

Resumo Executivo - [PL nº 5135 de 2019](#)

Autor: Senador Flávio Arns (REDE/PR)

Apresentação: 18/09/2019

Ementa: Altera a Lei nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996, que dispõe sobre o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR.

Orientação da FPA: Contrária ao projeto

Comissão	Parecer	FPA
CRA - Comissão de Agricultura e Reforma Agrária	-	-

Principais pontos

- Altera a Lei do Imposto sobre a propriedade territorial rural para modificar os requisitos de configuração da propriedade como pequena propriedade rural;
- Permite que a isenção do imposto se estenda ao proprietário que possua imóvel urbano e àquele que tenha como fonte principal de renda a atividade rural;
- Altera a forma de cálculo do Valor do Imóvel Rural, nele incluindo as acessões feitas pelo proprietário; e modifica a forma de cálculo da alíquota do imposto.

Justificativa

- O autor aponta a atual insignificância do ITR, considerando os baixíssimos valores a arrecadação com o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR), que resultaria em ineficiência no alcance de seus objetivos constitucionais.
- Instituto Escolhas, afirma a existência de problemas e distorções na legislação do ITR. Atribui a insignificante arrecadação do imposto às seguintes razões: a) o forte caráter auto declaratório do tributo, que induz os contribuintes a subestimarem o Valor da Terra Nua (VTN); b) ser o VTN uma abstração legal difícil de calcular; c) alíquotas do ITR inadequadas, irrealistas, inaplicáveis ou insuficientes; d) defasagem do único requisito de produtividade mínima do imposto - o índice de lotação agropecuária; e) ausência de previsão na atual legislação de um índice de produtividade mínima para o plantio de produtos agrícolas.
- Entende como distorção o fato da legislação atual do ITR não prever outras atividades produtivas além das agropecuárias, tais como a geração de energia eólica, desde que previstas no Zoneamento Ecológico Econômico (ZEE) da região.
- Entende, ainda, que a regulamentação atual do ITR também apresenta diversas

inconsistências com a legislação ambiental.

- Diante dos alegados problemas e distorções citadas em sua justificativa, apresenta, em resumo, as seguintes ditas melhorias na Lei do ITR:
 1. base de cálculo passa a ser o Valor Total do Imóvel Rural (VIR) em substituição ao Valor da Terra Nua (VTN), com o objetivo de transformar o tributo em verdadeiro imposto sobre a propriedade imobiliária, a exemplo do IPTU;
 2. nova Alíquota do imposto e nova fórmula de cálculo;
 3. previsão de atualização dos índices mínimos de lotação da pecuária e determinação da criação de índices mínimos de produtividade para o plantio de produtos agrícolas;
 4. fim da dispensa para os imóveis com área inferior a 1.000, 500 ou 200 ha (dependendo da região) da aplicação dos índices mínimos de lotação da pecuária;
 5. mudança dos conceitos sobre a composição da área do imóvel, para passar a tributar excesso de floresta nativa que não seja área de preservação ambiental obrigatória ou voluntária permanente;
 6. medidas de desestímulo ao descumprimento da legislação ambiental;
 7. alteração no conceito de pequenas glebas rurais para fins tributários;
 8. isenção de ITR para pequenos proprietários que possuam imóvel urbano;
 9. elevação do valor mínimo de cobrança do ITR;
 10. ganho de capital na venda de imóvel rural passa a ser correspondente à variação do valor de mercado, e não mais à variação do valor da terra nua;
 11. ajustes para compatibilizar o ITR com a legislação ambiental e tornar mais eficiente a fiscalização.
- Além do mais, entende que como resultado esperado principal *“a previsão é de um aumento potencial da arrecadação do ITR em 10 (dez) vezes em relação ao que é arrecadado hoje, passando do atual 1,5 bilhão de reais para quase 17 bilhões de reais por ano.”*
- Por fim, defende que a proposta irá harmonizar a tributação com a capacidade contributiva e tornar efetiva a progressividade do imposto, prevista no art. 153, § 4º, inciso I, da Constituição Federal

