um efeito ainda maior. Pode-se verificar no gráfico que os municípios que não



possuem o controle apresentam uma estagnação na arrecadação do IPTU, contra um crescimento real dos municípios que possuem.

O que a figura apresenta é que o cadastro imobiliário importa para a arrecadação dos impostos associados ao patrimônio dos contribuintes. Os resultados encontrados são diferentes do trabalho de De Angeli Neto et al., (2016), que concluíram que a implantação de nota fiscal eletrônica não aumenta a arrecadação de ISS. Apesar de serem tributos diferentes, a comparação tratada é se um maior controle estaria associado com uma maior arrecadação. Os resultados dos autores devem decorrer das especificidades da arrecadação do imposto analisado (ISS), ou então do porte dos municípios analisados (grande porte). Nesse caso, a introdução de nota fiscal eletrônica pode não ter feito diferença por já existirem controles anteriores por meio de outras obrigações acessórias.

## 4.2 Respondentes

Foram recebidas 475 respostas de respondentes de cartórios dispostos em 24 estados. Na tentativa de aumentar o número de respondentes, diminuindo o abandono do questionário, optou-se por não deixar as questões como obrigatórias. Dessa forma o número de respostas entre as questões variou, apurando-se uma média de 278 respondentes (Tabela 4).

Os respondentes eram experientes na função, originados tanto de municípios pequenos (1,8 mil) quanto grandes (2.915 mil). O cálculo do ITBI está informatizado em pouco mais da metade dos municípios, e praticamente todos possuem cadastro imobiliário implantado. Outra informação relevante é a grande variação na alíquota de ITBI cobrada pelos municípios, que varia de 1 a 5% do valor da transação. A maioria dos municípios possui planta genérica de valores imobiliários. Porém, diversos municípios não costumam atualizar sua planta genérica de valores, e em um dos casos a última atualização ocorreu há 47 anos.

**Tabela 4 – Descritivas dos respondentes e caracterização de seus municípios**

Variável	N	Média	Desv. Pad	Min	Max
Anos de experiência do respondente	243	20,1	14.2	1	60
População (2015 – mil habitantes)	278	87	254	1,8	2.915
Alíquota de ITBI	284	2,2	0,5	1	5
Cálculo (0) manual (1) automatizado	284	0,574	0,495	0	1
Receita de ITBI por imóvel (média em R\$ em 2018)	278	102,85	104,58	0	687
Cadastro imobiliário em 2015	278	0,9964	0,0600	0	1
Possuíam planta genérica de valores em 2015	260	0,7923	0,4064	0	1
Anos desde a última atualização da planta genérica	210	8.8	7,6	3	47
Número de imóveis por município	278	24.703	69.728	586	774.021

Fonte: Elaborada com dados do IBGE (2016) e SICONFI (2016)

A análise foi realizada por meio de apresentação de estatística descritiva das informações e correlação entre as variáveis, além da realização de testes de média. A relação de agência surge quando o principal delega alguma autoridade para tomada de decisões para o agente. Se assumirmos que ambas as partes do relacionamento são maximizadores de utilidade, há boas razões para acreditar que o agente nem sempre atua no melhor interesse do principal (JENSEN; MECKLING, 1976).

