

# Clientelismo e descentralização do imposto sobre terras rurais no Brasil

Thiago Costa Monteiro Caldeira<sup>1</sup> 

Tito Belchior Silva Moreira<sup>2</sup> 

Thiago Christiano Silva<sup>3</sup> 

DOI: 10.1590/0103-3352.2023.42.272008

## Introdução

“Para meus amigos, tudo, para meus inimigos, a lei.” A expressão utilizada como contraponto à aplicação impessoal e igualitária das leis (*rule of law*) é recorrentemente avaliada em estudos que buscam entender as causas do atraso no desenvolvimento econômico e na qualidade das instituições democráticas nos países (Besley; Persson, 2009; O’Donell, 2004; Rigobon; Rodrik, 2005).

As violações ao princípio da *rule of law* relacionam-se com várias formas de erosão das instituições democráticas, recebendo, na literatura brasileira, nomes como mandonismo, coronelismo ou clientelismo, a depender da abrangência e de características específicas (Carvalho, 1997).

Este artigo contribui na literatura de federalismo, instituições e atuação de grupos de interesse, ao apresentar evidências de políticas clientelistas no Brasil na gestão de tributos. O trabalho também se justifica devido ao desenho federativo brasileiro, especialmente na parte relativa à tributação<sup>4</sup>, ain-

1 Professor, Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP, Brasília, DF, Brasil. Email: thiago.caldeira@idp.edu.br

2 Professor, Escola de Políticas Públicas e Governo da Fundação Getúlio Vargas – FGV EPPG, Brasília, DF, Brasil. Email: titoeoco@yahoo.com.br

3 Professor, Universidade Católica de Brasília – UCB, Brasília, DF, Brasil. Email: thiagochris@gmail.com

4 Conforme Afonso (2016, p. 16), o capítulo tributário da Constituição Federal “conta com vinte artigos, dos quais onze já foram modificados, incluindo dois novos; se contar item por item, alínea, caput, parágrafos que foram incluídos, excluídos, modificados, já foram realizadas setenta e duas alterações, das quais trinta e oito envolviam tributos e receitas estaduais ou municipais”.

da estar em acomodação e pendente de mecanismos de coordenação e cooperação intergovernamentais (Souza, 2005), dado o arranjo atual estabelecido pela Constituição Federal de 1988.

O artigo explora os incentivos existentes para o gestor municipal (o prefeito) na decisão de cobrar e fiscalizar o pagamento do imposto sobre propriedade territorial rural – ITR, o qual, historicamente administrado de forma centralizada pela União, tem diagnóstico de mal gerido e com alto índice de sonegação (Brasil, 2003a; Brugnaro; Del Bel Filho; Bacha, 2003; Pereira; Barreto; Baima, 2019; Simonetti *et al.*, 2013). Segundo Alcides Jorge Costa (1994), a força política dos proprietários rurais impediu, durante muito tempo, a criação e cobrança do imposto sobre a propriedade rural. No mesmo sentido, Arretche (2007) cita que, na gestão do presidente Collor, ocorreu a tentativa de aprovar aumento da alíquota do ITR, por meio da Medida Provisória nº 289, de 1990, a qual foi rejeitada mesmo com o apoio dos partidos de centro-esquerda (e voto contrário do então maior partido – PMDB). De acordo com a autora, o debate no plenário do Congresso deixa muito claro que a medida teria efeitos negativos nos interesses dos ruralistas, que atuaram fortemente para rejeitá-la.

Com valor arrecadado no ano de 2019 de R\$ 1,9 bilhões, estudos apontam para um potencial de arrecadação do tributo de 10 a 133 vezes o valor atual, caso houvesse maior eficiência na cobrança, fiscalização ou atualizações em parâmetros que definem o enquadramento na alíquota do imposto aplicada (Sabbato, 2008; Imazon, 2015; Instituto Escolhas, 2019; Oliveira, 2010; Pereira; Barreto; Baima, 2019; Souza, 2004).

Com esse diagnóstico, o Congresso Nacional aprovou, em 2003, a Emenda Constitucional nº 42, que, entre outras alterações, passou a prever a possibilidade de o ITR, imposto de competência da União, ser fiscalizado e cobrado pelos municípios que assim desejarem.

Optando pela descentralização (e encargos decorrentes), o município receberia a totalidade dos recursos financeiros arrecadados a título de ITR relativos aos imóveis rurais nele localizado. Caso não faça a opção pela descentralização, o município continuaria a receber 50% da arrecadação obtida pela União.

Com a permissão constitucional e aprovação de normas regulamentadoras (lei e decreto), 2019 municípios optaram pela descentralização do ITR (até dezembro de 2017), tornando-se responsáveis pela cobrança e fiscalização.

Com a gestão municipal em curso para parte dos municípios brasileiros, este artigo avalia se há indicativos de pressão clientelista sobre a gestão municipal do ITR. A hipótese de clientelismo indicaria que o prefeito ruralista tende a favorecer seus pares ao manter o estado atual de elevada sonegação e baixa arrecadação, ou seja, a arrecadação do ITR seria menor quando gerida por prefeitos ruralistas, em relação aos demais municípios que descentralizaram.

Para avaliar o impacto na arrecadação do ITR decorrente de ser o prefeito ruralista, adota-se o modelo de diferenças em diferenças, em que o grupo de tratamento consiste nos municípios que elegem prefeitos ruralistas e grupo de controle os municípios que elegem prefeitos não ruralistas.

Os resultados indicam não haver efeito estatisticamente significativo sobre a arrecadação do ITR de ser um prefeito ruralista, em comparação a não ser ruralista e ter o imposto descentralizado. Tal resultado diverge na análise com recorte para a região Nordeste do Brasil, em que se identificou que ser o município gerido por prefeito ruralista reduz em 13,58% a arrecadação do ITR, confirmando estudos anteriores que indicam maior existência de práticas clientelistas nessa região. Como teste de robustez, estimou-se o impacto com uso de triplas diferenças, tendo encontrado o impacto estatisticamente significativo de a presença do prefeito ruralista reduzir em 12,15% a arrecadação do ITR, quando sob gestão municipal, confirmando o modelo base adotado inicialmente.

O artigo apresenta avaliações que permitem concluir, no caso concreto, proposições da teoria de federalismo fiscal a respeito do desenho federativo ótimo e realiza investigação empírica sobre atuação de grupos de interesse para benefício próprio, com possível afastamento da aplicação impessoal da lei tributária. Também confirma, ainda que pontualmente, estudos que indicam haver maior atuação de políticas clientelistas na região Nordeste do Brasil, em relação às demais regiões do país (Nichter, 2018, *apud* Kresch; Schneider, 2020).

Na seção 2 é apresentada a literatura sobre clientelismo, descentralização da administração pública e federalismo fiscal. Busca-se situar o artigo na literatura existente e a metodologia empregada nos trabalhos empíricos que testaram para a ocorrência de clientelismo na atuação de gestores públicos. Na seção 3, apresentam-se a base de dados e as metodologias empregadas para avaliar os efeitos, na gestão do ITR, de ser o município gerido por

prefeito ruralista. Na seção 4, apresentam-se os resultados alcançados e os testes de robustez e validação realizados. Na seção 5, apresentam-se a conclusão e os desenvolvimentos futuros a serem pesquisados.

## **Clientelismo, descentralização e impostos**

Neste artigo, considera-se o termo clientelismo no sentido proposto em Hicken (2011), como decorrente de relações de troca entre instituições ou indivíduos com algum aspecto negativo que resulta em estágios subótimos de democracia ou desenvolvimento econômico. Para o autor, “Os políticos fornecem benefícios apenas a indivíduos ou grupos que apoiam ou prometem apoiar o político. Da mesma forma, os clientes apoiam apenas o político que entrega, ou promete entregar, um benefício valioso em troca do apoio eleitoral do cliente” (Hicken, 2011, p. 291, tradução nossa).

Na literatura brasileira, José Murilo de Carvalho (1997, on-line) define, de modo geral, clientelismo como “um tipo de relação entre atores políticos que envolve concessão de benefícios públicos, na forma de empregos, benefícios fiscais, isenções, em troca de apoio político, sobretudo na forma de voto”.

Ao afastar a política pública do interesse geral coletivo, o clientelismo resulta em alto nível de corrupção e, em última instância, na deterioração da confiança nas instituições democráticas (Hicken, 2011).

Em Piattoni (2001), o clientelismo consiste em, de um lado, uma estratégia para aquisição e manutenção de poder (*patrons*) e, por outro lado, de proteção e manutenção de interesses (*clients*). Visto como um sistema de representação de interesses de preponderância individual, em oposição ao interesse coletivo, dadas as dificuldades de representação de grupos difusos e amplos, como apontadas no clássico trabalho de Mancur Olson (1971), identifica-se a presença de clientelismo em sociedades com diferentes níveis de desenvolvimento (Hicken, 2011).

Diferentes nuances decorrentes de características institucionais e culturais operam na disposição dos indivíduos em estabelecer relações de clientelismo, tornando prognósticos a respeito de sistemas políticos muito mais complexos que a teoria prediz (D’Attoma, 2017; Shami, 2012). Há uma gama de metodologias sendo empregadas, com uso de base de dados regionais (de um mesmo país) ou comparativa entre países, para identificar as causas e

consequências do clientelismo (Bobonis *et al.*, 2017; CH *et al.*, 2018; Gans-Morse; Mazzuca; Nichter, 2014; Hicken, 2011).