Análise

- Em que pese as preocupações do autor, a proposta apresentada, além do forte cunho arrecadatório e confiscatório, fere os princípios gerais da atividade econômica e da proporcionalidade, e em muitas situações se torna inexecutável, senão vejamos.
- De início, cabe a análise das alterações propostas à Lei nº 9.393/1996, que dispõe sobre o ITR.
- A alteração proposta para o §1º da Lei suprime a expressão “imissão prévia” e deixa implícito que o ITR incide sobre o imóvel desapropriado até que haja qualquer tipo de imissão na posse, prévia ou definitiva, pelo poder desapropriante. Tal modificação é quase inócua.
- A proposta modifica o art. 2º e principalmente o seu parágrafo único para mudar o conceito de pequenas glebas rurais, que define a imunidade do ITR. A proposta abandona o conceito de área total do imóvel segundo três regiões do Brasil para área tributável única de até 24

hectares para isenção do ITR.

- Dessa forma, com exceção dos imóveis localizados nas áreas localizadas na Amazônia Ocidental, as demais as áreas passarão a pagar mais imposto, pois, ao descontarem as áreas não-tributáveis (interesse ambiental, tais como áreas de reserva legal e áreas de preservação permanente), a área tributável será certamente igual ou maior que 24 hectares. Ou seja, amplia o universo de contribuintes do ITR.
- A propositura dá nova redação ao II do art. 3º restringindo as possibilidades de isenção do ITR. Modifica os critérios de isenção do ITR para o conjunto de imóveis rurais de um mesmo proprietário consideradas pequenas glebas por área tributável. Além do mais, inclui critério adicional para concessão da isenção do ITR, em que o contribuinte deverá ter como principal fonte de renda a atividade rural, atualmente não previsto. Tal alteração amplia o universo de contribuintes.
- Inclui o §4º ao art. 6º da Lei determinando que as informações cadastrais prestadas na forma prevista no referido artigo devem ser compatíveis com as informações prestadas ao Cadastro Ambiental Rural - CAR, de que trata o art. 29 da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012 (Código Florestal), podendo a Secretaria da Receita Federal utilizar estes dados para a adequação, fiscalização e autuações.
- Ou seja, acolhe o CAR como comprovante de que são áreas não tributáveis (áreas de interesse ambiental), todavia não retira o desnecessário, burocrático e instrumento meramente arrecadatório burocrático: Ato Declaratório Ambiental - ADA. A apresentação do ADA, a partir do exercício de 2001, tornou-se requisito para a fruição da redução da base de cálculo do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural, passando a ser, regra geral, uma isenção condicionada, tendo em vista a promulgação da Lei nº 10.165/2000, que alterou o conteúdo do art. 17-0, §1º, da Lei nº 6.938/1981^[1].
- O entendimento consolidado de nossos tribunais é de que o Ato Declaratório Ambiental (ADA) é desnecessário, pois Imposto Territorial Rural - ITR é tributo sujeito a lançamento por homologação que, nos termos da Lei 9.393/1996, permite a exclusão da sua base de cálculo de áreas de interesse ambiental, sem necessidade de ADA do IBAMA, conforme jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ), *in verbis*:

PROCESSUAL CIVIL. TRIBUTÁRIO. RECURSO ESPECIAL. ITR. BASE DE CÁLCULO. EXCLUSÃO DA ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. DESNECESSIDADE DE AVERBAÇÃO OU DE ATO DECLARATÓRIO DO IBAMA. INCLUSÃO DA ÁREA DE RESERVA LEGAL ANTE A AUSÊNCIA DE AVERBAÇÃO.

A orientação das Turmas que integram a Primeira Seção desta Corte firmou-se no sentido de que “o Imposto Territorial Rural - ITR é tributo sujeito a lançamento por homologação que, nos termos da Lei 9.393/1996, permite a exclusão da sua base de cálculo de área de preservação permanente, sem necessidade de Ato Declaratório

Ambiental do IBAMA”

(AgRg no REsp 1395393/MG, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, julgado em 19/03/2015, DJe 31/03/2015)

TRIBUTÁRIO. PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. ITR. BASE DE CÁLCULO. EXCLUSÃO DA ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. DESNECESSIDADE DE ATO DECLARATÓRIO DO IBAMA.