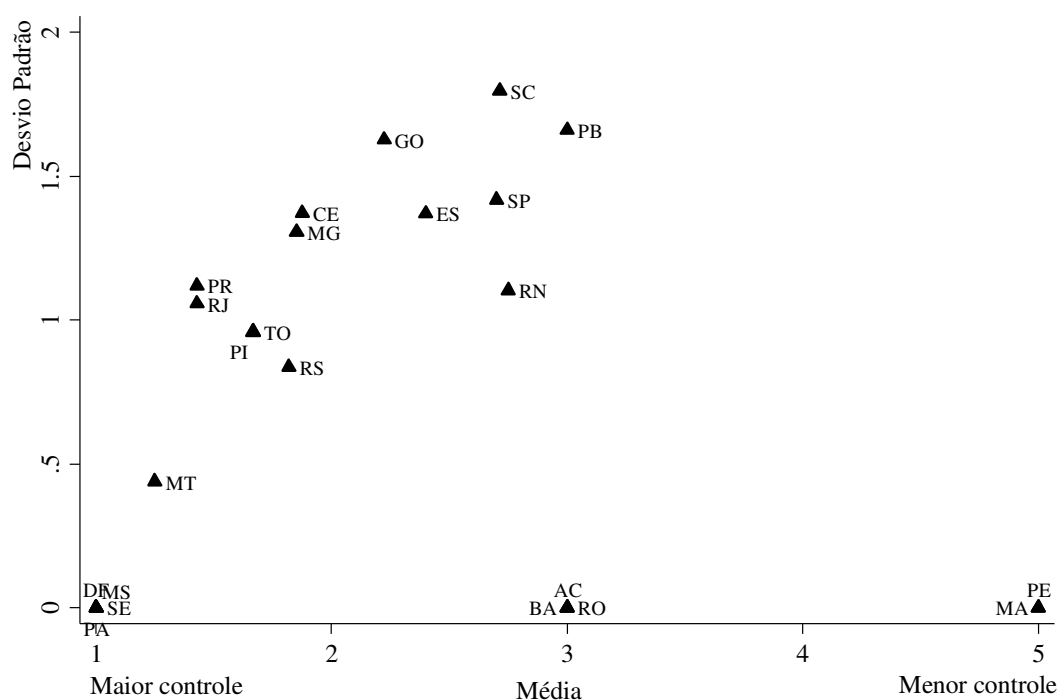
Para o presente artigo, apesar dos cartórios trabalharem em ambiente de monopólio e receberem remuneração variável em relação ao valor registrado das escrituras, essa é escalonada (a remuneração varia de acordo com a faixa de valores registrados), e o incentivo é baixo, o que favoreceria o surgimento de problemas de alinhamento, e necessidade de custos de agência para monitorar o agente (cartório). A título de comparação, em São Paulo, uma escritura registrada por R\$ 205.600,00 a receita do cartório é de R\$1.663,45 (0,81%), enquanto se o registro for de R\$514.000,00 a receita do cartório será de R\$ 2.161,82 (0,42%), diminuindo proporcionalmente (CNB, 2018). Isso poderia ser um indicio de desalinhamento por reciprocidade, como discutido por Allingham e Sandmo (1972).

## 4.3 Conflito de agência e arrecadação do ITBI

As respostas sobre a percepção de controle exercido pelas Prefeituras sobre a arrecadação do ITBI tiveram grande variação entre os casos analisados (Figura 3). Mesmo considerando a existência de baixa quantidade de respondentes por UF, o que não permite inferir que a conclusão é generalizada a todo o Estado, é possível observar que para alguns respondentes de cartórios o controle percebido sobre a arrecadação é extremamente baixo (assinaram no questionário: concordo totalmente que não existe controle). Ainda, como o desvio padrão para as demais respostas é elevado, é possível concluir pela não existência de padrão por UF, sendo a realidade do controle definida localmente.

A percepção do controle é relevante para mudar o comportamento dos atores. Como foi tratado na literatura, para Gustavson e Rothstein (2013), a percepção da existência de controle altera o comportamento dos agentes, na medida em que existe a preocupação da existência de monitoramento, incentivos para atos oportunistas são minimizados. Na mesma linha do trabalho de Pommerehne e Weck-Hannemann (1996), que identificaram que a não conformidade está negativamente relacionada com a probabilidade de auditoria.

**Figura 3 - Percepção dos respondentes de cartórios sobre o controle exercido pela Prefeitura**



Notas: (I) A coluna Y apresenta o desvio padrão das respostas e a coluna X apresenta a média referente à afirmação: “o controle é baixo. Praticamente é o cartório que determina o valor a ser recolhido”, cujas respostas poderiam ser entre (1) discordo totalmente e (5) concordo totalmente; (II) número de respondentes para essa questão por UF: AC (2); BA (1); CE (8); DF (1); ES (5); GO (9); MA (1); MG (57); MS (1); MT (4); PA (3); PB (3); PE (1); PI (3); PR (14); RJ (7); RN (4); RO (1); RS (11); SC (14); SE (1); SP (55); TO (3). Total: 209 respondentes.

Mesmo não sendo possível aferir a existência de causalidade nessa análise (percepção de monitoramento leva à menor arrecadação) por não terem sido controlados outros fatores, a análise entre a arrecadação do ITBI por município com a percepção de existência de controle pelos respondentes de cartórios mostra que a arrecadação do ITBI por imóvel é *maior* para os casos onde o controle percebido é *maior* (Tabela 5).

Como forma de utilizar uma medida mais objetiva para captar a existência da relação entre controle e a arrecadação do ITBI, questionou-se aos respondentes *a forma* como o cálculo do imposto era realizado, se de forma automática (eletrônica) ou através de cálculo manual, realizado diretamente pelos cartórios. A partir das respostas, aplicou-se um teste de média para verificar a existência de diferença na arrecadação por imóvel entre os municípios. Verificou-se a existência de diferença de média (*Mann-Witney test*, *p-value* 0,0211) na arrecadação. Ressalta-se que foram utilizados valores por imóvel atualizados até 2016, para eliminar o efeito porte dos municípios. Ou seja, é possível concluir que a forma de cálculo do ITBI, relativa ao controle implantado, pode estar influenciando a arrecadação da receita municipal.

