

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

PROJETO DE LEI Nº 4.515, DE 2012

Altera a Lei n.º 8.171, de 17 de janeiro de 1991, que dispõe sobre a política agrícola.

Autor: Deputado PROFESSOR VICTÓRIO GALLI

Relator: Deputado MANOEL JUNIOR

I - RELATÓRIO

De autoria do Deputado Professor Victório Galli, a proposição em epígrafe pretende atualizar dispositivo da Lei n.º 8.171, de 17 de janeiro de 1991, a fim de dotar a norma de maior clareza quanto a seu alcance. Desta forma, altera o art. 104, que concede isenção do Imposto Territorial Rural - ITR para áreas de preservação permanente e de reserva legal, substituindo a expressão “previstas na Lei n.º 4.771, de 15 de setembro de 1965, com a nova redação dada pela Lei n.º 7.803, de 1989”, norma que instituiu o Código Florestal, pela expressão “atendidos os dispositivos da Lei n.º 12.651, de 25 de maio de 2012”, que dispõe sobre a proteção da vegetação nativa e que expressamente revogou a lei anteriormente citada.

Alega o autor que notícias divulgadas na mídia indicam que a Secretaria da Receita Federal do Brasil - RFB, responsável pela fiscalização do ITR, estaria propensa a impor nova exigência, não prevista em lei, que comprovasse a aprovação da efetiva natureza da área considerada como de reserva legal, por órgão ambiental, fazendo constar tal condição em documentação hábil, protocolada anualmente em Ato Declaratório Ambiental-ADA no IBAMA.

Sujeito à apreciação conclusiva das Comissões, e ao exame de mérito, previstos no art. 54, inc. II, e no art. 24, inc. II, do Regimento Interno desta Casa, em regime de tramitação ordinária, o projeto de lei em tela foi aprovado junto à Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural - CAPADR por unanimidade na forma de Substitutivo apresentado pelo Relator, em 7 de agosto de 2013.

Assim, foi rejeitada Emenda 1/2012, apresentada pelo Deputado Hélio Santo no âmbito daquela Comissão, ainda em novembro de 2012, que propunha a vedação de qualquer outra exigência com vistas ao gozo da isenção em exame, além de substituir a expressão “previstas na Lei” por “segundo as especificações constantes na Lei”. O Substitutivo aprovado restabelece os termos da proposição inicial, por entender que a mudança de terminologia já delimita o alcance da norma, tornando desnecessária a alteração contida na Emenda. Ademais, foi igualmente alterado o texto da alínea “a”, do inc. II, do § 1º, do art. 10 da Lei n.º 9.393, de 19 de dezembro de 1996, que dispõe sobre o ITR, de “previstas na Lei” para “atendidos os dispositivos da Lei” com o mesmo efeito.

O projeto de lei em tela não recebeu emenda no prazo regimental junto à Comissão de Finanças e Tributação, em setembro de 2013.

II - VOTO DO RELATOR

Cabe a esta Comissão, além do exame do mérito, apreciar preliminarmente as proposições quanto à compatibilidade ou adequação com o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual, em vigor neste exercício, nos termos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (art. 32 inc. X, letras “h” e “j”; art. 53 inc. II e art. 54, inc. II) e da Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação, aprovada em 29 de maio de 1996.

De plano, observa-se que a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO de 2015 (Lei nº 13.080, de 2 de janeiro de 2015), em seus art. 108 e 109, condiciona a aprovação de proposições legislativas, sob a forma de projetos de lei ou medidas provisórias, que instituem ou alterem tributo, à apresentação de estimativas desses efeitos, elaboradas ou homologadas por órgão da União, para cada um dos exercícios compreendidos

no período de 2015 a 2017, detalhando a memória de cálculo respectiva e correspondente compensação, nos termos das disposições constitucionais e legais que regem a matéria. Ademais, determina que as proposições que tratem de renúncia de receita devam atender às condições do art. 14 da Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000.

Ainda em seu art. 108, § 4º, a mencionada LDO de 2015 destaca que a remissão à futura legislação, o parcelamento ou a postergação para exercícios futuros do impacto orçamentário-financeiro não elidem a necessária estimativa e correspondente compensação.

Por seu turno, o art. 14 da Lei Complementar n.º 101, de 2000, denominada de Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF exige estar a proposição acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, assim como atender o disposto na Lei de Diretrizes Orçamentárias e a pelo menos uma de duas condições alternativas.

Uma condição é que o proponente demonstre que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária e que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias. Outra condição, alternativa, é que a proposição esteja acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, da ampliação de base de cálculo ou da majoração ou criação de tributo ou contribuição, podendo o benefício entrar em vigor apenas quando implementadas tais medidas.