Diversos estudos empíricos e experimentais apresentam evidências que contestam as conclusões do estudo sobre o problema da ação coletiva de Olson (1971), mostrando que as preferências dos indivíduos podem não ser homogêneas e, diferentemente dos estudos clássicos em economia, baseadas em premissas muito além do mero interesse próprio, decorrentes de interações sociais construídas por laços peculiares a cada sociedade (Cárdenas; Ostrom, 2004; Meinzen-Dick; Raju; Gulati, 2002; Ostrom, 2000; Ostrom; Ahn, 2009). Com efeito, incorporam-se o conceito de capital social – *social capital* (Coleman, 1988) – e de teoria dos jogos (Camerer, 2011) na literatura da teoria do interesse público.

Nas relações de clientelismo que têm como contraparte a administração pública, aponta-se que o clientelismo torna-se mais viável quanto maior a disposição de recursos com margem de discricionariedade para o gestor público que aloca os gastos (Stokes, 2007) ou para aquele que repassa aos outros níveis da federação (Litschig, 2012).

Em outra abordagem, Bustikova e Corduneanu-Huci (2011) *apud* Stokes (2007), a partir de estudo empírico, concluem que o grau de desenvolvimento econômico está correlacionado negativamente ao grau de clientelismo, e apontam para evidências de que quanto maior a reputação dos servidores públicos (*bureaucracy's reputation*) em entregar serviços públicos de qualidade independentemente do partido político no poder, menor o espaço para ações clientelistas. Tais autores denotam, portanto, a importância da burocracia pública em evitar ataques ao sistema democrático e ao desenvolvimento econômico.

Também nesse sentido outros autores (Piattoni, 2001; Shefter, 1994) apontam que burocracias de baixa qualidade e regras do sistema eleitoral frágeis influenciam a decisão dos parlamentares e governantes em adotarem políticas clientelistas, ao contrário de políticas programáticas partidárias.

## Descentralização e Clientelismo

A atual distribuição de competências federativas no Brasil, estabelecida na Constituição Federal de 1988, decorre da percepção à época da Assembleia Constituinte de que a maior descentralização está atrelada a melhor democracia,

no sentido de que contribui para distribuição de poder, aumento da eficiência da administração pública e *accountability* (Souza, 2001).

O sistema federativo brasileiro, em comparação a outras federações mundo afora, é estruturado em três níveis de autonomia na federação (União, estados e municípios), algo bastante peculiar (Tomio, 2005), trazendo uma complexidade de desenho constitucional e de harmonização entre instituições que encontra pouco paralelo em outros países. Souza (2019, p. 2) aponta a existência de grande variedade de arranjos federativos, sendo o Brasil um exemplo de federalismo não “em resposta às clivagens sociais decorrentes de etnia, língua ou religião, mas sim de disputas regionais quando da adoção do sistema republicano”.

Também se aponta como fator favorável à descentralização de poder em estruturas federativas a maior estabilidade da democracia, em função de maior disponibilidade de oportunidades a novos políticos (Myerson, 2006) e por permitir que grupos políticos que perderam a eleição em um nível de governo tenham a chance de atuar em outras instâncias, acomodando as frustrações decorrentes da saída de governo e tornando-a menos custosa (Weingast, 2014).

Por outro lado, Celina Souza (2001, p. 530) cita que parlamentares influentes na Assembleia Constituinte de 1998 entendiam que “os prefeitos tratam a arrecadação de impostos como uma questão política e não financeira e são mais suscetíveis a pressões contra a cobrança de impostos do que os governadores”.

Nesse sentido, há diversos argumentos contrários à descentralização política, sendo recorrente a discussão sobre a suscetibilidade dos governos locais à captura pela elite local, em razão da i) menor atenção dada pela mídia (menor efeito fiscalizatório da imprensa); ii) da maior capacidade dessas elites de organizarem-se ao nível local com coesão e interesses homogêneos; e iii) e da menor capacidade da burocracia em coletar tributos e gerir os gastos (Blanchard; Shleifer, 2001; Mookherjee, 2015).

Outros autores (Eaton, 2006) apontam para efeitos perversos da descentralização fiscal em países com instabilidade (guerrilhas, conflitos), em vista do risco de os recursos financeiros serem direcionados para armar milícias. Mesmo em tempos de paz, a descentralização levaria a perda de eficiência (perda de escala) ao multiplicar as instâncias burocráticas e dificuldades

de coordenação de políticas (Oates, 1985; Weingast, 2009; Weingast, 2014).

Em Marcus Melo (1996, p. 15), relatam-se diversos efeitos perversos da descentralização, entre os quais a perda de capacidade regulatória e de formulação de políticas públicas, decorrente da baixa qualificação das burocracias, e maior índice de corrupção e clientelismo (captura pelas elites locais). Nesse sentido, aponta que “a imprensa, o Legislativo e Judiciário – são mais efetivos e independentes no nível nacional. A representação de minorias também ocorre de forma mais efetiva no plano nacional (sobretudo nos sistemas de voto proporcional)”.

As idas e vindas na história do desenho federativo brasileiro, em ciclos de centralização e descentralização, estão relacionadas à acentuada desigualdade regional e social e, com a redemocratização na década de 80, resultou em forte descentralização fiscal (Rezende; Afonso, 2004). Arretche (2004), em análise dos sistemas tributário e fiscal brasileiros, caracteriza o sistema legal de repartição de receitas, pós Constituição Federal de 1988, como limitador da capacidade de gasto do governo federal e de sua capacidade de coordenação de políticas. No entanto, a autora demonstra que, “a despeito das tendências dispersivas derivadas tanto dos sistemas tributário e fiscal quanto do sistema partidário” (Arretche, 2004, p. 18), o governo federal tem condições e mecanismos para exercer coordenação de políticas.

Já Lopreato (2022) investiga a origem e a evolução do federalismo brasileiro desde 1891, apontando momentos de centralização e descentralização, comumente relacionados a interesses das elites regionais, questões atinentes à proteção da unidade do território nacional e ao grau de respeito às instituições democráticas. Na redemocratização pós Constituição de 1988, o autor aponta um arranjo sustentado por descentralização da execução das políticas públicas, com aumento da concentração de poder na esfera federal (em especial nos assuntos de finanças públicas) e perda de relevância dos estados diante do avanço dos municípios.

O movimento de descentralização favoreceu a participação no bolo arrecadatório para os municípios, a partir de maior recebimento de repasses (ou transferências) de parte de receitas arrecadadas pela União (Afonso, 2016), principalmente, conforme se observa na Tabela 1.

Tabela 1 – Divisão da Receita Tributária por Ente Federativo

Conceito	Central	Estadual	Local	Total	Central	Estadual	Local	Total
	Carga - % do PIB				Composição - % do Total			
Arrecadação Direta								
1960	11,14	5,45	0,82	17,41	64,0	31,3	4,7	100,0
1970	17,33	7,95	0,70	25,98	66,7	30,6	2,7	100,0
1980	18,31	5,31	0,90	24,52	74,7	21,6	3,7	100,0
1990	19,29	8,52	0,97	28,78	67,0	29,6	3,4	100,0
2000	20,38	8,45	1,73	30,56	66,7	27,6	5,7	100,0
2010	22,36	8,81	2,07	33,24	67,3	26,5	6,2	100,0
2013	22,73	8,79	2,20	33,72	67,4	26,1	6,5	100,0
2014	22,26	8,86	2,30	33,42	66,6	26,5	6,9	100,0
Receita Disponível								
1960	10,37	5,94	1,11	17,42	59,5	34,1	6,4	100,0
1970	15,79	7,59	2,60	25,98	60,8	29,2	10,0	100,0
1980	16,71	5,70	2,10	24,51	68,2	23,3	8,6	100,1
1990	16,95	7,94	3,89	28,78	58,9	27,6	13,5	100,0
2000	17,07	8,16	5,33	30,56	55,9	26,7	17,5	100,1
2010	18,76	8,34	6,13	33,23	56,5	25,1	18,4	100,0
2013	19,19	8,22	6,30	33,71	56,9	24,4	18,7	100,0
2014	18,60	8,35	6,47	33,42	55,7	25,0	19,3	100,0

Fonte: Afonso (2016, p. 5).

Em relação às receitas obtidas pelos municípios, nota-se, na Tabela 2, que mais de 65% das receitas totais disponíveis têm como origem repasses de tributos de titularidade dos estados (ICMS, IPVA) e União (IPI, IR, notadamente). A arrecadação tributária própria está concentrada no Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISS e no Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU. O ITR representa ínfima proporção no total das receitas, com 0,2% do bolo, resultado de R\$1,2 bilhões distribuídos pela regra vigente: 100% do ITR com o município de localização do imóvel caso esteja o imposto descentralizado, e 50% caso contrário.