**Tabela 5 - Correlação entre o controle percebido pelos respondentes e a arrecadação do ITBI**

Questão	Arrecadação do ITBI p/ imóvel	Arrecadação do ITBI p/ imóvel (ajustado)
O controle é baixo. Praticamente é o cartório que determina o valor a ser recolhido.	-0,0686*	-0,0801*
Apesar de existir controle, ainda assim existe alguma margem para que existam cálculos diferentes do ITBI.	0,0114	-0,0410
O controle é rigoroso, e não há nenhuma margem para que existam cálculos diferentes do ITBI.	0,0563*	-0,0932*

Notas: (I) Correlação de Pearson a 5%. (II) A coluna “ajustado” efetuou a correlação desconsiderando os municípios com valores zerados de arrecadação do ITBI; (III) A questão foi captada através de uma escala *likert* (1 - discordo totalmente; 5 - concordo totalmente); (IV) a arrecadação corresponde ao período de 2007 a 2016.

A partir da utilização das discussões tratadas na literatura de *tax avoidance* (CHYZ; WHITE, 2014) foi possível propor hipótese sobre a arrecadação, associadas com o desalinhamento entre agente/principal,

representado pelo viés do respondente, e o baixo monitoramento. O teste da hipótese foi realizado de duas formas. Primeiro, a pesquisa apresenta um teste de média, e a seguir, uma regressão, para controlar outros fatores que poderiam estar afetando a arrecadação.

Os resultados do teste de média estão apresentados na Tabela 5. Verificou-se que existe associação entre o viés do respondente, que é caracterizado pela sua percepção sobre a má aplicação dos impostos e o quanto o imposto é alto ao cidadão, com a arrecadação do ITBI. Os resultados indicam que os incentivos presentes para a perda de arrecadação, caracterizado pelo baixo controle exercido pelas prefeituras, associados com o viés do respondente podem estar levando a uma perda de arrecadação.

Para avançar na investigação, o mesmo teste de média foi aplicado para a arrecadação do IPTU, e os resultados não foram significantes, ou seja, o viés contrário do respondente causou impacto apenas com a receita arrecadada por meio dos agentes de arrecadação, que agem em nome do Estado, e não na receita de IPTU, arrecadada diretamente pelas Prefeituras. Isso pode ser uma evidência do efeito do desalinhamento da agência, visto que os demais fatores de controles gerais das Prefeituras sobre a arrecadação própria, como a fiscalização e cadastro mobiliário, são os mesmos para IPTU e ISS.

Esse fenômeno, de arrecadação diferenciada de tributos entre os contribuintes, foi descrito por Andrade (1991, p.27) com o termo “afilhadismo”, para caracterizar o evento que ocorria na época do império, pelo qual se deixava de cobrar os parentes, amigos e correligionários, enquanto os desafetos eram cobrados de forma exorbitante.

**Tabela 6 - Teste de média - viés do respondente**

Questão: viés do respondente	Diferença na arrecadação do ITBI (informatizado / não informatizado)
Eu entendo que o valor cobrado a título de ITBI é muito alto	0,0868*
Eu entendo que os impostos do município são mal aplicados	0,0126***

Notas: (I) O teste de média analisou a arrecadação de ITBI por imóvel, comparando-se os municípios que possuem cálculo automatizado para o preenchimento da guia do ITBI com aqueles com cálculo manual; (II) Teste efetuado: *Mann-Whitney test*; (III) \* significância a 10%; \*\*\* significância a 5%.

Os modelos de regressão estimados (Tabela 7) indicam que os efeitos do desalinhamento de agência não foram significantes na arrecadação do IPTU, mas foram significantes para a arrecadação do ITBI, com influência negativa. Ou seja, caso exista um desalinhamento de agência, a arrecadação da receita orçamentária em que os cartórios têm papel de agência na arrecadação (ITBI) será afetada.

