

AO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Endereço: **Edifício Sede, em Brasília (SAFS - Quadra 4 - Lote 1 - Anexo I, Sala 20, térreo)**. Tel. (61) 3527-7222

INSTITUTO ESCOLHAS, pessoa jurídica de direito privado, CNPJ n. 23.586.236/0001-57, endereço Rua Teodoro Sampaio, número 1629, CEP 05.405-150, e-mail para contato: sergio.leitao@escolhas.org, telefone (11) 3040-4900, vem respeitosamente, apresentar

DENÚNCIA,

nos termos do artigo 234 e seguintes do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, **contra ato praticado pelo SECRETÁRIO ESPECIAL DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL**, pelas razões a seguir aduzidas.

I – DA LEGITIMIDADE ATIVA DO DENUNCIANTE

1. Como se depreende de seu estatuto social (Doc. 01), o Instituto Escolhas é uma associação civil sem fins econômicos, fundada em agosto de 2015, para qualificar o debate sobre sustentabilidade por meio da tradução numérica dos impactos econômicos, sociais e ambientais das decisões públicas e privadas.

2. A legitimidade para apresentação da presente denúncia encontra respaldo no artigo 74, § 2º da Constituição Federal, cujo teor determina:

Art. 74 (...)

§ 2º Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União. (g.n.)

3. A legitimidade ativa do denunciante também encontra respaldo no artigo 234 do Tribunal de Contas, cujo teor aduzimos a seguir:

“Art. 234. Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União. (g.n.)”

4. Por outro lado, insta indicar as autoridades a seguir como responsável pelo ato omissivo em comento, quem lhes faça as vezes:

SECRETÁRIO ESPECIAL DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL

José Barroso Tostes Neto

Esplanada dos Ministérios

Ministério da Economia - Bloco P

5. Dessa forma, comprovada a legitimidade ativa e passiva, aduzir-se-ão as razões da presente denúncia nos tópicos a seguir.

II. OMISSÃO POR 40 ANOS DA ATUALIZAÇÃO DA TABELA Nº 5 - ÍNDICES DE RENDIMENTOS MÍNIMOS PARA PECUÁRIA, APROVADA PELA INSTRUÇÃO ESPECIAL DO INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA (INCRA), SOB RESPONSABILIDADE DO MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO

II.1 – BASE PARA COBRANÇA DO ITR E A OMISSÃO OBJETO DA DENÚNCIA

6. Primeiramente, deve-se enaltecer que a cobrança do Imposto Territorial Rural - ITR, nos termos da legislação vigente, depende do valor do imóvel (Valor da Terra Nua Tributável - VTNT) e do grau de utilização da terra (GU), nos termos do artigo 11 da Lei 9.393/96¹, cujo teor aduz-se a seguir:

¹ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9393.htm ;

“Art. 11. O valor do imposto será apurado aplicando-se sobre o Valor da Terra Nua Tributável - VTNt a alíquota correspondente, prevista no Anexo desta Lei, considerados a área total do imóvel e o Grau de Utilização - GU.

§ 1º Na hipótese de inexistir área aproveitável após efetuadas as exclusões previstas no art. 10, § 1º, inciso IV, serão aplicadas as alíquotas, correspondentes aos imóveis com grau de utilização superior a 80% (oitenta por cento), observada a área total do imóvel.

§ 2º Em nenhuma hipótese o valor do imposto devido será inferior a R\$ 10,00 (dez reais).”

7. Por sua vez, a GU depende da área do imóvel efetivamente utilizada de forma produtiva, inclusive no caso das pastagens, conforme prescrito no artigo 10º, § 1º da referida Lei:

“Art. 10. A apuração e o pagamento do ITR serão efetuados pelo contribuinte, independentemente de prévio procedimento da administração tributária, nos prazos e condições estabelecidos pela Secretaria da Receita Federal, sujeitando-se a homologação posterior.

§ 1º Para os efeitos de apuração do ITR, considerar-se-á:

IV - área aproveitável, a que for passível de exploração agrícola, pecuária, granjeira, aquícola ou florestal, excluídas as áreas:

.....