A orientação das Turmas que integram a Primeira Seção desta Corte firmou-se no sentido de que “o Imposto Territorial Rural - ITR é tributo sujeito a lançamento por homologação que, nos termos da Lei 9.393/1996, permite a exclusão da sua base de cálculo a área de preservação permanente, sem necessidade de Ato Declaratório Ambiental do IBAMA”

(REsp 1112283/PB, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, julgado em 19/05/2009, DJe 01/06/2009)

- Destaca-se que, diante de inúmeros precedentes, o TRF da 4ª REGIÃO editou a SÚMULA Nº 86:
- É desnecessária a apresentação de Ato Declaratório Ambiental - ADA para o reconhecimento do direito à isenção de Imposto Territorial Rural - ITR. Todavia, para o gozo da isenção do ITR no caso de área de “reserva legal”, é imprescindível a averbação da referida área na matrícula do imóvel.
- Portanto, a proposta obriga o contribuinte a apresentar o CAR como nova exigência para reconhecimento das áreas ambientais (áreas não tributáveis), mas mantém a exigência ADA, que tem a mesma finalidade.
- Da forma como está sendo imposto pelo projeto, os produtores terão que apresentar, além do ADA, o CAR para o reconhecimento das áreas ambientais ADA.
- A proposta altera a base de cálculo do ITR mediante as alterações promovidas especialmente nos artigos 8º e 10 da Lei 9.393/1996.
- Quanto ao art. 8º, modifica os §§ 1º e 2º e insere §4º ao do art. 8º da Lei. O novo §1º do art. 8º estabelece que o contribuinte informe o “valor do imóvel rural - VIR” e não mais o “valor da terra nua - VTN” na declaração anual do ITR.
- Na mesma lógica, o § 2º proposto passa a prever o VIR e não o ITR e prevê, ainda, que o valor declarado do VIR como autoavaliação do preço de mercado.
- Em outras palavras, sob o argumento de que o VTN é uma abstração legal difícil de calcular e que os contribuintes subestimam o Valor da Terra Nua (VTN) e, paralelamente, superestimarem o valor dos investimentos realizados no imóvel, defende a substituição do VTN

pelo VIR.

- Ocorre que há décadas o Incra utiliza como base para o pagamento de indenizações referentes às desapropriações para a reforma agrária, o valor do VTN e das benfeitorias. Basta observar a Lei 8.629/1993 (Lei Agrária). Não há dificuldades para o referido cálculo. É um procedimento rotineiro.
- Ademais, o VTN é o valor do potencial de uso do imóvel rural de acordo com a aptidão dos diferentes tipos de solos agrícolas.
- A eventual tributação com base no valor do imóvel irá criar distorções enormes.
- O projeto de lei acrescenta o §4º ao art. 8º, fixando que não poderá ser declarado VIR inferior ao valor apurado nas transações descritas no § 1º do art. 6º da Lei para incidência de imposto de transmissão.
- Em relação ao art. 10 da Lei 9.393/1996, a proposta promove uma série de alterações impactantes no sentido de alterar conceitos de forma a ampliar os parâmetros de tributáveis e robustecer ainda mais o valor a ser pago do ITR.
- Assim, a proposta modifica o inciso I do art. 10 da Lei para estabelecer o VIR, o valor do imóvel a preços de mercado, para efeito de apuração do ITR.
- Para o inciso II do art. 10, a propositura:

- redefine as áreas “não tributáveis” e respectivos conceitos. Dessa forma, só admite áreas sob regime de servidão se for permanente, conforme redação da alínea “d”. Não será mais possível considerar como não tributável as “cobertas por florestas nativas, primárias ou secundárias em estágio médio ou avançado de regeneração”, incluídas pela Lei nº 11.428, de 2006, pois revoga a alínea “e” da Lei.

- inclui a alínea “g”, que prevê como área não tributável as “*relativas a reservas particulares do patrimônio natural (RPPN), devidamente aprovadas pelos órgãos competentes e registradas em separado no Registro de Imóveis*”. Esse talvez seja o único ponto positivo da proposta para o setor agropecuário.