**Tabela 7 - Resultados das regressões estimadas: efeitos do desalinhamento de agência na arrecadação**

Variável	Receita de ITBI		Receita de IPTU	
	Coef.	P>t	Coef.	P>t
Desalinhamento de agência (0) maior viés; (1) menor viés <sup>1</sup>	-2.591.472	<b>0.091</b> *	2.512.015	0.277
Percepção de controle sobre a arrecadação (0) menor controle; (1) maior controle <sup>2</sup>	2.387.092	0.921	-9.441.939	0.674
Interação entre desalinhamento de agência e controle (0) menor controle e maior viés (1) maior controle e menor viés)	5.891.176	<b>0.017</b> **	-3.842.694	0.315
PIB per capita (IBGE)	3.592.674	<b>0.054</b> **	7.469.603	<b>0.059</b> ***
No de imóveis no município (IBGE)	-1.436.558	0.321	-3.752.055	0.242
Possui planta genérica (0) não - (1) sim	.9092321	0.949	-7.283.066	0.028 **
Anos da última atualização da planta genérica (IBGE)	1.872.768	<b>0.089</b> *	<b>-9601245</b>	0.429
Dependência de Transferência Voluntária	7.489.256	<b>0.001</b> ***	<b>3.332.287</b>	<b>0.000</b> ***
Região – norte	1.227.601	<b>0.067</b> **	<b>4.831.689</b>	0.565
Região – nordeste	1.374.817	<b>0.010</b> ***	9.536.267	0.157
Região – sudeste	1.159.335	<b>0.030</b> ***	1.411.575	<b>0.049</b> **
Região – sul	1.325.201	<b>0.006</b> ***	6.929.598	0.353
Constante	-3.206.764	0.179	-528.092	0.289
R2 Ajustado	0.3320		0.6122	
Prob>F	0.0000		0.0000	
N	219		259	

**Notas.** \* significância a 10%; \*\* significância a 5%; \*\*\* significância a 1% (1) Questão utilizada para o ITBI “Eu entendo que o valor cobrado a título de ITBI é muito alto”; Questão utilizada para o IPTU: “eu entendo que os tributos do município são mal aplicados”. (2) Questão para existência de controle: “O controle é rigoroso, e não há nenhuma margem para que existam cálculos diferentes”. (3) Para utilização na regressão as variáveis foram transformadas de *likert* para *dummies*, desconsiderando as respostas intermediárias (4) Regressão OLS com ajuste de correção robusta. (5) período de análise: 2013 a 2018. (6) Testes foram realizados para considerar a possibilidade de adequação para painel fixo ou aleatório. (7) a variável população foi excluída do modelo, após o teste VIF apresentar alto valor.

O resultado do efeito do desalinhamento de agência testado em conjunto com a percepção de baixo controle (variável interação) demonstrou que na presença de maior percepção de existência de controle, e um menor viés sobre a aplicação dos tributos, a receita foi afetada positivamente. Tais achados, compostos pelos resultados da correlação negativa entre percepção de controle por parte dos trabalhadores dos cartórios (Tabela 5), viés desses respondentes, seja pelo valor dos tributos ou pela sua má aplicação (Tabela 6), comparando-se com a arrecadação do IPTU (tabela 7), permitem concluir que a arrecadação de ITBI sofre uma penalização em virtude do desalinhamento de agência. Assim, os resultados carregam uma série de implicações teóricas e práticas. Tais implicações podem ser descritas em três grandes vertentes.

A primeira delas é a interpretação do contexto de arrecadação feita por terceiros em nome da Administração pública utilizando-se a Teoria da Agência (JENSEN; MECKLING, 1976). Essa teoria preconiza que numa relação de agência, há necessidade de se incorrer em custos de monitoramento, haja vista a existência de assimetria informacional (risco moral e seleção adversa). Assim, esse estudo evidenciou um conjunto de efeitos que, combinados, corroboram com a necessidade de ações para mudança dos incentivos daqueles que agem em nome do estado. Isso se daria por meio de ações de monitoramento, mesmo com custos de agência, como é o caso da receita percentual dos cartórios conforme o valor dos registros dos imóveis.

A segunda considera que os resultados também se alinham com o que estabelece outros autores sobre os efeitos causados pela percepção de existência de auditoria e penalidades (ALLINGHAM; SANDMO, 1972; SIQUEIRA, 2004; GUSTAVSON; ROTHSTEIN, 2013). Ou seja, quanto menor a percepção de estar sendo controlado, ou menor a probabilidade de auditoria, maior serão os incentivos para o comportamento adverso.

Por fim, contempla as questões sobre moralidade tributária, como descritos em Torgler (2002) e Bird, Martinez-Vazquez e Torgler (2008) que versam sobre a menor evasão em Estados mais responsivos e com maior legitimidade. Também vão na direção dos resultados de Kirchler et al (2007) e Pommerehne e Frey (1992) que atrelam a conformidade fiscal dos cidadãos à confiança no governo e, na ausência dessa confiança, necessita de maiores instrumentos de controle. Também se alinham aos resultados sobre os efeitos dos incentivos externos, mais precisamente a recompensa pelo comportamento (PEREIRA; SILVA, 2020).

A combinação aqui proposta, apesar dos efeitos terem sido segmentados acima, traz consigo a inclusão de uma nova relação: que a moral tributária não incide apenas sobre o contribuinte, como proposto pelos diversos autores. Mas, também, incide sobre o agente que regula a arrecadação em nome do ente estatal. Assim, mesmo quando o Estado delega as suas funções a outros agentes, atribuindo-lhes remuneração variável pelo seu esforço, ainda sim carece de controle mais efetivos.