V - área efetivamente utilizada, a porção do imóvel que no ano anterior tenha:

.....

*b) servido de pastagem, nativa ou plantada, **observados índices de lotação por zona de pecuária;***

.....

*VI - Grau de Utilização - GU, a **relação percentual entre a área efetivamente utilizada e a área aproveitável.***

(grifo nosso)

8. Seguindo o raciocínio acima, e levando em conta a Instrução Normativa SRF 256/2002², em seu artigo 24, § 2º, será considerado, para fins de cálculo do grau de utilização, o uso de pastagem de acordo com os índices constantes na Tabela nº 5, Índices de Rendimentos Mínimos para Pecuária, aprovada pela Instrução Especial do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) nº 19, de 28 de maio de 1980. Vejamos:

“Art. 24. Área servida de pastagem é aquela ocupada por pastos naturais, melhorados ou plantados e por forrageiras de corte que tenha, efetivamente, sido utilizada para alimentação de animais de grande e médio porte, observados os índices de lotação por zona de pecuária, estabelecidos em ato da SRF, ouvido o Conselho Nacional de Política Agrícola.

(...)

² <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?visao=anotado&idAto=15137> ;

§ 2º *Aplicam-se, até ulterior ato em contrário, os índices constantes da Tabela nº 5, Índices de Rendimentos Mínimos para Pecuária, aprovada pela Instrução Especial do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) nº 19, de 28 de maio de 1980, aprovada pela Portaria nº 145, de 28 de maio de 1980, do Ministro de Estado da Agricultura, constantes no Anexo I a esta Instrução Normativa.*

9. Verifica-se que o índice constante na aludida tabela não é atualizado desde o ano de 1980. Ao longo destes últimos 40 (quarenta) anos, é fato notório que o rendimento mínimo previsto na referida tabela se elevou substancialmente e a tabela está claramente desatualizada. O reflexo do subdimensionamento da produtividade mínima no cálculo do ITR resulta na redução do valor lançado de ITR e prejuízos substanciais ao erário.

10. Nos termos do Decreto nº 4.382/2002, que regulamenta a cobrança do ITR, cabe a Secretaria da Receita Federal editar ato fixando os índices de lotação por zona de pecuária, vejamos:

Art. 24. Para fins do disposto no inciso II do art. 18, área servida de pastagem é aquela ocupada por pastos naturais, melhorados ou plantados e por forrageiras de corte que tenha, efetivamente, sido utilizada para alimentação de animais de grande e médio porte, observados os índices de lotação por zona de pecuária, estabelecidos em ato da Secretaria da Receita Federal, ouvido o Conselho Nacional de Política Agrícola (Lei nº 9.393, de 1996, art. 10, § 1º, inciso V, alínea "b", e § 3º).

(negrito nosso)

II.2 – ESTUDO DA DENUNCIANTE SOBRE A ARRECADAÇÃO DO IMPOSTO TERRITORIAL RURAL

11. Em estudo realizado pela Denunciante com base nos dados de 2017, ficou demonstrado que a atualização dos parâmetros para cobrança do ITR poderá elevar a arrecadação para R\$14,3 bilhões, ou seja, quase 10 vezes mais do que a obtida no referido ano (apenas R\$1,5 bilhão).

12. O estudo foi realizado pelos pesquisadores do Laboratório de Planejamento de Uso do Solo e Conservação (GeoLab) e do Grupo de Políticas Públicas (GPP), ambos da Esalq/USP, pelo economista Bernard Appy e pelo jurista Carlos Marés, e lançado em 10/04/2019 no seminário “ITR: Justiça Tributária e Incentivos Ambientais”, no auditório do jornal Folha de São Paulo.

13. Com base nos valores atualmente arrecadados a título de ITR (R\$1,5 bilhão, o que representa 0,10% da receita tributária da União de R\$1,457 trilhão), o que alcança meros R\$ 3,00 por hectare, é possível indicar que o valor total anual é quase 1/10 do valor que se arrecada de IPTU pela cidade de São Paulo no mesmo período (R\$9,94 bilhões em 2018).