Verifica-se, entretanto, que não só o Projeto de Lei nº 4.515, de 2012, como a Emenda 1/2012 e o Substitutivo aprovado pela Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural – CAPADR buscam o aperfeiçoamento da legislação vigente ao atualizarem o artigo 104 da Lei nº 8.171, de 1991, ajustando-o aos dispositivos da legislação ulterior ao Código Florestal, quando dispõe sobre proteção de vegetação nativa, não havendo, portanto, impacto orçamentário e financeiro.

Quanto ao mérito, observa-se de início que o instituto da isenção no caso em tela está previsto na legislação tributária e seus efeitos já vem sendo atingidos desde 1996.

Com efeito, na alínea “a”, do inc. II, do § 1º, do art. 10 da Lei n.º 9.393, de 1996, está explicitada a exclusão da incidência do ITR sobre

as áreas de preservação permanente e de reserva legal, previstas já na Lei n.º 12.651, de 2012, para fatos geradores ocorridos a partir de 1º de janeiro de 2013, por alteração promovida pelo art. 24 da Lei n.º 12.844, de 19 de julho de 2013, bem como está declarada a desnecessidade de comprovação prévia da natureza das áreas para gozo do benefício fiscal, como estabelecido no § 7º, ambos a seguir transcritos.

“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:

I -

II - área tributável, a área total do imóvel, menos as áreas:

a) de preservação permanente e de reserva legal, previstas na [Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012](#); ([Redação dada pela Lei nº 12.844, de 2013](#));

.....

§ 7º A declaração para fim de isenção do ITR relativa às áreas de que tratam as alíneas "a" e "d" do inciso II, § 1º, deste artigo, não está sujeita à prévia comprovação por parte do declarante, ficando o mesmo responsável pelo pagamento do imposto correspondente, com juros e multa previstos nesta Lei, caso fique comprovado que a sua declaração não é verdadeira, sem prejuízo de outras sanções aplicáveis.

.....”

Trata-se sem dúvida de isenção de caráter geral, prevista em lei, que dispensa o exame prévio pela autoridade administrativa do atendimento de exigências para sua concessão, como fixam os arts. 176 e 179 do Código Tributário Nacional.

Igualmente estão definidas nos arts. 15 a 17 da citada Lei n.º 9.393, de 1996, as competências da RFB na administração do ITR, assim consideradas as atividades de arrecadação, tributação e fiscalização do imposto, podendo ainda para tal a Secretaria celebrar convênios com o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, e este com o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, Fundação Nacional do Índio - FUNAI e Secretarias Estaduais de Agricultura. Além disso, a RFB também poderá celebrar convênios com órgãos da

administração tributária das unidades federadas, visando delegar competência para a cobrança e o lançamento do ITR.

Regulamentada pelo Decreto n.º 4.382, de 19 de setembro de 2002, a matéria objeto da Lei n.º 9.393, de 1996, é tratada no art. 10, a seguir reproduzido, que determina sejam informadas em Ato Declaratório Ambiental - ADA, protocolado pelo sujeito passivo no IBAMA, as áreas de preservação permanente e de reserva legal para sua exclusão de uma única vez da área total do imóvel, para efeitos de cálculo do imposto. São também atribuídas ao IBAMA vistorias por amostragem.

“Art. 10. Área tributável é a área total do imóvel, excluídas as áreas [\(Lei nº 9.393, de 1996, art. 10, § 1º, inciso II\)](#):

I - de preservação permanente [\(Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965 - Código Florestal, arts. 2º e 3º, com a redação dada pela Lei nº 7.803, de 18 de julho de 1989, art. 1º\)](#);

II - de reserva legal [\(Lei nº 4.771, de 1965, art. 16, com a redação dada pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001, art. 1º\)](#);

§ 1º A área do imóvel rural que se enquadrar, ainda que parcialmente, em mais de uma das hipóteses previstas no **caput** deverá ser excluída uma única vez da área total do imóvel, para fins de apuração da área tributável.

§ 2º A área total do imóvel deve se referir à situação existente na data da efetiva entrega da Declaração do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - DITR.

§ 3º Para fins de exclusão da área tributável, as áreas do imóvel rural a que se refere o **caput** deverão:

I - ser obrigatoriamente informadas em Ato Declaratório Ambiental - ADA, protocolado pelo sujeito passivo no Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, nos prazos e condições fixados em ato normativo [\(Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, art. 17-O, § 5º, com a redação dada pelo art. 1º da Lei nº 10.165, de 27 de dezembro de 2000\)](#); e

II - estar enquadradas nas hipóteses previstas nos incisos I a VI em 1º de janeiro do ano de ocorrência do fato gerador do ITR.