## 5 Conclusões e Implicações

A pesquisa procurou responder a seguinte questão: problemas de monitoramento, na presença de conflitos de agência têm afetado a arrecadação do ITBI em municípios? Os resultados indicam a existência de associação entre a arrecadação do ITBI, que é um tributo cuja arrecadação ocorre operacionalizada por meio de agentes do estado (cartórios), com problemas de agência. Os municípios cujos respondentes entendem que o tributo é elevado ou mal aplicado, caso tenha baixo controle na arrecadação do imposto, apresentaram diferença significativa na arrecadação do ITBI por imóvel.

Os resultados demonstram haver grande variação na arrecadação do ITBI dos municípios entre os municípios, o que pode indicar a existência de subutilização dessa receita, o que se torna relevante ao considerar que parte de sua arrecadação é destinada a serviços essenciais como saúde e educação.

A pesquisa se insere nas discussões de esforço fiscal de arrecadação dos entes públicos, e procura auxiliar no debate dos resultados da adoção de controles sobre a arrecadação, indicando a importância da adoção de controles mais efetivos. Também contribui ao desenvolver a aplicação de testes empíricos sobre a teoria da agência, respondendo a Zimmerman (2001), que criticou os estudos, mencionando que esses geralmente citam essa teoria, mas poucos a testam.

As implicações dos resultados são diretas tanto para os municípios quanto para os Tribunais de Contas. Para os municípios, os resultados indicam a necessidade de implantação de controles sobre a arrecadação do ITBI, dada a variação de arrecadação na presença de eventual existência de desalinhamento de agência. Para os Tribunais de Contas, cuja função é acompanhar a arrecadação e os controles implantados pelos municípios, percebe-se que o tema não tem sido alvo de preocupações, dada a existência de diversos casos que não possuem o mínimo controle sobre suas receitas próprias, como a existência do cadastro imobiliário e da atualização dos valores na planta genérica, e diversos municípios sequer arrecadam esse imposto.

Os resultados trazem implicações diretas para a arrecadação dos municípios, pois indicam que existe a necessidade de investimentos em ações de controle, como equipes de fiscalização, *softwares* que calculam o valor do ITBI de forma automática ou ferramentas de cruzamento de dados para captar o valor da transação efetiva.

A discussão é relevante, sobretudo no momento em que o país atravessa de estagnação econômica e perda da arrecadação, enquanto as despesas continuam crescendo, e a arrecadação de seus tributos poderiam melhorar a situação financeira dos entes e dos serviços públicos ofertados à população.

## Referências

- AGRA, K.T.H. **Índice de esforço fiscal dos municípios paraibanos no período de 2003 a 2014**. Dissertação (Mestrado Profissional em Economia do Setor Público) – Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2017.
- ALLINGHAM, M.G.; SANDMO, A. Income tax evasion: a theoretical analysis. **Journal of Public Economics**, v.1, p.323-338, 1972.
- ANDRADE, M.C. de. **Secretaria da Fazenda: um Século de História**. Recife: Secretaria da Fazenda do Estado de Pernambuco, 1991.
- AZEVEDO, R.R. de; SILVA, J.M. da; GATSIOS, R.C. Análise Crítica dos Modelos de Previsão de Série Temporal com Base no ICMS Estadual. **Revista de Gestão, Finanças e Contabilidade**, v.7, n.1, p. 164–184, 2017. <http://dx.doi.org/10.18028/rgfc.v7i1.2563>.
- BAIMAN, S. Agency Research in Managerial Accounting: A Second Look. **Accounting, Organizational and Society**, v. 15, n.4, p. 341-371, 1990.
- BARRETO. A. F. **Curso de Direito Tributário Municipal**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.
- BARONE, G.; MOCETTI, S. Tax morale and public spending inefficiency. **International Tax Public Finance**, v. 18, n. 732, p. 1-29, 2011. <https://doi.org/10.1590/1679-395175430>.
- BIRD, R. M.; MARTINEZ-VAZQUEZ, J.; TORGLER, B. Tax effort in developing countries and high-income countries: the impact of corruption, voice, and accountability. **Economic Analysis and Policy**, v.38, n.1, p.55–71, 2008. [https://dx.doi.org/10.1016/S0313-5926\(08\)50006-3](https://dx.doi.org/10.1016/S0313-5926(08)50006-3).
- BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 2000. Lei de Responsabilidade Fiscal. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário oficial da União**, Brasília, 2000.
- CASTRO, K.P. de; SANTOS, A.M.S.P. Estimando o potencial de arrecadação do IPTU no Estado do RJ a partir da análise envoltória de dados. In: XV Encontro Nacional da Associação de Estudos Regionais e Urbanos. **Anais...**São Paulo, ENABER, 2017.
- CNB. **Tabela do Colégio Notarial do Brasil**, válido para 2018 – Seção São Paulo. 2018. Disponível em: <http://www.cnbsp.org.br>. Acesso em: maio, 2018.
- CROCKER, K.; SLEMROD, J. Corporate tax evasion with agency costs. **Journal of Public Economics**, v.89, p. 1593–1610, 2005. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2004.08.003>.
- CHYZ, J. A.; WHITE, S. D. The Association between Agency Conflict and Tax Avoidance: A Direct Approach. In: **Advances in Taxation**. Emerald Group Publishing Limited. p. 107–138, 2014. <https://dx.doi.org/10.1108/S1058-749720140000021007>.
- CUMMINGS, R.G.; MARTINEZ-VAZQUEZ, J.; MCKEE, M.; TORGLER, B. Effects of tax morale on tax compliance: experimental and survey evidence. **Berkeley Program in Law & Economics, Working Paper Series**, October, p.37, 2006.
- DE ANGELI NETO, H.; MARTINEZ, A. L. Nota fiscal de serviços eletrônica: uma análise dos impactos na arrecadação em municípios brasileiros. **Revista de Contabilidade e Organizações**, v.26, p.49–62, 2016. <http://dx.doi.org/10.11606/rco.v10i26.107117>.
- RIBEIRO FILHO, J.F.; DINIZ, J.A.; VASCONCELOS, M.T. de C. Comportamento da receita tributária em municípios localizados no estado de Pernambuco no contexto da Lei de Responsabilidade Fiscal. **Contabilidade, Gestão e Governança**, v. 6, n. 1, 2003.