Tabela 2 – Receitas municipais no ano de 2019

RUBRICA	Valor (R\$ bi)	Part.
Transferências Recebidas (a)	446,70	65,2%
Receitas Tributos Municipais (b)	135,15	19,7%



RUBRICA	Valor (R\$ bi)	Part.
ISS	72,91	10,6%
IPTU	51,31	7,5%
ITBI	12,87	1,9%
Taxas	12,02	1,8%
Receita com ITR (c)	1,20	0,2%
Outras receitas (d)	46,29	6,8%
Total receitas correntes (a+b+c+d)	684,68	100,0%

Fonte: Elaborada pelos autores com dados do Ipeadata (2022).

Em análise empírica aplicada para a gestão de imposto local no Brasil, Christensen e Garfias (2021) avaliam se os prefeitos são sensíveis ao custo político de cobrar o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU). No estudo, os autores verificam se a probabilidade de atualizar o cadastro (valor e titularidade) de imóveis urbanos do município, essencial para a correto cálculo do imposto, é explicado pelo fato de o prefeito estar no primeiro ou no segundo mandato, no qual não seria possível disputar novamente a eleição.

O resultado é que prefeitos em mandato sem a possibilidade de reeleição têm 40% maior probabilidade de realizar a atualização do cadastro dos imóveis, com efeito ainda maior nos municípios mais desiguais e mais pobres, confirmando a tese de que são suscetíveis à pressão eleitoral pelos pagantes de maior capacidade econômica. Outros autores apontam diversas práticas clientelistas relacionadas à gestão fundiária local, como a não fiscalização de áreas ocupadas irregularmente (Holland, 2016; Varley, 1994) e a oferta de serviços públicos condicionada a apoio eleitoral (Auerbach, 2016).

Em análise também sobre a gestão pelos municípios do IPTU, Hollenbach e Silva (2019) apontam indícios de captura das políticas tributárias pela elite local. Os autores avaliaram a arrecadação do imposto municipal e encontraram evidências de que os municípios com maior desigualdade social (maior índice de GINI) coletam menos receitas do imposto e são menos propensos a se habilitar em programas de apoio e capacitação à burocracia fiscal. Também em Mansuri e Rao (2013), demonstra-se que a captura dos governos pelas elites locais é maior quanto maior a desigualdade social, em termos de renda, analfabetismo ou distância geográfica dos centros de poder.

Os estudos empíricos com base em dados *cross-section* de países não são conclusivos a respeito dos efeitos da descentralização na qualidade dos governos, dada a diversidade de características dos países (Fan; Lin; Treisman, 2009; Mookherjee, 2015), tendo a literatura empírica se voltado para a avaliação específica para cada país (*intra-country*). Nesse sentido, há estudos que avaliam a captura do governo local por elites na gestão de recursos públicos, aplicados a países emergentes, como para a Índia (Anderson; Francois; Kotwal, 2015), Filipinas (Cruz; Labone; Querubin, 2017), Indonésia (Alatas *et al.*, 2019) e, como já citado, Brasil (Hollenbach; Silva, 2019).

### Gestão do ITR e base de dados

A opção dada aos municípios de gerir o ITR, permitida pela emenda constitucional em 2003, significou uma descentralização apenas parcial do imposto. Foi transferida aos entes municipais a possibilidade de cobrar e fiscalizar, mantendo com a União a competência normativa para definir e alterar alíquotas, isenções e obrigações acessórias supletivas a serem prestadas pelo contribuinte.<sup>5</sup>

O trecho alterado na Constituição Federal (inciso III do § 4º do art. 153) passou a dispor que o ITR “será fiscalizado e cobrado pelos Municípios que assim optarem, na forma da lei, desde que não implique redução do imposto ou qualquer outra forma de renúncia fiscal” (Brasil, 2003b, art. 1º). Portanto, a legislação federal de regência do imposto continua se aplicando, cabendo aos municípios as atribuições de fiscalização, e sem prejuízo da competência supletiva da Secretaria da Receita Federal, conforme Lei 11.250, de 27 de dezembro de 2005.

As alíquotas do imposto estão definidas na Lei federal 9.393, de 19 de dezembro de 1996 – Lei do ITR, inalteradas desde então. A mesma lei define diversos critérios para cálculo do tributo, prazo e responsáveis pelo pagamento e critérios de apuração e contestação do valor calculado. Dessa forma, não há possibilidade de o município alterar alíquotas ou critérios estabelecidos para cálculo do tributo. A delegação recebida, portanto, traduz-se em buscar formas eficientes de verificar a correta aplicação da lei.

Ressaltam-se duas disposições da Lei do ITR intimamente relacionadas à possibilidade de sonegação. A primeira delas, estabelecer que o imposto será

5 As alterações em alíquotas, regras de base de cálculo e isenções do ITR exigem aprovação de lei federal.

apurado e pago diretamente pelo contribuinte, independentemente de prévio procedimento da administração tributária, sujeitando-se a homologação posterior. Dessa forma, cabe à pessoa responsável pelo tributo calcular o seu próprio ITR e pagar na data devida. O poder público responsável pela fiscalização poderá silenciar a respeito do valor pago (homologação tácita) ou, no prazo de 5 anos, recusar o valor pago e recalculá-lo de ofício – lançar o tributo – em vista de subavaliação ou prestação de informações inexatas, incorretas ou fraudulentas (art. 14 da Lei do ITR), incluindo multas e juros de mora.

Em segundo, a Lei do ITR abre margem para julgamentos subjetivos tanto para definição da base de cálculo quanto para a alíquota aplicada. A base de cálculo do imposto é o valor da terra nua, ou seja, o valor da terra sem a consideração de benfeitorias ou culturas, estabelecido a partir do preço de mercado das terras. Como o valor da terra depende de uma série de fatores (Dias; Vieira; Amaral, 2001, p. 50; Malassise; Parré; Fraga, 2015; Pope; Goodwin, 1984), em especial a variação no preço da produção agrícola, há grande potencial de litígio entre contribuinte e Administração Pública nesse aspecto.

Já em relação às alíquotas, a Lei estabelece uma tabela de modo que a alíquota é maior quanto maior a área do imóvel (em hectares), e menor quanto maior o grau de utilização (GU) do imóvel, conforme Tabela 3. O grau de utilização corresponde à relação percentual entre a área efetivamente utilizada e a área aproveitável (art. 10, §1º), refletindo, portanto, o grau de produtividade da terra. A esse respeito, criou-se um índice mínimo de cabeças de rebanho por hectare para que a área utilizada de pasto possa ser registrada pelo contribuinte como área efetivamente utilizada (Brasil, 2002).

Tabela 3 – Alíquotas do ITR

Área total do imóvel (em hectares)	Grau de utilização (em %)				
	Maior que 80	Maior que 65 até 80	Maior que 50 até 65	Maior que 30 até 50	Até 30
Até 50	0,03	0,20	0,40	0,70	1,00
Maior que 50 até 200	0,07	0,40	0,80	1,40	2,00
Maior que 200 até 500	0,10	0,60	1,30	2,30	3,30
Maior que 500 até 1.000	0,15	0,85	1,90	3,30	4,70
Maior que 1.000 até 5.000	0,30	1,60	3,40	6,00	8,60
Acima de 5.000	0,45	3,00	6,40	12,00	20,00

Fonte: Anexo da Lei nº 9.393/1996 (Brasil, 1996).

A partir das regras acima expostas, é possível extrair que a sonegação do ITR pode ocorrer, principalmente, pelos seguintes canais: i) o contribuinte sequer apura e sequer paga um valor de imposto e, não tendo o poder público um controle sobre quais são os imóveis rurais e quem os detém, passa-se despercebida a ausência de receita tributária; ii) o contribuinte calcula o imposto, mas subavalia o valor do imóvel, em relação ao de mercado, ou superestima o percentual de áreas não tributáveis (áreas de preservação ambiental e áreas imprestáveis para exploração), de forma a reduzir a base de cálculo do ITR; iii) o contribuinte calcula o imposto, mas aplica incorretamente a tabela de alíquotas prevista no anexo da Lei do ITR, em especial informando grau de utilização do imóvel maior que a real. Tais ações são as principais formas apontadas em Simonetti *et al.* (2013) e em Pereira, Barreto e Baima (2019) para o diagnóstico de elevada sonegação no imposto.

A partir da publicação da Lei 11.250, de 27 de dezembro de 2005, que regulamenta a descentralização, por convênio, da União para os municípios, diversas ações colaborativas foram empreendidas no âmbito do Comitê Gestor do ITR, a exemplo de cursos para treinamento de servidores. O Comitê foi criado pelo Decreto nº 6.433, de 15 de abril de 2008 e é composto por representantes do governo federal e municípios. Essas informações e outras orientações sobre a delegação do ITR, assim como acessos a sistemas compartilhados entre os entes da federação envolvidos estão concentrados no Portal do ITR (Brasil, 2020).

## Base de dados

Para a avaliação empírica sobre gestão do ITR pelos municípios e possível atuação clientelista por parte de prefeitos ligados a atividades ruralistas, foram levantados, para o período de 2005 a 2016, os dados de arrecadação do imposto (Brasil, 2021), datas de opção e de vigência do convênio de descentralização (Brasil, 2020), população, área, PIB per capita e valor adicionado bruto agropecuário dos municípios (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, 2020). Diversas outras variáveis municipais foram levantadas para testes de calibração e robustez dos modelos, disponíveis no IBGE e IPEADATA.

