

COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

PROJETO DE LEI Nº 366, DE 2019

Cria incentivos fiscais e creditícios para proprietários de imóveis rurais que adotem ações para a proteção e recuperação de nascentes e demais recursos hídricos, e dá outras providências.

Autor: Deputado ALCEU MOREIRA

Relator: Deputado ZÉ VITOR

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 366/2019 visa instituir incentivos fiscais a proprietários e possuidores de imóveis rurais que adotem as seguintes ações: recomposição de matas ciliares e demais formas de vegetação de áreas de preservação permanente (APP); recomposição de florestas e demais formas de vegetação úteis para a recarga de aquíferos e para o controle da erosão e do assoreamento de nascentes, rios, córregos e reservatórios, inclusive em áreas de reserva legal; execução de obras rurais ou adoção de tecnologias que visem ao controle da erosão e do assoreamento de rios, córregos e reservatórios ou que possibilitem o aumento da infiltração de água no solo, a recarga de aquíferos e a proteção ou recuperação de nascentes. O Poder Executivo estabelecerá as áreas rurais ou bacias hidrográficas prioritárias para a alocação dos incentivos fiscais ou creditícios mencionados.

Para obter os benefícios previstos, o proprietário ou posseiro deverá elaborar projeto técnico a ser aprovado pelo órgão competente e apresentar o certificado de prestação de serviços ambientais correspondentes, conforme critérios e procedimentos estabelecidos pelo Poder Público. Os pequenos proprietários ou posseiros rurais familiares terão o apoio dos órgãos oficiais de assistência técnica e extensão rural para a elaboração e implantação do projeto técnico.

Os incentivos fiscais e creditícios previstos são: isenção de Imposto de Renda (IR) e do Imposto Territorial Rural (ITR) para proprietários ou possuidores de imóveis com até quatro módulos fiscais; desconto, da base de cálculo do IR, dos gastos anuais realizados para a implantação do projeto técnico ou do valor dos serviços ambientais prestados; desconto de até 50% do ITR para os proprietários e possuidores de imóveis rurais com área superior a quinze módulos fiscais; e crédito rural com taxas de juros inferiores às taxas de juros mais favoráveis do crédito rural oficial, conforme norma do Conselho Monetário Nacional (CMN). O desconto no IR será limitado a 50% da renda tributável de médios proprietários e possuidores de imóveis rurais com área de quinze módulos fiscais e a 30% da renda tributável de proprietários e possuidores rurais com área superior a quinze módulos fiscais. A concessão desses incentivos fiscais e creditícios não impedirá que o beneficiário receba, cumulativamente, outras formas de pagamento de serviços ambientais estabelecidos em legislação específica. O Poder Executivo também fica autorizado a conceder a subvenção econômica prevista na Lei nº 8.427, de 1992, art. 1º, II, no que diz respeito ao desconto no ITR para proprietários com mais de quinze módulos fiscais.

Os incentivos fiscais e creditícios serão suspensos, em caso de descumprimento dos requisitos de habilitação, salvo acontecimentos fortuitos ou de força maior. A suspensão obriga a devolução dos benefícios recebidos indevidamente, acrescidos de multa e encargos financeiros previstos na legislação em vigor.

A proposição altera a nº 12.651, de 2012 (Lei Florestal), para inserir novo parágrafo no seu art. 48, que trata da Cota de Reserva Ambiental (CRA). A alteração visa estabelecer que a CRA não alienada poderá receber subvenção anual equivalente a até 50% do valor médio de arrendamento do hectare de terra a ela vinculado, limitada a subvenção a no máximo duzentos hectares por proprietário ou possuidor de imóvel rural.

A proposição também altera a Lei nº 11.284/2006, que dispõe sobre a gestão de florestas públicas e cria o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal (FNDF). Tais alterações visam:

- inserir o inciso IX em seu art. 41, § 1º, que especifica os projetos em que os recursos do FNDF serão prioritariamente implantados. O novo inciso prevê o pagamento de compensação financeira a pessoas físicas pela preservação ou conservação, em imóveis rurais de sua propriedade, de cobertura florestal acima da exigida pela Lei Florestal; e
- alterar o art. 41, § 7º, segundo o qual os recursos do FNDF somente poderão ser destinados a projetos de órgãos e entidades públicas, ou de entidades privadas sem fins lucrativos. A alteração a esse dispositivo visa determinar que os recursos do FNDF também poderão ser destinados a projetos de entidades privadas sem fins lucrativos e, ainda, ao pagamento de compensação financeira a proprietários rurais que preservem vegetação acima da exigida pela Lei Florestal.

A proposição também determina que o Poder Executivo estime o montante da renúncia de receita decorrente das medidas previstas e o inclua no demonstrativo a que se refere a Constituição Federal, art. 165, § 6º. As isenções fiscais instituídas só terão efeito no exercício financeiro imediatamente posterior àquele em que essas disposições forem implementadas.