14. Há também que ressaltar que, com base nos dados de 2018, a Receita Federal recebeu 5,66 milhões de declarações do ITR, demonstrando que, em média (divisão da receita pelo número de declarantes), cada imóvel rural pagou apenas R\$ 265,00 de imposto ao governo federal em 2018.

15. Assim, o estudo ressalta que dois fatores influenciam na baixa arrecadação: o primeiro fator é a cobrança baseada no valor da terra nua (VTN) autodeclarado pelo proprietário do imóvel e passível de subavaliação, ao invés de ser baseado no valor venal (preço de mercado) do imóvel rural.

16. O segundo fator que causa a apontada distorção na arrecadação é que a Tabela de Lotação da Pecuária, que estabelece os índices mínimos de produtividade da atividade (uma das bases de cobrança do ITR), não é atualizada desde 1980, ou seja, há quase quatro décadas. Sob este aspecto, é possível a intervenção deste E. Tribunal para ajuste do valor para sanar o dano ao erário.

17. Isso porque, com a simulação dos efeitos da Tabela de Lotação da Pecuária, o valor médio de cabeças/ha sobe de 0,56 da atual tabela para 1,37 (mais 145%, ou quase 1,5 vez a atual), gerando um incremento de R\$ 8,5 bilhões na arrecadação de ITR.

18. O valor mínimo passa de 0,15 para 0,62 cabeça (mais 313%) e o máximo, de 0,90 para 4,09 cabeças (mais 454%). Nas duas estimativas, são mantidos o mesmo número de imóveis pagantes (1,58 milhão) e a mesma área tributável (177,8 milhões de hectares).

19. Segundo o estudo, a combinação da atualização do VTN e da Tabela de Lotação da Pecuária poderia gerar arrecadação adicional de até R\$ 14.3 bilhões de reais.

20. Ressalte-se que, o objetivo do estudo *“é propor a atualização dos parâmetros para a cobrança do ITR. Além da arrecadação que gera, o ITR se propõe a ser um instrumento de regulação, na medida em que institui alíquotas*

progressivas de acordo com o grau de utilização produtiva do imóvel. Assim, desestimula a manutenção de imóveis improdutivos ao mesmo tempo em que atende a uma finalidade extrafiscal”.

21. A integra do estudo segue em anexo e faz parte integrante da presente denúncia, assim como os dados de VTNs declarados de R\$1,00 por hectare.

22. Feito esse introito cerca do tema objeto da presente denúncia, faz-se necessário a citação da Lei de Responsabilidade Fiscal, nos termos do tópico a seguir.

II.2 – DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E O TCU

23. A Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar nº 101/2000 - LRF³ - prescreve:

“Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da

³ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm ;

seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.”

24. Em outras palavras, cabe ao administrador público a diligência sobre os parâmetros de arrecadação do tributo e, caso não maneje os atos necessários para o acompanhamento dos níveis devidos de arrecadação, é evidente que estará por criar uma renúncia fiscal. No entanto, toda renúncia fiscal deverá ser prevista em lei orçamentária e, como regra geral, deverá estar acompanhada de medidas para compensar as perdas de receita decorrentes da renúncia.

25. Assim, a norma de regência sobre renúncia fiscal inclui diversos cuidados ao administrador público para que crie uma renúncia fiscal, especialmente quando implique em uma redução indiscriminada de impostos federais.

26. Deveras, nota-se a preocupação do legislador em atos comissivos ou omissivos que tendem a impactar no orçamento, nos termos do artigo 14, § 1º da LRF:

“Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 1o A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.”

27. Além disso deve-se asseverar que a LRF define a responsabilidade na gestão fiscal em seu artigo 11, cujo teor, aduz-se a seguir:

“Art. 11. Constituem requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação.”

28. Fica claro que além do conceito de renúncia fiscal, a LRF também atribui responsabilidade ao administrador público pela “*efetiva arrecadação*” dos

tributos. Daí se depreende que a não atualização dos índices de lotação por zona de pecuária implica em não cumprir com o requisito acima.