§ 4º O IBAMA realizará vistoria por amostragem nos imóveis rurais que tenham utilizado o ADA para os efeitos previstos no § 3º e, caso os dados constantes no Ato não coincidam com os efetivamente levantados por seus técnicos, estes lavrarão, de ofício, novo ADA, contendo os dados reais, o qual será encaminhado à Secretaria da

Receita Federal, que apurará o ITR efetivamente devido e efetuará, de ofício, o lançamento da diferença de imposto com os acréscimos legais cabíveis ([Lei nº 6.938, de 1981, art. 17-O, § 5º](#), com a redação dada pelo [art. 1º da Lei nº 10.165, de 2000](#)).”

Vale observar que isenções fiscais representam renúncias de receitas tributárias e, portanto, diminuição de ingressos públicos. No sentido de prevenir a ocorrência de atos fraudulentos que provoquem redução indevida destes ingressos, pode a administração tributária estabelecer a prestação de obrigações acessórias. Estas decorrem da legislação tributária e referem-se às prestações positivas (fazer) e negativas (deixar de fazer) do contribuinte, instituídas no interesse da arrecadação ou da fiscalização dos tributos. Em caso de sua inobservância, transformam-se em principal, com referência à penalidade pecuniária.

Enquanto na obrigação principal o objetivo refere-se essencialmente à quitação financeira da exigência, na acessória, tal característica não se faz presente, muito embora seu objetivo seja o de permitir a descoberta de situações tributariamente avaliáveis.

O Decreto-Lei n.º 2.124, de 1984, em seu art. 5º, atribuiu ao Ministro da Fazenda a capacidade de eliminar ou instituir obrigações acessórias relativas a tributos federais administrados pela então Secretaria da Receita Federal. A par disso, o art. 16 da Lei n.º 9.779, de 1999, concedeu competência à mesma Secretaria para dispor sobre obrigações acessórias, quando referentes aos impostos e contribuições por ela administrados, “estabelecendo, inclusive, forma, prazo e condições para o seu cumprimento e o respectivo responsável”.

Doutra parte, a tentativa de substituir a expressão “previstas em Lei” pela expressão “atendidos os dispositivos da Lei”, ambas referentes à Lei n.º 12.651, de 2012, parece ser inócua, uma vez que além de equivalentes, são aplicadas tão-somente para circunscrever as áreas do Código Florestal e alterações posteriores objeto da isenção tributária. Ambas as expressões, entretanto, são inadequadas e insuficientes para impedir que medidas de cunho fiscal possam vir a ser adotadas no interesse da administração tributária e da coletividade, como anteriormente mencionadas.

Pelo exposto, verifica-se que o benefício fiscal vem surtindo efeitos desde 1996, que sua regulamentação datada de 2002 já considera o preenchimento do ADA e que a alteração proposta torna-se desnecessária porquanto a lei tributária já se encontra atualizada.

Malgrado o espírito público dos parlamentares na feitura das medidas em análise, com vistas a resguardar preventivamente o contribuinte de possíveis exigências que venham a extrapolar o ato legal de concessão da isenção em tela, atribuindo-lhes danos pecuniários, é preciso assinalar que as obrigações vigentes observam a lei de concessão do incentivo fiscal e, se necessário, atuar em caso concreto, por meio de Decreto Legislativo, que solicite a sustação de ato normativo do Poder Executivo, como prevê o art. 24, inc. XII do Regimento Interno desta Casa.

Subsiste, no entanto, a oportuna atualização do art. 104 da Lei n.º 8.171, de 1991, que dispõe sobre a política agrícola, nos termos apresentados pelo autor do Projeto de Lei n.º 4.515, de 2012, uma vez que o texto vigente estabelece confusão com a legislação do ITR ao se reportar a norma legal já revogada.

À vista do exposto, deixamos de nos manifestar quanto à adequação ou compatibilidade orçamentária e financeira do Projeto de Lei n.º 4.515, de 2012, da Emenda 1/2012 e do Substitutivo aprovado pela Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural- CAPADR, por não haver implicação da matéria em aumento de despesa ou redução de receita públicas, e, no mérito, votamos pela aprovação do Projeto de Lei n.º 4.515, de 2012, e pela rejeição da Emenda 1/2012 e do Substitutivo aprovado pela Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural- CAPADR.

Sala da Comissão, em de de 2015.

Deputado MANOEL JUNIOR
Relator