Para base de dados sobre os gestores municipais (os prefeitos), para fins de enquadramento como “ruralista”, consideraram-se as disponíveis no Tribunal

Superior Eleitoral – TSE (Brasil, 2022). Todas as informações utilizadas são, portanto, públicas e abertas, disponíveis no sítio eletrônico do Tribunal. A base de dados dessa fonte contém informações sobre candidatos em cada eleição brasileira, seu nome, partido, bens declarados, ocupação, resultados das eleições<sup>6</sup>, dentre outras. Foram consideradas as seguintes ocupações (e respectivo código) para o prefeito ser enquadrado como ruralista: produtor agropecuário (234); agricultor (601); pecuarista (602); trabalhador rural (606).

Adicionalmente, identificou-se que muitos prefeitos são produtores rurais ou possuem investimentos relevantes em sociedades empresariais agropecuárias ou cooperativas, e informam a ocupação de forma diversa, por exemplo, como “empresários”. Para enquadrá-los na definição de ruralista, foi levantada a declaração de bens informada ao TSE por cada candidato eleito, e apurado o valor dos bens que foram registrados constando alguma dessas palavras na descrição: “lote rural” “propriedade rural”, “terras rurais”, “imóvel rural”, “fazenda”, “bovinos”, “gado”, “equinos”, “terras na zona rural”, “sítio”, “agropecuária”, “agropecuário”. Caso a soma do valor desses bens resultasse maior que R\$500 mil, o candidato eleito a prefeito foi considerado um prefeito ruralista, para efeito deste artigo.

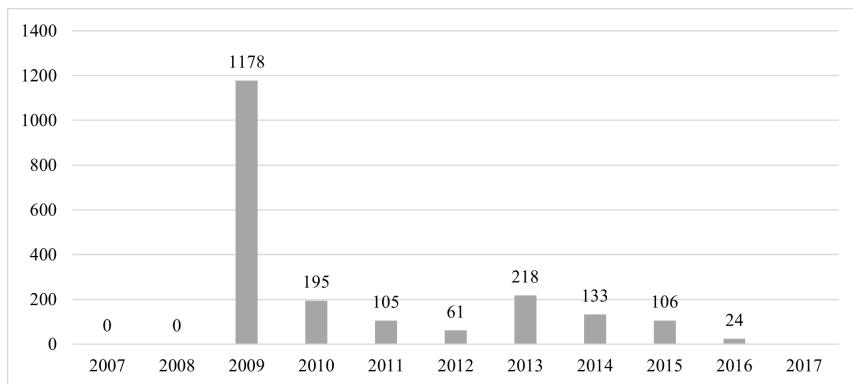
Ressalta-se que a declaração de bens detalhada de cada candidato passou a ser disponibilizada pelo TSE a partir da eleição municipal realizada em 2008. Dessa forma, consideraram-se, no período de mandato de 2005 a 2008, para enquadramento do prefeito como ruralista, a informação declarada de ocupação e, adicionalmente, para aqueles prefeitos que foram reeleitos em 2008, a informação de bens foi extraída a partir dos dados de 2008 e replicada de forma retroativa a 2005.

Para o painel levantado, observa-se que, em 23% dos municípios, o prefeito é ruralista, sendo destes 17% enquadrados pelo critério de ocupação declarada, e 6% pelo critério de declaração de bens. O percentual de municípios que elegeram prefeitos ruralistas é decrescente das eleições de 2004, 2008 e 2012, de 32%, 21% e 15%, respectivamente. Há pouca diferença na comparação entre as regiões geográficas: o percentual de ruralistas prefeitos nas regiões é de 13,4% no Nordeste, 14,6% no Centro Oeste, 15,2% no Norte, 15,9% no Sudeste e 16,1% no Sul.

6 As últimas eleições municipais regulares ocorreram nos anos de 2000, 2004, 2008, 2012, 2016 e 2020.

Antes de 2009, não estava em vigência nenhum convênio de descentralização do ITR, em vista de ausência de regulamentação do procedimento de delegação de competências e das primeiras manifestações de opção terem sido feitas ao final de 2008. A data de vigência da descentralização é demonstrada no Gráfico 1, a qual é considerada na base de dados para avaliação do efeito na arrecadação do ITR do prefeito ruralista.

Gráfico 1 – Quantidade de descentralizações do ITR da União para os municípios, por ano



Fonte: Elaborado pelos autores com dados do Portal do ITR (Brasil, 2020).

## Modelos empíricos e resultados

Para confirmar sobre possível efeito do prefeito ruralista na arrecadação do ITR, é feita estimação do modelo de diferença em diferenças (Gertler *et al.*, 2015). O modelo estatístico para diferença em diferenças é apresentado abaixo:

$$Y_{it} = \alpha X_{it} + \beta T_{it} + \lambda_t + \delta_i + \varepsilon_{it} \quad (\text{Equação 1})$$

em que  $Y_{it}$  representa a variável dependente estudada (arrecadação do ITR) referente ao município “i” no momento “t”. Trata-se do total pago pelos contribuintes do ITR, portanto não há qualquer consideração a respeito da apropriação pela União ou pelo município do montante arrecadado.

O item  $X_{it}$  representa as variáveis de controle: área, população, representatividade do agronegócio (VAB\_agro/VAB total), e PIB per capita deflacionado. Já o componente  $T_{it}$  representa uma variável binária com valor 1, caso

o município  $i$  seja do grupo de tratamento (prefeito ruralista) no ano  $t$ , e valor 0, caso seja grupo de controle no ano  $t$ . Os componentes  $\lambda$  e  $\delta$  representam o efeito fixo de tempo e de município.

O coeficiente de efeitos fixos que se busca estimar, o qual indicará o efeito do prefeito ruralista na arrecadação do ITR, consiste no item  $\beta$ . O item  $\varepsilon$  corresponde ao termo de erro. A variável de resultado é o logaritmo natural da receita deflacionada do ITR, portanto os impactos podem ser interpretados como mudanças percentuais.

O método de diferença em diferenças é aplicado apenas com os municípios em que houve a descentralização do ITR no ano de 2009 (ou seja, 1.178 municípios). Com essa base de dados, estima-se o efeito do prefeito ruralista no período de 2009 a 2016, compreendendo duas gestões municipais (mandato de 2009 a 2012, e mandato de 2013 a 2016), e eleições com troca de gestão em 2012.

A análise descritiva para o recorte utilizado (municípios que descentralizaram o ITR) é apresentada na Tabela 4, em que a comparação entre as características do grupo de tratamento (prefeito ruralista) e grupo de controle (prefeito não ruralista) demonstra diferenças sempre significantes. Em vista das diferenças identificadas, é realizado também a estimação com a inclusão de pesos para balanceamento das diferenças, por meio de *entropy balancing* (Hainmueller, 2012).

Tabela 4 - Diferenças de médias das covariadas

	Municípios que descentralizaram		
	Tratado	Controle	P-valor
<b>BRASIL</b>			
ln(População)	9.133	9.311	0.00 ***
ln(PIB per capita)	3.187	3.293	0.00 ***
ln(Part Agro)	-1.385	-1.429	0.09 *
ln(Área do Município)	6.743	6.979	0.00 ***

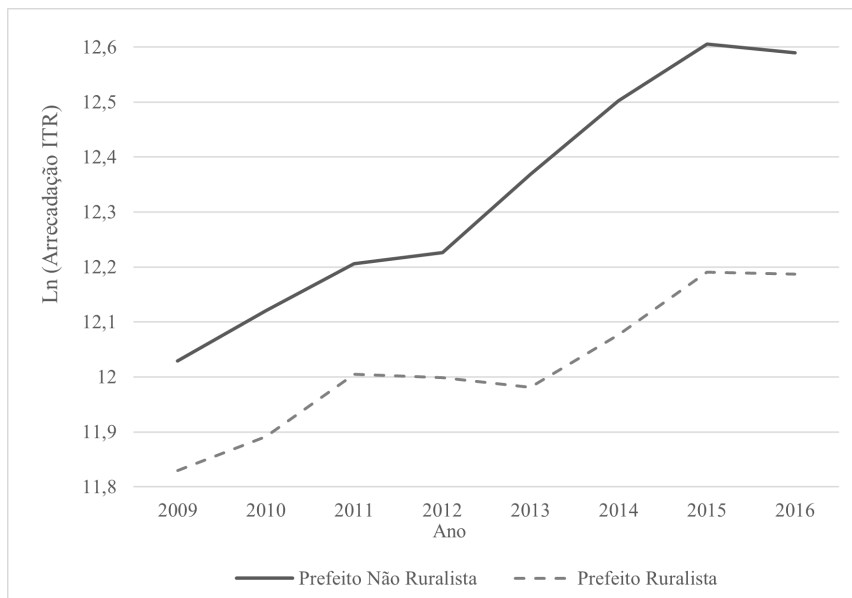
Notas: Os níveis de significância são representados por \*\*\*  $p < 0.01$ , \*\*  $p < 0.05$ , \*  $p < 0.10$ . ln ( ) representa o logaritmo natural. A hipótese nula do t-teste é que as médias são iguais. Tratado significa ser prefeito ruralista.

Fonte: Elaborada pelos autores com dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE (2020).