- Quanto ao inciso III do art. 10 da Lei, substitui o termo “valor da terra nua tributável” por valor do “Imóvel Rural Tributável”.
- No inciso IV, revoga a alínea “a” e dessa forma as áreas “ocupadas por benfeitorias úteis e necessárias” passam a ser consideradas aproveitáveis e ocorrerá a incidência de ITR.
- Dá nova redação à alínea “c”, reforçando e explicitando que as áreas cobertas por florestas nativas são aquelas não completadas nas alíneas do II do §1º do art. 10.
- No inciso V, altera os conceitos e parâmetros de “área efetivamente utilizada” e embaralha questão tributária com alcance de índices mínimos de produtividade, pois: (i) insere, na alínea “a”, a ressalva “observados índices mínimos de produtividade” como requisito para considerar a área plantada com produtos vegetais como efetivamente utilizada; (ii) exclui a alínea “c”, de forma que as áreas objeto de exploração extrativa não serão consideradas como efetivamente utilizadas e passarão a pagar ITR; e (iii) inclui dois novos tipos de áreas, por meio das alíneas “f” e “g”, respectivamente, ocupadas por benfeitorias úteis e necessárias e utilizadas outras

atividades admitidas no ZEE, observados índices de produtividade.

- A proposta revoga, ainda, os §§ 3º e 5º do art. 10 que dispõem, respectivamente, sobre índices para exploração pecuária e dispensa de sua aplicação e sobre a necessidade de plano de manejo sustentado para a exploração extrativista.
- Acrescenta o § 7º ao art. 10 para estabelecer que onde houver ZEE, somente será considerada como área efetivamente utilizada aquela explorada de forma compatível com o respectivo ZEE.
- Adiciona o § 8º para prever índices de produtividade e de lotação para o reconhecimento de área efetivamente utilizada, que serão fixadas pela Secretaria da Receita Federal, ouvido o Conselho Nacional de Política Agrícola. No inciso II, estabelece obrigatoriedade de revisão periódica dos índices de produtividade, reproduzindo a polêmica de alteração de índices de produtividade para a reforma agrária, pois são índices físicos que são inadequados, não consideram os demais fatores de produção.
- Acrescenta o § 9º que penaliza os imóveis não inscritos no CAR, pois não terão as áreas ambientais como não tributáveis e serão consideradas como não utilizadas, o que irá elevar de forma substancial o valor do ITR.
- Altera o art. 11 da Lei para mudar a fórmula de cálculo do valor do ITR, mediante modificação de alíquotas.
- A propositura modifica o art. 14 da seguinte forma: a) suprime a expressa “área aproveitável” do caput do art. 14; b) prevê nova redação para o §1º do art. 14, em que a Secretaria da Receita Federal poderá fixar tabelas de preços de terras baseadas em preços de mercado. Essa última alteração se contrapõe ao fato de o ITR ser um imposto de natureza auto declaratória e sujeito à homologação. Os produtores se sentirão compelidos a apresentar os valores fixados pela Secretaria da Receita Federal.
- Altera o *caput* do art. 16 para estabelecer que outros órgãos, além do Incra, possam celebrar convênios com a RFB para fiscalização das informações dos imóveis rurais.
- De forma semelhante, o §1º do art. 16 passa a prever que o Incra delegue a diversos órgãos, estaduais ou municipais, além da Ibama, Funai e Secretarias de Agricultura, as atividades de fiscalização.
- O projeto de lei revoga o § 4º do art. 16.
- As alterações dos §§ 1º e 3º do art.18 são meras adequações às demais alterações, especialmente pela adoção do VIR.
- Por fim, o art. 2º da proposta estabelece prazo máximo de 6 meses para revisão dos índices de produtividade da pecuária. O art. 3º revoga a tabela de alíquotas da atual lei.
- O art. 4º da proposta estabelece prazos para produção de efeitos: prazo de três anos para estabelecimento dos índices mínimos de produtividade após a aprovação da proposta de lei; e prazo de um ano para vigor das demais alterações introduzidas na Lei do ITR.
- Diante do exposto, a proposta de lei apresenta alterações profundas na Lei nº 9.393/1996 em pontos essenciais (imunidade; isenção; informações cadastrais e da declaração anual; apuração do ITR; cálculo do ITR; alíquota do ITR; valor do ITR; procedimentos fiscalizatórios; e competência da Secretaria da Receita Federal e outros órgãos) com objetivo primordial de majorar de forma exorbitante o ITR dos imóveis.
- Tais alterações impactam os proprietários e posseiros de imóveis rurais de forma negativa,

pois terão valores do ITR de seus imóveis aumentados de forma desarrazoada.