O autor justifica a proposição argumentando que a falta de chuvas ocorrida nos últimos anos gerou intensos problemas sociais e econômicos. Esses problemas foram agravados pela situação de deterioração ambiental de áreas de recarga de lençol freático, pela erosão do solo e consequente assoreamento de nascentes, rios, córregos e reservatórios. A população, principalmente a mais pobre, é a mais atingida por racionamentos e cortes no abastecimento de água e pela substancial elevação dos preços da energia elétrica, bastante influenciada pela disponibilidade hídrica nos reservatórios. Os prejuízos causados pela escassez hídrica também atingem fortemente indústrias, comércio, serviços e a agricultura. Ressalta que a agricultura é o setor que consome a maior parte dos recursos hídricos disponíveis para uso. Por isso, a proposição visa criar incentivos fiscais e creditícios a proprietários que adotem ações para a proteção e recuperação de nascentes e demais recursos hídricos em seus imóveis.

O Projeto de Lei nº 366/2019 foi aprovado na Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural. Encaminhada a esta Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, a proposição não recebeu emendas, no prazo regimental.

II - VOTO DO RELATOR

Como ressaltado pelo autor do Projeto de Lei nº 366/2019, a degradação ambiental traz inúmeros problemas sociais e econômicos à população, incluído o racionamento de água. O desmatamento e o mau manejo dos solos afetam a disponibilidade hídrica, pois interferem no ciclo hidrológico. A água das chuvas, ao invés de se infiltrar lentamente pelo sistema planta-solo, escorre rapidamente, causando erosão e assoreamento, inundações abruptas nas épocas chuvosas e baixa disponibilidade hídrica nas épocas secas. Como bem salientou o Deputado Alceu Moreira, a degradação afeta, especialmente, a atividade agrícola, que depende da água para seu desenvolvimento. Assim, são bem-vindas as propostas que contribuam para controlar e reduzir o desmatamento e para estimular a recuperação das áreas degradadas.

A instituição de instrumentos econômicos de estímulo à conservação tem sido amplamente debatida em tempos recentes, como forma de complementar os instrumentos de comando e controle. De fato, o Brasil já conta com alguns instrumentos previstos em lei. Um deles refere-se ao ITR, previsto na Lei nº 9.393, de 1996, que dispõe sobre esse tributo. Diz a Lei:

Art. 10.

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

.....
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;
- b) **de interesse ecológico para a proteção dos ecossistemas**, assim declaradas mediante ato do órgão competente, federal ou estadual, e que ampliem as restrições de uso previstas na alínea anterior;
- c) comprovadamente imprestáveis para qualquer exploração agrícola, pecuária, granjeira, aquícola ou florestal, declaradas de interesse ecológico mediante ato do órgão competente, federal ou estadual;

- d) sob regime de servidão ambiental;
- e) cobertas por florestas nativas, primárias ou secundárias em estágio médio ou avançado de regeneração;
- f) alagadas para fins de constituição de reservatório de usinas hidrelétricas autorizada pelo poder público.

.....(grifo nosso)

Verifica-se que as áreas cobertas com vegetação nativa não integram a área tributável da propriedade rural, quais sejam: a APP, a reserva legal, as áreas sob servidão ambiental e aquelas cobertas com vegetação primária e secundária em estágio médio ou avançado de regeneração. A servidão ambiental está prevista no art. 9º-A, da Lei nº 6.938, de 1981, que institui a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), e refere-se às áreas em que o proprietário estabelece limitação de uso para “preservar, conservar ou recuperar os recursos ambientais existentes”.

Para promover o manejo sustentável das propriedades rurais, a União criou o Programa para Redução da Emissão de Gases de Efeito Estufa na Agricultura (Programa ABC), por meio da Resolução nº 3.896, de 2010, do Conselho Monetário Nacional (CMN). O Programa prevê linha de crédito específica do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), para financiar empreendimentos que visem recuperação de pastagens degradadas; implantação de sistemas de integração lavoura-pecuária, lavoura-floresta, pecuária-floresta ou lavoura-pecuária-floresta e de sistemas agroflorestais; **adequação ou regularização das propriedades rurais frente à legislação ambiental, inclusive recuperação da reserva legal, de áreas de preservação permanente, recuperação de áreas degradadas; implantação e melhoramento de planos de manejo florestal sustentável**; e outras atividades (grifo nosso). O projeto de investimento pode incluir: elaboração de projeto técnico e georreferenciamento da propriedade, **inclusive despesas técnicas e administrativas relacionadas ao processo de regularização ambiental**; assistência técnica necessária até a fase de maturação do projeto; e aquisição de sementes e mudas para a formação de pastagens e de florestas, entre outras ações.¹

¹ Disponível em: <https://www.bnDES.gov.br/wps/portal/site/home/financiamento/produto/programa-abc>. Acesso em 1º ago. 2019.

Para recuperar os ecossistemas naturais, o Poder Executivo também instituiu, por meio do Decreto nº 8.972, de 2017, a Política Nacional de Recuperação da Vegetação Nativa. Para implantá-la, foi criada a Comissão Nacional para Recuperação da Vegetação Nativa, presidida pelo MMA e integrada pelos seguintes órgãos: Casa Civil; Ministério da Fazenda; Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão; e Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações.