No Gráfico 2, consta um gráfico de tendências paralelas, com a evolução na arrecadação do ITR para grupo de tratamento (prefeito ser ruralista) e controle (prefeito não ser ruralista) antes e após as eleições do ano de 2012,

considerando apenas os municípios que haviam descentralizado o ITR em 2009. Percebe-se que há paralelismo previamente às eleições e, com a entrada de novos prefeitos ruralista, as curvas que demonstram a arrecadação média do ITR (em logaritmo) é levemente alterada.

Gráfico 2 – Evolução na arrecadação do ITR em municípios com prefeitos ruralistas e não ruralistas



Fonte: Elaborado pelos autores, com dados da Secretaria da Receita Federal (Brasil, 2021).

A Tabela 5 apresenta os resultados de modelos com e sem covariadas e com e sem pesos para balanceamento das diferenças. Os resultados mostram ausência de efeito na arrecadação do ITR de ser prefeito ruralista para a média Brasil, em todos os modelos 1, 2, 3 e 4, tendo em vista o efeito estatisticamente não significativo a 95% para o coeficiente de interesse (P. Ruralista).

Tabela 5 – Efeito do prefeito ruralista na arrecadação do ITR por Diferença em Diferenças

	1	2	3	4
P. Ruralista	-0.030	-0.032*	-0.027	-0.024
	(0.02)	(0.02)	(0.02)	(0.02)
ln_Populacao		0.484***	0.627***	



		(0.16)	(0.17)	
ln_PIB percapita		0.146***	0.118***	
		(0.04)	(0.04)	
ln_Part Agro		-0.021	-0.024	
		(0.02)	(0.03)	
ln_Área		-0.165	-0.462***	
		(0.13)	(0.17)	
_cons	11.959***	7.946***	9.220***	12.259***
	(0.00)	(1.65)	(1.81)	(0.01)
Covariadas	Não	Sim	Sim	Não
EB Pesos	Não	Não	Sim	Sim
N	9412	9412	9412	9412

**Notas:** Os níveis de significância são representados por \*\*\*  $p < 0.01$ , \*\*  $p < 0.05$ , \*  $p < 0.10$ . Os pesos por entropy balance (Hainmueller, 2012). Em todos os modelos, há clusterização dos erros para municípios. A variável dependente é a arrecadação total de ITR e o coeficiente estimado para efeito do prefeito ruralista resulta de variável binária (dummy igual a 1). Em todos os modelos, a base de dados contempla o período de 2009 a 2016, que compreende duas gestões municipais. Consideram-se na base de dados apenas os municípios que descentralizaram o ITR em 2009. As covariadas municipais incluídas foram área, população, PIB per capita e proporção do agronegócio no valor adicionado bruto gerado no município, todas em logaritmo.

Fonte: Elaborada pelos autores.

Na Tabela 6, são apresentadas as estimações de diferença em diferenças para as regiões geográficas do país. O efeito encontrado para a região Nordeste é de impacto do prefeito ruralista em reduzir o que se coleta de ITR em 13,58%, aplicado o ajuste sobre o coeficiente (-14,6%) proposto em Giles (2011). Para as demais regiões não foi encontrado efeito estatisticamente significativo.

**Tabela 6 – Efeito do prefeito ruralista na arrecadação do ITR por região do Brasil**

	Municípios que Descentralizaram				
	Nordeste	Norte	Sudeste	Sul	Centro Oeste
P. Ruralista	-0.146**	0.061	-0.008	-0.015	-0.016
	(0.07)	(0.06)	(0.03)	(0.02)	(0.03)
ln_Populacao	2.032**	-0.091	0.505	0.105	0.146
	(0.85)	(0.36)	(0.40)	(0.39)	(0.21)
ln_PIB percapita	-0.115	0.003	0.044	0.139***	0.085
	(0.36)	(0.25)	(0.05)	(0.05)	(0.07)
ln_Part Agro	0.018	0.103	-0.135***	-0.074	-0.019
	(0.18)	(0.14)	(0.04)	(0.05)	(0.06)
ln_Área	-1.605*	0.150	-1.070	-0.142	-0.205
	(0.91)	(0.42)	(1.05)	(0.14)	(0.13)

Municípios que Descentralizaram					
	Nordeste	Norte	Sudeste	Sul	Centro Oeste
_cons	2.260 (8.25)	11.051*** (4.14)	13.504* (7.67)	11.574*** (3.58)	13.161*** (2.02)
Covariadas	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
EB Pesos	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
N	677	776	3373	2573	2013

**Notas:** Os níveis de significância são representados por \*\*\*  $p < 0.01$ , \*\*  $p < 0.05$ , \*  $p < 0.10$ . Os pesos por entropy balance (Hainmueller, 2012). Em todos os modelos, há clusterização dos erros para municípios. A variável dependente é a arrecadação total de ITR e o coeficiente estimado para efeito do prefeito ruralista resulta de variável binária (dummy igual a 1). Em todos os modelos, a base de dados contempla o período de 2009 a 2016, que compreende duas gestões municipais. Na base de dados consideram-se apenas os municípios que cobram e fiscalizam o ITR (descentralizados). As covariadas municipais incluídas foram área, população, PIB per capita e proporção do agronegócio no valor adicionado bruto gerado no município, todas em logaritmo.

Fonte: Elaborada pelos autores.

## Teste de Robustez – Estimação por Triplas Diferenças

Adota-se a estimativa de triplas diferenças, em que se estima o efeito de ter sido descentralizado o ITR e, adicionalmente, a gestão municipal estar sob prefeito ruralista. Com esse modelo é possível agregar mais informações à estimação, em comparação ao recorte realizado no método de duplas diferenças. Estima-se o coeficiente de interação entre os dois tratamentos (descentralizar e ser prefeito ruralista), o qual indica o impacto na arrecadação de ser prefeito ligado à atividade rural e estar o ITR sob sua administração (descentralizado).

Adotam-se as mesmas covariadas do modelo anterior: i) área; ii) população; iii) a participação das atividades agropecuárias no total, representado pela relação valor adicionado bruto agropecuário (VAB agropecuário) dividido pelo VAB total dos municípios; e iv) Produto Interno Bruto per capita municipal deflacionado.

A Tabela 7 apresenta os resultados de diferentes modelos estimados para avaliar o efeito na arrecadação do ITR do prefeito ruralista, em vista da descentralização do imposto para os municípios, sendo obtidos resultados inconclusivos em vista dos diferentes cenários e modelos estimados e da variação encontrada.

Foram estimados dois períodos, de forma a abarcar o efeito de duas gestões municipais: i) gestão de 2009 a 2012, tendo a eleição ocorrido em 2008<sup>7</sup>;

7 Tendo em vista que antes de 2009 não houve nenhuma descentralização do ITR da União para os municípios, inclui-se no primeiro período estimado todo o mandato anterior (2005 a 2008), não havendo prejuízo no modelo de diferença em diferenças.

ii) gestão de 2013 a 2016, tendo a eleição ocorrido em 2012. Nos dois períodos considerados, inclui-se também o ano da eleição (anterior ao início de mandato), para fins de cômputo do período pré-tratamento (prefeito ruralista).

A primeira coluna apresenta os pares de comparação entre tratamentos (0#1; 1#0; 1#1), sendo 0 caso não haja tratamento, e 1 caso haja o tratamento. Assim, na primeira linha temos o efeito de o ITR não ter sido descentralizado e o prefeito ser ruralista (0#1), resultando, na primeira gestão avaliada (2009 a 2012), efeito estatisticamente significativo de redução em cerca de 3% no valor arrecadado. Tendo em vista que o ITR não estaria sendo cobrado e fiscalizado pelo município (ITR não descentralizado), é possível que os canais de influência do prefeito ruralista estejam operando por outros meios, diferentes da gestão direta do imposto. Já no segundo mandato avaliado, não se encontrou significância para tal efeito.

Nas segunda e terceira linhas da Tabela 7, temos o efeito de estar descentralizado para o município o ITR e não ser prefeito ruralista (1#0) e ser prefeito ruralista (1#1). Apresenta-se também a diferença entre os dois efeitos. Nos modelos 1 e 2, a diferença de coeficientes tem baixa significância estatística e indica que ser prefeito ruralista, após ter descentralizado o ITR, aumenta a arrecadação do ITR em cerca de 2%, em relação a não ser prefeito ruralista. No entanto, já nos modelos 3 e 4 (com pesos por *entropy balancing*), o efeito inverte, resultando em redução de -1,4% (diferença entre os coeficientes).

Ou seja, conclui-se que a descentralização do ITR leva a aumento na arrecadação do ITR, no entanto não é possível concluir, para média Brasil, se o efeito da descentralização é maior estando o município sob gestão de prefeito ruralista ou de prefeito não ruralista.

Para o segundo mandato avaliado, a diferença de coeficientes resulta sempre negativa e próximo de cinco pontos percentuais, o que resulta diferença estatisticamente não significativa, e, nos modelos 7 e 8, o coeficiente para prefeito ruralista resultou nulo.

Assim, é possível concluir que os resultados confirmam o achado do modelo anterior, de duplas diferença, de que não há diferença significativa, em termos de arrecadação do ITR, entre ser prefeito ruralista e não ser prefeito ruralista, na média Brasil.