29. Os referidos índices devem refletir a realidade do setor, não podendo ser negligenciado sob pena de se cobrar um imposto em valor substancialmente inferior ao devido. Como demonstrado no Estudo elaborado pelo Denunciante, a arrecadação poderia se multiplicar por várias vezes se os índices fossem atualizados. A ausência desta atualização implica em não cobrar o tributo de forma efetiva, ofendendo o dispositivo da LRF reproduzido acima.

30. Dessa forma, cabe aos Tribunais de Contas fiscalizar as regras decorrentes da Lei de Responsabilidade fiscal, emitindo parecer conclusivo sobre as contas. Nos termos do Art. 59, § 1º, da LRF⁴, os Tribunais de Contas alertarão os Poderes sobre fatos que comprometam os resultados das contas públicas. Ademais, repita-se que o controle das renúncias fiscais (Esfera Federal) pelo TCU tem resultado em diversos relatórios emitidos pelo próprio órgão.

4 “Art. 59. O Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, e o sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público, fiscalizarão o cumprimento das normas desta Lei Complementar, com ênfase no que se refere a:

(...)

§ 1º Os Tribunais de Contas alertarão os Poderes ou órgãos referidos no art. 20 quando constatarem:

I - a possibilidade de ocorrência das situações previstas no inciso II do art. 4º e no art. 9º;

II - que o montante da despesa total com pessoal ultrapassou 90% (noventa por cento) do limite;

III - que os montantes das dívidas consolidada e mobiliária, das operações de crédito e da concessão de garantia se encontram acima de 90% (noventa por cento) dos respectivos limites;

IV - que os gastos com inativos e pensionistas se encontram acima do limite definido em lei;

V - fatos que comprometam os custos ou os resultados dos programas ou indícios de irregularidades na gestão orçamentária.”

31. Nesse sentido, o Regimento interno do TCU prevê, no seu artigo 257, como a fiscalização das renúncias de receitas devem ser exercidas, veja abaixo:

“SUBSEÇÃO VI

FISCALIZAÇÃO DA RENÚNCIA DE RECEITAS

Art. 257. A fiscalização pelo Tribunal da renúncia de receitas será feita, preferentemente, mediante auditorias, inspeções ou acompanhamentos nos órgãos supervisores, bancos operadores e fundos que tenham atribuição administrativa de conceder, gerenciar ou utilizar os recursos decorrentes das aludidas renúncias, sem prejuízo do julgamento das tomadas e prestações de contas apresentadas pelos referidos órgãos, entidades e fundos, quando couber, na forma estabelecida em ato normativo.

Parágrafo único. A fiscalização terá como objetivos, entre outros, verificar a legalidade, legitimidade, eficiência, eficácia e economicidade das ações dos órgãos e entidades mencionados no caput, bem como o real benefício socioeconômico dessas renúncias.”

32. Dessa forma, comprovada a legitimidade, nos termos da Constituição Federal, artigo 74, § 2^o, assim como sua atribuição regulamentar de

5 “... qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.”,

analisar o ato omissivo em referência, nos termos dos artigos 234 do Regimento Interno do TCU, impõe-se o processamento e regular aplicação dos efeitos no Art. 59, § 1º, da LRF ao presente expediente.

33. Enaltece-se, por oportuno, que a apresentação de denúncia não se sujeitará a nenhuma sanção administrativa, cível ou penal em decorrência da sua formalização⁶.

II.3 – PREJUÍZO AO ERÁRIOO

34. Com base no raciocínio acima, considerando que a não atualização da referida tabela representa uma perda de arrecadação e classificando-a como renúncia de receita, entende-se pela viabilidade de questionamento através de denúncia perante o TCU.

35. Baseado no fato de que é essencial à responsabilidade fiscal, **a “efetiva” arrecadação dos tributos**, interpreta-se que a não atualização da referida tabela **pode ser considerada como não arrecadação “efetiva” dos tributos**.