- FILIPPIN, A.; FIORIO, C.V.; VIVIANO, E. The effect of tax enforcement on tax morale. **European Journal of Political Economy**, v.32, p. 320–331, 2013. <https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2013.09.005>.
- FURTADO, B.A. **Heterogeneidades em receitas orçamentárias, eficiência e seus determinantes: evidências para municípios brasileiros em 2010**. Texto para ed. Brasília: IPEA, 2012.
- GOMIDE, P.L.R. Controle interno no setor de arrecadação de ITBI: **O caso de um município mineiro**. Trabalho de Conclusão de Curso - Universidade de Brasília, Brasília/DF. 2015.
- GOUVÊA, M.A.; VARELA, P.S.; FARINA, M.C.A diferenciação dos grupos 4 e 5 de Municípios Paulistas, segundo o IPRS, a partir das transferências constitucionais e das receitas tributárias – uma aplicação da análise discriminante. **Revista Brasileira de Gestão de Negócios**, v.9, n.24, p.01-14, 2007.
- GUSTAVSON, M.; ROTHSTEIN, B. Can Auditing Generate Trust? The Organization of Auditing and the Quality of Government. In: REUTER, M.; WIJKSTRÖM, F.; KRISTENSSON –UGGLA, B. (Eds.). **Trust and Organizations**. Confidence across Borders. New York: Palgrave Macmillan, p.42–63, 2013. [https://dx.doi.org/10.1057/9781137368812\\_3](https://dx.doi.org/10.1057/9781137368812_3).
- HARADA, K. A incidência tributária nas operações de compra e venda e locação de imóveis. In: AMORIM, J.R.N.; FILHO, R.C.E. (Eds.). **Direito Imobiliário**. São Paulo: Campus Jurídico, p.309–322, 2008.
- HOFMANN, E.; HOELZL, E.; KIRCHLER, E. Preconditions of voluntary tax compliance: Knowledge and evaluation of taxation, norms, fairness, and motivation to cooperate. **Journal of Psychology**, v.216, n.4, p. 209-217, 2008. <https://doi.org/10.1027/0044-3409.216.4.209>.
- IBGE. **Perfil dos Municípios Brasileiros**. Brasília: Imprensa Nacional, 2015.
- IBGE. **IBGE cidades**. Disponível em: <http://cidades.ibge.gov.br>. Acesso em: 27 nov. 2016.
- KIRCHLER, E.; MUEHLBACHER, S.; KASTLUNGER, B. WAHL, I. Why pay taxes? A review of tax compliance decisions. **Developing alternative frameworks for explaining tax compliance**, p.15-31, 2007.
- JENSEN, M.; MECKLING, W.H. Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs, and ownership structure. **Journal of Financial Economics**, v.3, n.4, p. 305–360, 1976. [https://dx.doi.org/10.1007/978-94-009-9257-3\\_8](https://dx.doi.org/10.1007/978-94-009-9257-3_8).
- LAZAR, R. Tax Evasion between Legality and Criminal Offense. **Procedia - Social and Behavioral Sciences**, v.92, p. 462–466, 2013. <https://doi.org/10.1016/j.sbspro.2013.08.702>.
- LOURENÇO, R. L.; SAUERBRONN, F. F. Uso da teoria da agência em pesquisas de contabilidade gerencial: premissas, limitações e formulações alternativas aos seus pressupostos. **Advances in Scientific and Applied Accounting**, v. 10, n.2, p. 153–171, 2017. <https://doi.org/10.1037/1076-898X.5.4.379>.
- LUTTMER, E.F.P.; SINGHAL, M. Tax Morale. **Journal of Economic Perspectives**, v.28, n.4, p. 149–168, 2014. <https://dx.doi.org/10.1257/jep.28.4.149>.
- MACEDO, J. A. O. ITBI - Aspectos Constitucionais e Infraconstitucionais. **Tese de Doutorado**. Direito Econômico e Financeiro - Universidade de São Paulo, São Paulo/SP, 2009. <http://dx.doi.org/10.11606/D.2.2009.tde-11112011-114342>.
- MARTINEZ, A. L.; COELHO, M. L. B. Moral tributária e o cidadão brasileiro: estudo empírico. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 17, n.3, 607–622, 2019. <https://doi.org/10.1590/1679-395175430>.
- MASCAGNI, G. From the Lab To the Field: a Review of Tax Experiments. **Journal of Economic Surveys**, v. 32, n. 2, p. 273–301, 2018. <https://doi.org/10.1111/joes.12201>.
- MASSARDI, W. de O.; ABRANTES, L.A. Dependência dos municípios e Minas Gerais em relação ao FPM. **Revista de Gestão, Finanças e Contabilidade**, v.1, n.6, p.173–187, 2016. <http://dx.doi.org/10.18028/rgfc.v6i1.1127>.
- MATTOS, E.; ROCHA, F.; TOPORCOV, P. Programas de incentivos fiscais são eficazes? evidência a partir da avaliação do impacto do programa nota fiscal paulista sobre a arrecadação de ICMS. **Revista Brasileira de Economia**, v.67, n.1, p. 97–120, 2013. <https://doi.org/10.1590/S0034-71402013000100005>.