- Para justificar suas alterações, a proposta compara, equivocadamente, o desempenho do agronegócio (conjunto representado pelo setor de insumos, produção, indústria e distribuição), por meio de seu PIB, com o volume da arrecadação do ITR. Embora seja parte do agronegócio, a situação no interior dos imóveis é totalmente diferente.
- De forma semelhante, realiza comparação inadequada entre tributos de natureza totalmente distinta (IPTU e ITR): *“Confirmando a disparidade existente, a receita do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), para o período, foi 34 vezes superior à arrecadação do ITR. Somente o IPTU da cidade de São Paulo gerou em 2018 uma receita de quase R\$ 10 bilhões”*.
- É notório que o imóvel rural tem destinação totalmente diferente do imóvel urbano. As peculiaridades do imóvel rural vão muito além da mera posse e domínio do imóvel urbano. Não se pode embaralhar aspectos da política urbana com a política agrícola e fundiária.
- A proposta ao pregar a adoção de um índice de produtividade mínima para o plantio de produtos agrícolas e atualização dos índices pecuários novamente exorbita tentando a qualquer custo elevar o valor do ITR, dificultando ao máximo que a área seja considerada como efetivamente utilizada.
- A interpretação sistemática dada ao inciso I do artigo 186 da CF/88 “aproveitamento racional e adequado” pelo artigo 187 do mesmo capítulo da Constituição é de que o aproveitamento racional e adequado tem como elementos formadores de seu conceito e de sua equação os itens previstos no artigo 187 da Constituição. Desta forma, a produção racional e adequada deve, obrigatoriamente, levar em conta os incisos do artigo 187, principalmente o inciso II que exige a participação efetiva do setor produtivo para estipular *“...os preços compatíveis com os custos de produção e a garantia de comercialização”*.
- O atual processo de verificação da condição de produtividade é injusto e inadequado, pois os atuais índices estão alicerçados no conceito de intensificação do uso da terra. Tanto é assim que as medidas usadas para classificar a propriedade baseiam-se na ideia do aproveitamento do espaço disponível para exploração da agropecuária e em medidas de produtividade física da terra. A partir de eventual ajuste dos índices, os produtores estarão “forçados” a obter produtividades elevadas, explorar mais as áreas aproveitáveis do imóvel rural, sem garantia de preços compatíveis com os custos de produção e de renda, significando que se a situação da economia for negativa, o produtor apenas estará sujeito a aumentar seu prejuízo.
- Não se considera a medida da racionalidade econômica-ambiental, a sustentabilidade dos empreendimentos. Em consequência, à propriedade rural seria imputada uma obrigação de produzir cada vez mais, não importando as variáveis de comercialização, armazenamento e transporte, disponibilidade de crédito, intempéries (secas, geadas etc), fatores intrínsecos à propriedade (solos, declives, disponibilidade de água etc), perecibilidade dos produtos, entre outros fatores, em especial as questões de mercado, como preços e renda líquida dos produtores.
- Os indicadores em vigor (produtividade da terra) são apenas medidas parciais de produtividade. É amplamente conhecido que o índice de produtividade da terra só reflete o uso racional e adequado em uma agricultura que usa, somente, mão de obra e trabalho, ou seja,

muito primitiva. Em uma agricultura complexa, que emprega insumos adquiridos no mercado, máquinas e equipamentos, mão-de-obra qualificada e não qualificada, esse índice perde a capacidade de refletir o uso racional e adequado do imóvel rural. Ele teria que ser substituído por outro índice mais elaborado e mais coerente com a sustentação econômica da propriedade rural, considerando a produtividade total dos fatores (PTF).