6 “Art. 236. No resguardo dos direitos e garantias individuais, o Tribunal dará tratamento sigiloso às denúncias formuladas, até decisão definitiva sobre a matéria.

§ 1º Salvo expressa manifestação em contrário, o processo de denúncia tornar-se-á público após a decisão definitiva sobre a matéria.

§ 2º O denunciante não se sujeitará a nenhuma sanção administrativa, cível ou penal em decorrência da denúncia, salvo em caso de comprovada má-fé.”

36. Como demonstra no estudo anexo (Doc. Anexo), é evidente que o ITR é tão importante quanto o IPTU e ambos incidem sobre um patrimônio privado, que pode gerar renda ao proprietário e cujo valor é beneficiado por políticas públicas de melhoria das condições de infraestrutura coletiva.

37. No entanto, a manutenção da tabela defasada causa o impacto acima referenciado, em que a receita do IPTU no país foi de R\$ 38,4 bilhões em 2017 e o ITR de 2018 representou apenas 3,9% da receita do IPTU do ano anterior (R\$ 1,5 bilhão).

38. Como indica o estudo anexo, o agronegócio é um dos setores mais relevantes da nossa economia, respondendo por 23% do PIB (Produto Interno Bruto) do país em 2017, segundo o último dado disponível. O produto agropecuário brasileiro cresceu mais de quatro vezes entre 1975 e 2016, de acordo com informações do Ministério da Agricultura. Isso teria contribuído para a valorização dos preços da terra, que aumentaram 308% entre 2002 e 2013.

39. Segundo o estudo, *“em seu modelo atual, o ITR falha em todas as dimensões para as quais foi concebido. É irrelevante como instrumento de arrecadação e claramente ineficaz em seus objetivos extrafiscais de induzir a ocupação produtiva da terra. Como agravante, há uma clara inconsistência entre a legislação do tributo e a legislação ambiental”*.

40. Assim, as mudanças nos parâmetros de cobrança do imposto trarão mais eficiência na sua arrecadação, além de torná-lo mais compatível com a legislação ambiental, segundo o levantamento. A pesquisa destaca que pelo menos

50% da receita do ITR é destinada aos municípios onde está a propriedade. Quando o município possui convênio com a Receita e passa a ser o responsável pela cobrança e fiscalização, o montante chega a ser de 100%.

41. Deveras, a atualização da forma de cobrança do ITR trará, além de justiça tributária, uma parcela de contribuição com o esforço fiscal necessário para que o Brasil coloque as contas públicas em dia, ainda mais relevante em um cenário de crise causada pela pandemia.

42. Assim, a presente denúncia está baseada na LRF e o referido dispositivo foi avaliado pelo Supremo Tribunal Federal - STF (ADI 2.238) que entendeu pela sua constitucionalidade.

43. Desta forma, sobeja a possibilidade de discussão do tema através da presente denúncia, seja pelo respaldo normativo supra citado, e sobretudo pelo fato da não atualização da Tabela de Rendimentos Mínimos da Pecuária violar os dispositivos mencionados da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF.

III - DO PEDIDO

44. Destarte, por todas as razões acima aduzidas, requer-se a abertura de processo administrativo no Tribunal de Contas da União, notadamente em prol do interesse público e em respeito aos princípios que regem a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, sobretudo pelo fato da Tabela que serve como base para apuração do valor devido a título de ITR, estar desatualizada, haja vista não ser atualizada desde 1980.

45. Requer seja dado provimento à presente Denúncia para que seja determinada a correção/atualização da ***Tabela de Rendimentos Mínimos da Pecuária***.

46. Por derradeiro, sem prejuízo das intimações encaminhadas à empresa, requer, se possível, que seja encaminhada cópia ao e-mail de seu representante e-mail sergio.leitao@escolhas.org.

Termos em que,

Pede deferimento.

São Paulo, 16 de setembro de 2020.

INSTITUTO ESCOLHAS

Rodrigo A. Lazaro Pinto

OAB-SP 235.177