Tabela 7 – Efeito de prefeitos ruralistas com triplas diferenças

Descentraliza / P. Ruralista	Gestão 1 Período de 2008 a 2012				Gestão 2 Período de 2012 a 2016			
	1	2	3	4	5	6	7	8
0#1	-0.020** (0.01)	-0.021** (0.01)	-0.036** (0.02)	-0.037** (0.02)	0.011 (0.01)	0.011 (0.01)	0.008 (0.02)	0.009 (0.02)
1#0	0.056*** (0.01)	0.053*** (0.01)	0.035** (0.02)	0.037** (0.02)	0.166*** (0.02)	0.165*** (0.02)	0.058** (0.03)	0.060** (0.03)
1#1	0.082*** (0.03)	0.078*** (0.03)	0.021 (0.03)	0.023 (0.03)	0.110*** (0.03)	0.109*** (0.03)	0.010 (0.03)	0.013 (0.03)
Diferença entre (1#1) e (1#0)	0.026*	0.025*	-0.014	-0.014	-0.056	-0.056	-0.048	-0.047
Covariadas	Não	Sim	Sim	Não	Não	Sim	Sim	Não
EB Pesos	Não	Não	Sim	Sim	Não	Não	Sim	Sim
N	27556	27550	27550	27556	27485	27478	27478	27485

**Notas:** Os níveis de significância são representados por \*\*\*  $p < 0.01$ , \*\*  $p < 0.05$ , \*  $p < 0.10$ . Os pesos por entropy balance (Hainmueller, 2012). Em todos os modelos há clusterização dos erros para municípios. A variável dependente é a arrecadação total de ITR e o coeficiente estimado para efeito do prefeito ruralista resulta de variável binária (dummy igual a 1). As covariadas municipais incluídas foram área, população, PIB per capita e proporção do agronegócio no valor adicionado bruto gerado no município, todas em logaritmo.

Fonte: Elaborada pelos autores.

Nas tabelas 8, 9 e 10 são apresentadas as estimações de triplas diferenças para as regiões geográficas do país. Destacam-se dos resultados que: 1) em regra, não há efeito significativo na arrecadação do ITR quando há descentralização e o prefeito é ruralista, em relação a não ser ruralista; e 2) como exceção à regra anterior, há evidência de que na região Nordeste, quando o ITR está sob gestão municipal, ser prefeito ruralista leva a menor arrecadação, em relação a não ser prefeito ruralista.

Os dois achados acima confirmam as conclusões do modelo duplas diferenças, em que não se encontrou efeito consistente e significativo do prefeito ruralista para a maioria das regiões geográficas e para a média Brasil, mas em relação à região Nordeste verificou-se que o efeito é de reduzir a arrecadação do ITR: a diferença de coeficientes nos modelos 1 a 4 da Tabela 8 indica o efeito médio de reduzir em 12% a arrecadação do ITR, em relação ao prefeito não ruralista.

Tal resultado confirma, ainda que pontualmente, estudos que indicam haver maior atuação de políticas clientelistas na região Nordeste do Brasil, em relação às demais regiões do país (Nichter, 2018, *apud* Kresch; Schneider, 2020).

Tabela 8 – Efeito na arrecadação de prefeitos ruralistas na região Nordeste e Norte

Descentraliza / P. Ruralista	Região Nordeste				Região Norte			
	2008 a 2012		2012 a 2016		2008 a 2012		2012 a 2016	
	1	2	3	4	5	6	7	8
0#1	-0.005 (0.02)	-0.054 (0.06)	0.004 (0.02)	0.016 (0.03)	-0.070* (0.04)	-0.103* (0.05)	0.013 (0.05)	0.076 (0.07)
1#0	0.074* (0.05)	0.041 (0.04)	0.065 (0.06)	0.008 (0.07)	0.041 (0.08)	0.020 (0.08)	0.072 (0.11)	-0.047 (0.09)
1#1	-0.050 (0.13)	-0.086 (0.15)	-0.074 (0.07)	-0.120* (0.06)	0.053 (0.09)	-0.020 (0.09)	0.061 (0.10)	-0.019 (0.08)
Diferença entre (1#1) e (1#0)	-0.124**	-0.127**	-0.139**	-0.128**	0.012	0.040	-0.011	0.028
Covariadas	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
EB Pesos	Não	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não	Sim
N	8852	8852	8809	8809	2119	2119	2115	2115

**Notas:** Os níveis de significância são representados por \*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.10. Os pesos por entropy balance (Hainmueller, 2012). Em todos os modelos, há clusterização dos erros para municípios. A variável dependente é a arrecadação total de ITR e o coeficiente estimado para efeito do prefeito ruralista resulta de variável binária (dummy igual a 1). As covariadas municipais incluídas foram área, população, PIB per capita e proporção do agronegócio no valor adicionado bruto gerado no município, todas em logaritmo.

Fonte: Elaborada pelos autores.

Tabela 9 – Efeito na arrecadação de prefeitos ruralistas na região Sudeste e Sul

Descentraliza / P. Ruralista	Região Sudeste				Região Sul			
	2008 a 2012		2012 a 2016		2008 a 2012		2012 a 2016	
	1	2	3	4	5	6	7	8
0#1	-0.016 (0.02)	-0.059 (0.04)	0.014 (0.02)	0.026 (0.03)	-0.032* (0.02)	-0.025 (0.02)	-0.017 (0.02)	-0.074* (0.04)
1#0	0.026 (0.02)	-0.008 (0.03)	0.122*** (0.03)	0.072* (0.04)	0.050*** (0.02)	0.068*** (0.02)	0.073** (0.03)	-0.039 (0.06)
1#1	0.083 (0.07)	0.015 (0.08)	0.115*** (0.04)	0.053 (0.04)	0.085*** (0.03)	0.052* (0.03)	0.055 (0.04)	-0.044 (0.07)
Diferença entre (1#1) e (1#0)	0.057	0.023	-0.007	-0.019	0.035	-0.016	-0.018	0.005
Covariadas	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
EB Pesos	Não	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não	Sim
N	8314	8314	8293	8293	5940	5940	5935	5935

**Notas:** Os níveis de significância são representados por \*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.10. Os pesos por entropy balance (Hainmueller, 2012). Em todos os modelos, há clusterização dos erros para municípios. A variável dependente é a arrecadação total de ITR e o coeficiente estimado para efeito do prefeito ruralista resulta de variável binária (dummy igual a 1). As covariadas municipais incluídas foram área, população, PIB per capita e proporção do agronegócio no valor adicionado bruto gerado no município, todas em logaritmo.

Fonte: Elaborada pelos autores.

Tabela 10 – Efeito na arrecadação de prefeitos ruralistas na região Centro Oeste

Descentraliza / P. Ruralista	Região Centro Oeste			
	2008 a 2012		2012 a 2016	
	1	2	3	4
0#1	0.009 (0.02)	0.032 (0.02)	0.053 (0.06)	0.042 (0.05)
1#0	0.054** (0.02)	0.046** (0.02)	0.137* (0.07)	0.112** (0.06)
1#1	0.074** (0.03)	0.046 (0.03)	0.104 (0.07)	0.087 (0.06)
Diferença entre (1#1) e (1#0)	0.020	0.000	-0.033	-0.025
Covariadas	Sim	Sim	Sim	Sim
EB Pesos	Não	Sim	Não	Sim
N	2325	2325	2326	2326

**Notas:** Os níveis de significância são representados por \*\*\*  $p < 0.01$ , \*\*  $p < 0.05$ , \*  $p < 0.10$ . Os pesos por entropy balance (Hainmueller, 2012). Em todos os modelos, há clusterização dos erros para municípios. A variável dependente é a arrecadação total de ITR e o coeficiente estimado para efeito do prefeito ruralista resulta de variável binária (dummy igual a 1). As covariadas municipais incluídas foram área, população, PIB per capita e proporção do agronegócio no valor adicionado bruto gerado no município, todas em logaritmo.

Fonte: Elaborada pelos autores.

## Conclusão

Este artigo apresenta evidências sobre os efeitos do federalismo e de descentralização político-tributária, contribuindo para a literatura de federalismo fiscal (Mookherjee, 2015; Weingast, 2014).

O estudo executado realizou estudo empírico para avaliar possível atuação clientelista na gestão, pelo município, do imposto sobre propriedade de terras rurais – ITR, descentralizado da União para o ente federativo local. Conforme as alterações legislativas executadas ao longo da década de 2000, a descentralização do ITR seria uma forma de evitar sonegação do imposto, em que se esperava que os gestores municipais teriam maior informação e incentivo em cobrar e fiscalizar.

No entanto, após mais de 10 anos da permissão legal para que os municípios assumissem a gestão do imposto (e obtendo toda a sua arrecadação), em 2018, pouco mais de dois mil municípios (de 5.570) tinham optado pela descentralização. Fatores relacionados a clientelismo e atuação de grupos de interesses foram avaliados a partir da hipótese de que prefeitos ligados a atividades ruralistas tenderiam a beneficiar seus pares e a si próprio, na forma de baixo esforço para cobrar e arrecadar.