- Não se pode confundir capacidade de produção com a viabilidade econômica dessa. A proposta de lei em apreço incorre em tal erro.
- Cabe ao produtor rural ser o gestor de seu empreendimento. Os mesmos devem ser agentes econômicos capazes de selecionar as melhores condições de trabalho, tecnologia, capital, mão-de-obra e solo para bem produzir; analisando tendências e a conjuntura de mercado e decidindo sobre o que, quando e quanto plantar, a semelhança do setor industrial.
- O ITR não pode ser uma ferramenta para limitar os princípios gerais da atividade econômica nos imóveis rurais, que são garantidos pelo art. 170 da Constituição Federal.
- Tal obrigação não incide sobre empreendimentos urbanos (fábricas, lojas, escritórios etc). Nestas, é facultada a redução da produção em função de retrações de mercados.
- Em outras palavras, não há índices de produtividade em fábricas, lojas e escritórios.
- A proposta em análise, aos estabelecer novos índices e propor atualizar os existentes, força os produtores a obter produtividades elevadas, explorar mais as áreas aproveitáveis do imóvel rural, sem garantia de preços compatíveis com os custos de produção e de renda.
- Portanto, o projeto de lei é danoso para o setor agropecuário, pois aumenta de forma exorbitante o valor do ITR dos imóveis em geral por meio de:

1. redução das hipóteses de imunidade e da isenção;
2. incremento de exigências ambientais para reconhecer as áreas não tributáveis;
3. previsão de atualização dos índices mínimos de lotação da pecuária e determinação da criação de índices mínimos de produtividade para o plantio de produtos agrícolas como forma de reconhecer as áreas como efetivamente utilizadas;
4. mudança na base de cálculo, que passa a ser o Valor Total do Imóvel Rural (VIR) em substituição ao Valor das Terra Nua (VTN), com o objetivo de transformar o tributo em verdadeiro imposto sobre a propriedade imobiliária, a exemplo do IPTU;
5. adoção de nova Alíquota do imposto e nova fórmula de cálculo;
6. exclusão da dispensa para os imóveis com área inferior a 1.000, 500 ou 200 ha (dependendo da região), da aplicação dos índices mínimos de lotação da pecuária;
7. mudança dos conceitos sobre a composição da área do imóvel, para passar a tributar excesso de floresta nativa que não seja área de preservação ambiental obrigatória ou voluntária permanente;
8. alteração no conceito de pequenas glebas rurais para fins tributários, reduzindo significativamente o universo de imóveis imunes ou isentos do ITR;
9. elevação do valor mínimo de cobrança do ITR;
10. ganho de capital na venda de imóvel rural passa a ser correspondente à variação do valor de mercado, e não mais à variação do valor da terra nua;
11. delegação indiscriminada de competências para diversos órgãos públicos, inclusive estaduais e

- municipais, para fiscalizar os imóveis rurais;
12. permissão para a RFB emitir tabela de preços de imóveis rurais, que é um contrassenso com a natureza tributária do ITR;
 13. desconstituição da natureza tributária do Imposto Territorial Rural - ITR que é tributo sujeito a lançamento por homologação da declaração prestada pelo contribuinte; e
 14. inclusão do CAR como nova exigência para reconhecimento das áreas ambientais (áreas não tributáveis) e permanência do ADA, que tem a mesma finalidade. Criação de dupla obrigação de mesma finalidade; e
- A proposta não considera, ainda, fatores que interferem o desempenho da atividade rural tais como mudanças climáticas, alterações na política comercial, mudanças na política agrícola, adoção de subsídios por países concorrentes etc.
 - Por fim, destaca-se que o cálculo do ITR proposto é extremamente complexo, além de trazer fórmula da alíquota de difícil entendimento, que depende de inúmeras outras variáveis de complicada mensuração, que confunde os produtores rurais.
 - Nesse contexto, a proposta de lei em apreço deve ser rejeitada, por ser de alto impacto para os possuidores e proprietários de imóveis rurais.

[1] Art. 17-O. Os proprietários rurais que se beneficiarem com redução do valor do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR, com base em Ato Declaratório Ambiental - ADA, deverão recolher ao IBAMA a importância prevista no [item 3.11 do Anexo VII da Lei nº 9.960, de 29 de janeiro de 2000](#), a título de Taxa de Vistoria.