Além disso, a Lei Florestal (art. 41) autorizou o Poder Executivo a instituir o programa de apoio e incentivo à conservação do meio ambiente, que inclui o pagamento por serviços ambientais; crédito agrícola com juros baixos; isenção de impostos para insumos e equipamentos; incentivos para comercialização, inovação e aceleração das ações de recuperação, conservação e uso sustentável das florestas e demais formas de vegetação nativa. Está prevista, também, a dedução da base de cálculo do IR, de parte dos gastos efetuados com a recomposição de APP e Reserva Legal.

Assim, esse conjunto de normas representa importante marco inicial, de estímulo à conservação de cobertura vegetal nativa na propriedade, inclusive para recuperação de áreas degradadas e recomposição de reserva legal e APP. Porém, avanços ainda precisam ser realizados na instituição de instrumentos econômicos para, em sintonia com as normas de comando e controle, acelerar a restauração da cobertura vegetal e a contenção do desmatamento.

Há que se considerar, entretanto, que a instituição de incentivos tributários e creditícios por iniciativa parlamentar, ainda que benéfica para a conservação, enfrentará óbices de natureza constitucional. Segundo a Carta Magna, art. 61, § 1º, II, b, são de iniciativa exclusiva do Presidente da República as leis que disponham sobre matéria orçamentária. Portanto, a proposição precisa se adequar aos ditames constitucionais.

Acrescente-se que, em relação ao FNDF, instituído pela Lei nº 11.284/2006, consideramos que as alterações propostas desvirtuam seus objetivos. O FNDF é mantido com a alocação de uma fatia dos recursos oriundos da concessão de florestas da União, os quais são compartilhados com o Serviço Florestal Brasileiro e com os Estados e os Municípios (art. 39 da Lei

nº 11.284/2006). A destinação desses recursos, como prevê a proposição, para pagamento de compensação financeira a pessoas físicas, pela preservação ou conservação de cobertura florestal, inviabilizará a implantação das demais atividades, que são essenciais para a gestão das florestas públicas.

De fato, a compensação financeira a quem mantem vegetação nativa acima das determinações legais corresponde ao Pagamento por Serviços Ambientais (PSA), o qual foi aprovado recentemente nesta Casa, para instituição de lei nova, específica sobre a matéria.

Isso posto, consideramos que a proposição precisa ser aperfeiçoada, para adequá-la aos ditames constitucionais e à legislação em vigor, de modo a possibilitar a ampliação dos estímulos à conservação da vegetação nativa na propriedade ou posse.

Uma dessas medidas refere-se à inclusão da restauração de vegetação nativa no âmbito da Lei nº 4.829, de 1965, que “institucionaliza o crédito rural”. Na forma como está redigida, a proposição não faz alteração direta à referida Lei. Entretanto, incluir a restauração no âmbito dessa Lei garantirá a continuidade do Programa ABC ou de outras linhas de financiamento específicas, em conjunto com as atividades diretamente vinculadas à produção agropecuária.

Outra medida viável diz respeito ao ITR. É possível ampliar o rol de áreas excluídas da base de cálculo do imposto, acrescentando-se, ao art. 10, § 1º, as áreas cobertas com vegetação nativa preservadas ou sob manejo florestal sustentável, excedentes da APP e Reserva Legal; bem como as que estão submetidas a restauração ecológica conduzida mediante projeto técnico aprovado pelos órgãos do Sisnama.

Em vista desses argumentos, somos pela aprovação do Projeto de Lei nº 366, de 2019, na forma do Substitutivo anexo.

Sala da Comissão, em _____ de _____ de 2019.

Deputado ZÉ VITOR
Relator

2019-13914

COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 366, DE 2019

Altera as Leis nºs 4.829, de 1965, e 9.393, de 1996, para ampliar os incentivos econômicos à conservação da vegetação nativa na propriedade ou posse rural.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Acrescente-se, ao art. 3º da Lei nº 4.829, de 1965, que “institucionaliza o crédito rural”, o seguinte inciso:

“Art. 3º.....
.....
V – incentivar a restauração da vegetação nativa. (NR)”

Art. 2º O inciso II do art. 9º, da Lei nº 4.829, de 1965, que “institucionaliza o crédito rural”, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art.9º.....
.....
II – investimento, quando se destinarem a inversões em bens e serviços cujos desfrutes se realizem no curso de vários períodos, incluídos os serviços ambientais decorrentes da restauração da vegetação nativa;
.....(NR)”

Art. 3º Acrescentem-se os seguintes dispositivos, ao art. 10 da Lei nº 9.393, de 1996, que dispõe sobre o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR):

“Art.10.
§ 1º.....

II –

.....
g) cobertas com vegetação nativa preservada ou sob manejo florestal sustentável, excedentes à Área de Preservação Permanente e à Reserva Legal, nos termos da Lei nº 12.651, de 22 de maio de 2012 (Lei Florestal), em propriedades e posses com Cadastro Ambiental Rural ativo, validado por técnico do órgão ambiental competente e sem pendências;

h) submetidas a restauração ecológica conduzida mediante projeto técnico aprovado pelos órgãos do Sisnama.

..... (NR)"

Art. 4º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em de de 2019.

Deputado ZÉ VITOR
Relator

2019-13914