Os resultados indicam que há evidências de que o efeito na arrecadação é semelhante para prefeitos ruralistas e não ruralistas, exceto para a região Nordeste do Brasil, em que se identificou que ser o município gerido por prefeito ruralista reduz em 13,58% a arrecadação do ITR, confirmando estudos anteriores que indicam maior existência de práticas clientelistas nessa região. Como teste de robustez, estimou-se o impacto com uso de triplas diferenças, tendo encontrado o impacto estatisticamente significativo de a presença do prefeito ruralista reduzir em 12% a arrecadação do ITR, quando o imposto está sob gestão municipal.

Apesar de o artigo ter apontado evidências empíricas dos interesses envolvidos na gestão do ITR, há que desenvolver maiores estudos no sentido de entender os fatores que influenciam tanto na decisão de optar pela descentralização do ITR, quanto na forma como a cobrança e fiscalização é recebida pelos pagadores do imposto. A sensibilidade do pagador do imposto e a percepção quanto à justiça da exação tributária resultará em maior ou menor pressão sobre prefeito e demais gestores, os quais também podem ter variadas disposições a arcar com os custos da aplicação correta e pessoal da lei.

## Referências

- AFONSO, José Roberto. Federalismo fiscal brasileiro: uma visão atualizada. **Caderno Virtual**, v. 1, n. 34, p. 1-24. 2016.
- ALATAS, V.; BANERJEE, A.; HANNA, R.; OLKEN, B. A.; PURNAMASARI, R.; WAI-POI, M. Does elite capture matter? Local elites and targeted welfare programs in Indonesia. *In: AEA Papers and Proceedings*, v. 109, p. 334-339, 2019.
- ANDERSON, Siwan; FRANCOIS, Patrick; KOTWAL, Ashok. Clientelism in Indian villages. **American Economic Review**, v. 105, n. 6, p. 1780-1816, 2015.
- ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo Perspectiva**, v. 18, n. 2, p. 17-26, jun. 2004.
- ARRETCHE, Marta. The veto power of sub-national governments in Brazil: political institutions and parliamentary behaviour in the post-1988 period. **Brazilian Political Science Review (Online)**, Rio de Janeiro, v. 2, 2007. [Selected edition].

- AUERBACH, Adam Michael. Clients and communities: the political economy of party network organization and development in India's urban slums. **World Politics**, v. 68, n. 1, p. 111-148, 2016.
- BESLEY, Timothy; PERSSON, Torsten. The origins of state capacity: property rights, taxation, and politics. **American Economic Review**, v. 99, n. 4, p. 1218-1244, 2009.
- BLANCHARD, Olivier; SHLEIFER, Andrei. Federalism with and without political centralization: China versus Russia. **IMF staff papers**, v. 48, n. 1, p. 171-179, 2001.
- BOBONIS, G. J.; GERTLER, P.; GONZALEZ-NAVARRO, M.; NICHTER, S.. **Vulnerability and clientelism**. Working Paper n. 23589. National Bureau of Economic Research, 2017.
- BRASIL. **Dispõe sobre o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR, sobre pagamento da dívida representada por Títulos da Dívida Agrária e dá outras providências**. 1996. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19393.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19393.htm). Acesso em: 12 jan. 2022.
- BRASIL. Secretaria da Receita Federal do Brasil. **Instrução normativa nº 256, de 11 de dezembro de 2002**. 2002. Disponível em: <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?visao=anotado&idAto=15137>. Acesso em 01 nov. 2022.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. **Parecer à Proposta de Emenda Constitucional nº 41/2003**. 2003a. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=113717>. Acesso em: 15 out. 2022.
- BRASIL. **Emenda Constitucional nº 42, de 19 de dezembro de 2003**. 2003b. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc42.htm#art1](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc42.htm#art1). Acesso em: 17 out. 2022.
- BRASIL. Secretaria da Receita Federal do Brasil. **Portal do ITR**. 2020. Disponível em: [http://www.enat.receita.economia.gov.br/pt-br/area\\_nacional/areas\\_interesse/portal-itr](http://www.enat.receita.economia.gov.br/pt-br/area_nacional/areas_interesse/portal-itr). Acesso em: 02 jul. 2022.
- BRASIL. Secretaria da Receita Federal do Brasil. **Arrecadação ITR por Município**. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/acesso-a-informacao/dados-abertos/receitadata/arrecadacao/arrecadacao-itr-por-municipio>. Acesso em: 07 jan. 2022.



- BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Portal de Dados Abertos**. 2022. Disponível em: <https://dadosabertos.tse.jus.br/>. Acesso em: 11 abr. 2022.
- BRUGNARO, Ricardo; DEL BEL FILHO, Egmar; BACHA, Carlos José Caetano. Avaliação da sonegação de impostos na agropecuária brasileira. **Revista de Economia Agrícola – Agricultura em São Paulo**, São Paulo, v. 50, n. 2, p. 15-27, 2003.
- BUSTIKOVA, Lenka; CORDUNEANU-HUCI, Cristina. The correlates of clientelism: economic development and historical state capacity. *In*: APSA - American Political Science Association Annual Meeting, 2009, Toronto. **Anais [...]** Toronto: SSRN, 2011. [on-line].
- CAMERER, Colin F. **Behavioral game theory**: Experiments in strategic interaction. Princeton: Princeton University Press, 2011.
- CÁRDENAS, Juan-Camilo; OSTROM, Elinor. What do people bring into the game? Experiments in the field about cooperation in the commons. **Agricultural systems**, v. 82, n. 3, p. 307-326, 2004.
- CARVALHO, José Murilo de. Mandonismo, coronelismo, clientelismo: uma discussão conceitual. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 2, 1997. [on-line]. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/bTjFzwWgV9cxV8YWnYt-Mvrz/> Acesso em: 05 mar. 2022.
- CH, Rafael; SHAPIRO, Jacob; STEELE, Abbey; VARGAS, Juan. Endogenous taxation in ongoing internal conflict: the case of Colombia. **American Political Science Review**, v. 112, n. 4, p. 996-1015, 2018.
- CHRISTENSEN, Darin; GARFIAS, Francisco. The politics of property taxation: Fiscal infrastructure and electoral incentives in Brazil. **The Journal of Politics**, v. 83, n. 4, p. 1399-1416, 2021.
- COLEMAN, James S. Social capital in the creation of human capital, **American Journal of Sociology**, v. 94, p. S95-S120, 1988. [supplement].
- COSTA, Alcides Jorge. Reforma tributária: uma visão histórica. **Revista da Faculdade de Direito**, São Paulo, v. 89, p. 207-217, 1994.
- CRUZ, Cesi; LABONNE, Julien; QUERUBIN, Pablo. Politician family networks and electoral outcomes: Evidence from the Philippines. **American Economic Review**, v. 107, n. 10, p. 3006-3037, 2017.
- D'ATTOMA, John. Divided nation: the North-South cleavage in Italian tax compliance. **Polity**, v. 49, n. 1, p. 69-99, 2017.

- DIAS, Guilherme Leite da Silva; VIEIRA, Claudio Afonso; AMARAL, Cicely Moitinho. **Comportamento do mercado de terras no Brasil**. Santiago: CEPAL, 2001.
- EATON, Kent. The downside of decentralization: armed clientelism in Colombia. **Security Studies**, v. 15, n. 4, p. 533-562, 2006.
- FAN, C. Simon; LIN, Chen; TREISMAN, Daniel. Political decentralization and corruption: Evidence from around the world. **Journal of Public Economics**, v. 93, n. 1-2, p. 14-34, 2009.
- GANS-MORSE, Jordan; MAZZUCA, Sebastian; NICTER, Simeon. Varieties of clientelism: machine politics during elections. **American Journal of Political Science**, v. 58, n. 2, p. 415-432, 2014.
- GERTLER, P. J.; MARTINEZ, S.; PREMAND, P.; RAWLINGS, L. B.; VERMEERSCH, C. M. J. **Avaliação de impacto na prática**. World Bank Publications, 2015.
- GILES, David E. Interpreting dummy variables in semi-logarithmic regression models: Exact distributional results. **University of Victoria Department of Economics Working Paper EWP**, v. 1101, p. 1-24, 2011.
- HAINMUELLER, Jens. Entropy balancing for causal effects: a multivariate re-weighting method to produce balanced samples in observational studies. **Political analysis**, v. 20, n. 1, p. 25-46, 2012.
- HICKEN, Allen. Clientelism. **Annual Review of Political Science**, v. 14, p. 289-310, 2011.
- HOLLAND, Alisha C. Forbearance. **American Political Science Review**, v. 110, n. 2, p. 232-246, 2016.
- HOLLENBACH, Florian M.; SILVA, Thiago N. Fiscal capacity and inequality: evidence from Brazilian municipalities. **The Journal of Politics**, v. 81, n. 4, p. 1434-1445, 2019.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Produto Interno Bruto dos Municípios**. 2020. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9088-produto-interno-bruto-dos-municipios.html>. Acesso em: 05 mar. 2022.
- IMAZON. **O potencial do imposto territorial rural contra o desmatamento especulativo na Amazônia**. 2015. Disponível em: <https://imazon.org>.