MORAES, D.P. **Arrecadação tributária municipal**: esforço fiscal, transferências e lei de responsabilidade fiscal. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2006.

NADOLNY, M. L. A Importância Da Planta Genérica De Valores Na Tributação Municipal. **Revista Técnico-Científica do CREA-PR**, n.4, p.1–12, 2016.

OLIVEIRA, E.J. de; BARBOSA, J.L.; FRANÇA, M. Reforma do Estado Brasileiro e a Descentralização: Implicações do Federalismo Fiscal nos Estados e Municípios. **Revista Educação e Políticas em Debate**, v.2, n.2, p.405–416, 2013. <https://doi.org/10.14393/REPOD.issn.2238-8346>.

PEREIRA, I. V.; SILVA, C. A. T. A influência das recompensas internas e externas no comportamento das pessoas na prática de evasão fiscal no Brasil. **Revista de Contabilidade e Finanças**, v. 31, n. 83, p. 228-243, 2020. <http://dx.doi.org/10.1590/1808-057x201908290>

POMMEREHNE, W.W.; FREY, Bruno S. **The effects of tax administration on tax morale**. Diskussionsbeiträge: Serie II, Sonderforschungsbereich 178 “Internationalisierung der Wirtschaft”, Universität Konstanz, 1992.

POMMEREHNE, Werner W.; WECK-HANNEMANN, Hannelore. Tax rates, tax administration and income tax evasion in Switzerland. **Public Choice**, v. 88, n. 1-2, p. 161-170, 1996. <https://doi.org/10.1007/BF00130416>.

ROSS, S.A. The economic theory of agency: the principal's problem. **The American Economic Review**, v.63, n.2, p. 134-139, 1973.

SAKURAI, S.N. Efeitos assimétricos das Transferências Governamentais sobre os gastos públicos locais: evidências em painel para os municípios brasileiros. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, v.43, n.2, p.309–332, 2013.

SCARPIN, J. E.; SLOMSKI, V. A precisão da previsão das receitas orçamentárias antes e após a Lei de Responsabilidade Fiscal. **Revista Universo Contábil**, v.1, n.2, p. 23–39, 2005. <https://doi.org/10.4270/ruc.20051>.

SCOTCHMER, S.; SLEMROD, J. Randomness in tax enforcement. **Journal of Public Economics**, v.38, n.1, p. 17–32, 1989. [https://doi.org/10.1016/0047-2727\(89\)90009-1](https://doi.org/10.1016/0047-2727(89)90009-1).

SILVA, D.R. da; BONACIM, C.A.G. A influência da Lei de Responsabilidade Fiscal na gestão das contas públicas segundo a percepção de um contador. **Sociedade, Contabilidade e Gestão**, v.5, n.2, p.148–168, 2010.