- br/o-potencial-do-imposto-territorial-rural-contra-o-desmatamento-es-peculativo-na-amazonia/#. Acesso em: 02 de jun. 2022.
- INSTITUTO ESCOLHAS. **Imposto Territorial Rural**: justiça tributária e incentivos ambientais. 2019. Disponível em: [https://www.escolhas.org/wp-content/uploads/2019/05/ITR\\_relatorio\\_final\\_FINAL.pdf](https://www.escolhas.org/wp-content/uploads/2019/05/ITR_relatorio_final_FINAL.pdf). Acesso em: 13 jun. 2022.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – Ipeadata. **Dados macroeconômicos e regionais**. 2022. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br>. Acesso em: 05 mar. 2022.
- KRESCH, Evan Plous; SCHNEIDER, Rodrigo. Political determinants of investment in water and sanitation: evidence from Brazilian elections. **Economics Letters**, v. 189, p. 109041, 2020.
- LITSCHIG, Stephan. Are rules-based government programs shielded from special-interest politics? Evidence from revenue-sharing transfers in Brazil. **Journal of public Economics**, v. 96, n. 11, p. 1047-1060, 2012.
- LOPREATO, Francisco Luiz C. Federalismo brasileiro: origem, evolução e desafios. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 1, p. 1-41, jan./abr. 2022.
- MALASSISE, R. L. S.; PARRÉ, J. L.; FRAGA, G. J. O comportamento do preço da terra agrícola: um modelo de painel de dados espaciais. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Brasília, v. 53, n. 4, p. 645-666, 2015.
- MANSURI, Ghazala; RAO, Vijayendra. **Localizing development**: does participation work?. World Bank Policy Research Report. World Bank Publications, 2013.
- MEINZEN-DICK, Ruth; RAJU, K. Vengamma; GULATI, Ashok. What affects organization and collective action for managing resources? Evidence from canal irrigation systems in India. **World development**, v. 30, n. 4, p. 649-666, 2002.
- MELO, M. Crise federativa, guerra fiscal e hobbesianismo municipal: efeitos perversos da descentralização? **São Paulo em Perspectiva**, v.10, n. 3, p. 11-20, 1996.
- MOOKHERJEE, Dilip. Political decentralization. **Annual Review of Economics**, v. 7, n. 1, p. 231-249, 2015.
- MYERSON, Roger. Federalism and Incentives for Success of Democracy. **Quarterly Journal of Political Science**, v. 1, n. 1, p. 3-23, 2006.

- NICHTER, Simeon. **Votes for survival**: relational clientelism in Latin America. Cambridge: Cambridge University Press, 2018.
- OATES, Wallace. Searching for leviathan: an empirical study. **The American Economic Review**, v. 75, n. 4, p. 748-757, 1985.
- O'DONNELL, Guillermo. The quality of democracy: why the rule of law matters. **Journal of democracy**, v. 15, n. 4, p. 32-46, 2004.
- OLIVEIRA, T. A. M. **Imposto Territorial Rural**: um estudo econômico sobre a descentralização da cobrança. 2010. 135f. Dissertação. (Mestrado em Desenvolvimento Econômico). Instituto de Economia, UNICAMP, Campinas, 2010.
- OLSON, M. **The logic of collective action**: public goods and the theory of groups. Cambridge: Harvard University Press, 1971.
- OSTROM, E. Collective action and the evolution of social norms. **The Journal of Economic Perspectives**, v. 14, n. 3, p. 137-158, 2000.
- OSTROM, Elinor; AHN, Toh-Kyeong. The meaning of social capital and its link to collective action. *In*: SVENDSEN, Gert; SVENDSEN, Gunnar (orgs.). **Handbook of social capital**: the troika of sociology, political science and economics. Edward Elgar Publishing, 2009. p. 17-35.
- PIATTONI, Simona. Clientelism in historical and comparative perspective. *In*: PIATTONI, Simona (ed.). **Clientelism, interests, and democratic representation**: the European experience in historical and comparative perspective. Cambridge: Cambridge University Press, 2001. p. 1-30.
- PEREIRA, R.; BARRETO, P.; BAIMA, S. **Municípios Amazônicos poderiam arrecadar mais impostos de proprietários rurais**. Belém, PA: Imazon, 2019. Disponível em: <https://imazon.org.br/publicacoes/municipios-amazonicos-poderiam-arrecadar-mais-impostos-de-proprietarios-rurais/>. Acesso em: 10 jan. 2022.
- POPE, C. Arden; GOODWIN, H. L. Impacts of consumptive demand on rural land values. **American Journal of Agricultural Economics**, v. 66, n. 5, p. 750-754, 1984.
- RIGOBON, Roberto; RODRIK, Dani. Rule of law, democracy, openness, and income: Estimating the interrelationships<sup>1</sup>. **Economics of transition**, v. 13, n. 3, p. 533-564, 2005.

- REZENDE, Fernando; AFONSO, José Roberto. A federação brasileira: fatos, desafios e perspectivas. *In*: REZENDE, Fernando; AFONSO, José Roberto (orgs.). **Federalismo e integração econômica regional: desafios para o Mercosul**. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, p. 301-362, 2004.
- SABBATO, Alberto Di. **A intervenção no mercado de terras rurais no Brasil: um estudo sobre o crédito fundiário e o imposto territorial rural no período 1997-2002**. 2008. 157f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade) - Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica - RJ, 2008.
- SHAMI, Mahvish. Collective action, clientelism, and connectivity. **American Political Science Review**, v. 106, n. 3, p. 588-606, 2012.
- SHEFTER, Martin. Book review: political parties and the state, the American historical experience. **Political Science Quarterly**, v. 109, n. 4, p. 705-706, 1994.
- SIMONETTI, A.; MONTEIRO, M.; GASPARIN, J.; PERIN, F.; COL, L. Imposto territorial rural (ITR): um estudo de caso. **Revista Thêma et Scientia**, v. 3, n. 1, p. 31-37, 2013.
- SOUZA, Celina. Federalismo e descentralização na Constituição de 1988: processo decisório, conflitos e alianças. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 44, n. 3, p. 513-560, 2001.
- SOUZA, Eustáquio Gomes de. **ITR: uma legislação eficiente e uma arrecadação incongruente**. *In*: BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria da Receita Federal. Administração Pública: Prêmio de Criatividade e Inovação Auditor-Fiscal da Receita Federal José Antônio Schöntag: 3º Prêmio Schöntag: monografias premiadas. Brasília: SRF, 2004. p. 229-276.
- SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Revista de sociologia e política**, Curitiba, v. 24, p. 105-121, 2005.
- SOUZA, Celina. Coordenação, uniformidade e autonomia na formulação de políticas públicas: experiências federativas no cenário internacional e nacional. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 35, p. 2e00046818, 2019.
- STOKES, Susan C. Political clientelism. *In*: BOIX, Carles; STOKES, Susan C. **The Oxford handbook of political science**. Oxford University Press, 2007. p. 604-627.

TOMIO, Fabricio Ricardo de Limas. Federalismo, municípios e decisões legislativas: a criação de municípios no Rio Grande do Sul. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, p. 123-148, jun. 2005.

VARLEY, Ann. ¿Clientelismo o tecnocracia? La lógica política de la regularización de la tierra urbana, 1970-1988. **Revista mexicana de sociología**, v. 56, n. 4, p. 135-164, 1994.

WEINGAST, Barry R. Second generation fiscal federalism: The implications of fiscal incentives. **Journal of Urban Economics**, v. 65, n. 3, p. 279-293, 2009.

WEINGAST, Barry R. Second generation fiscal federalism: Political aspects of decentralization and economic development. **World Development**, v. 53, n. C, p. 14-25, 2014.

## **Clientelismo e descentralização do imposto sobre terras rurais no Brasil**

**Resumo:** Este artigo avalia se a gestão municipal no Brasil do imposto incidente sobre terras rurais, o ITR, é afetada por ser o prefeito um ruralista. A hipótese de clientelismo indicaria que o prefeito ruralista tenderia a favorecer seus pares ao manter o estado de elevada sonegação e baixa arrecadação. Com dados municipais para o período de 2009 a 2016 e uso de método de diferenças em diferenças, os resultados indicam que os prefeitos ruralistas comportam-se de forma parecida com os prefeitos não ruralistas em termos de intensidade de esforço de cobrança e fiscalização do imposto, exceto na região Nordeste, em que se identificou que ser o município gerido por prefeito ruralista reduz em 13,58% a arrecadação do ITR, confirmando estudos anteriores que indicam maior existência de práticas clientelistas nessa região.

**Palavras-chave:** clientelismo, federalismo fiscal, imposto territorial rural, descentralização, avaliação de impacto.

## **Clientelism and decentralization of the rural property tax in Brazil**

**Abstract:** This article assesses whether the management of rural land taxes by Brazilian municipal governments is different when mayors have connections to agricultural interests. We examine the hypothesis from the literature on clientelism suggesting that mayors with links to agriculture would tend to favor their peers by maintaining high levels of tax evasion and low

revenues. Based on municipal data for the period from 2009 to 2016 and on the difference-in-differences method, the analysis indicates that agriculture-based mayors behave similarly to other mayors in terms of intensity of tax collection and inspection. The exception is the Northeast region of the country, where municipalities managed by a mayors linked to rural interests presented rural tax revenues that were 13.58% lower than in municipalities that were not run by rural interests. This finding confirms previous studies that indicate a greater existence of clientelist practices in that region.

**Keywords:** clientelism, fiscal federalism, rural property tax, decentralization, impact evaluation.

Submetido em 13 de fevereiro de 2023

Aprovado em 05 de outubro de 2023