SIQUEIRA, M.L. **Um modelo econômico para análise da evasão fiscal do imposto sobre a renda no Brasil**. Tese (Programa de Pós-Graduação em Economia) – PIMES, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2004. <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/3855>.

SLEMROD, J. Cheating ourselves: the economics of tax evasion. **Journal of Economic Perspectives**, v.21, n.1, p.25-48, 2007. <https://dx.doi.org/10.1257/jep.21.1.25>.

STN. **SICONFI** - Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro. Disponível em: <https://siconfi.tesouro.gov.br>. Acesso em: 30 maio. 2019.

TOUGHTON, M.; WAMPLER, B. PEIXOTO, T. Of Governance and Revenue Participatory Institutions and Tax Compliance in Brazil. **Policy Research Working Paper** 8797, 2019.

TCE-SP. **Manual Básico: o controle interno do município**. 1.ed. São Paulo: TCE-SP, 2013.

TORGLER, B. Speaking to theorists and searching for facts: tax morale and tax compliance in experiments. **Journal of Economic Surveys**. v.16, p.657-684, 2002. <https://doi.org/10.1111/1467-6419.00185>.

TORGLER, B. Tax morale in Asian countries. **Journal of Asian Economics**, v.15, n.2, p. 237-266, 2004. <https://doi.org/10.1016/j.asieco.2004.02.001>.

TORGLER, B. Tax morale in Latin America. **Public Choice**, v.122, n.1-2, p.133-157, 2005. <https://doi.org/10.1007/s11127-005-5790-4>.

TORGLER, B; DEMIR, I. C.; MACINTYRE, A.; SCHAFFNER, M. Causes and consequences of tax morale: An empirical investigation. **Economic Analysis and Policy**, v.38, n.2, p.313-339, 2008. [https://doi.org/10.1016/S0313-5926\(08\)50023-3](https://doi.org/10.1016/S0313-5926(08)50023-3).

ZIMMERMAN, J. L. Conjectures regarding empirical managerial accounting research. **Journal of Accounting and Economics**, v.32, n.1-3, p.411-427, 2001. [https://doi.org/10.1016/S0165-4101\(01\)00023-4](https://doi.org/10.1016/S0165-4101(01)00023-4).

## NOTAS

### AGRADECIMENTOS

Não se aplica

### CONTRIBUIÇÃO DE AUTORIA

Concepção e elaboração do manuscrito: R.R. de Azevedo, J. M. da Silva; S. O. Chaves.

Coleta de dados: R.R. de Azevedo, S. O. Chaves.

Análise de dados: R.R. de Azevedo, J. M. da Silva;

Discussão dos resultados: R.R. de Azevedo, J. M. da Silva;

Revisão e aprovação: R.R. de Azevedo, J. M. da Silva; S. O. Chaves.

### CONJUNTO DE DADOS DE PESQUISA

O conjunto de dados que dá suporte aos resultados deste estudo não está disponível publicamente.

Os autores podem fornecer o conjunto de dados e o instrumento de coleta de dados, caso sejam solicitados.

### FINANCIAMENTO

Não se aplica.

### CONSENTIMENTO DE USO DE IMAGEM

Não se aplica.

### APROVAÇÃO DE COMITÊ DE ÉTICA EM PESQUISA

Não se aplica.

### CONFLITO DE INTERESSES

Não se aplica.

### LICENÇA DE USO

Os Direitos Autorais para artigos publicados neste periódico são do autor, com direitos de primeira publicação para a Revista. Em virtude de aparecerem nesta Revista de acesso público, os artigos são de uso gratuito, com atribuições próprias, em aplicações educacionais, de exercício profissional e para gestão pública. A Revista adotou a licença [Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional - CC BY NC ND](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/). Esta licença permite acessar, baixar (download), copiar, imprimir, compartilhar, reutilizar e distribuir os artigos desde que com a citação da fonte, atribuindo os devidos créditos de autoria. Nesses casos, nenhuma permissão é necessária por parte dos autores ou dos editores. Autores têm autorização para assumir contratos adicionais separadamente, para distribuição não-exclusiva da versão do trabalho publicada nesta revista (ex.: publicar em repositório institucional ou um capítulo de livro).

### PUBLISHER

Universidade Federal de Santa Catarina. Curso de Ciências Contábeis e Programa de Pós-graduação em Contabilidade. Publicação no [Portal de Periódicos UFSC](https://portal.periodicos.ufsc.br/). As ideias expressadas neste artigo são de responsabilidade de seus autores, não representando, necessariamente, a opinião dos editores ou da universidade.

### EDITORES

Carlos Eduardo Facin Lavarda e Suliani Rover

### HISTÓRICO

Recebido em: 31/12/2019 – Revisado por pares em: 13/05/2020 – Reformulado em: 20/05/2020 – Recomendado para publicação em: 31/07/2020 – Publicado em: 30/09/2020