

# PROJETO DE LEI DO SENADO N° , DE 2011

Extingue a Contribuição para o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, de que trata o art. 3º do Decreto-Lei nº 1.146, de 31 de dezembro de 1970.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** Fica extinta a Contribuição para o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), de que trata o art. 3º do Decreto-Lei nº 1.146, de 31 de dezembro de 1970.

*Parágrafo único.* A contribuição referida no *caput* corresponde à parcela de 0,2% (dois décimos por cento) do adicional à contribuição previdenciária das empresas, instituído no § 4º do art. 6º da Lei nº 2.613, de 23 de setembro de 1955, modificado pelo art. 35, § 2º, VIII, da Lei nº 4.863, de 29 de novembro de 1965, pelo art. 6º, I, 2 e III do Decreto-Lei nº 582, de 15 de maio de 1969, e cujo produto da arrecadação foi finalmente destinado ao INCRA pelo art. 2º do Decreto-Lei nº 1.110, de 9 de julho de 1970, e pelo art. 1º, I, 2, do Decreto-Lei nº 1.146, de 31 de dezembro de 1970.

**Art. 2º** Esta Lei entra em vigor em 1º de janeiro do exercício financeiro subsequente ao de sua publicação.

## JUSTIFICAÇÃO

O Constituinte originário vedou, no art. 167, XI, da Constituição a utilização dos recursos provenientes das contribuições sociais incidentes sobre os salários para a realização de despesas distintas do pagamento de benefícios do regime geral de previdência social. **Essa intenção de não tributar em demasia o trabalho** foi reforçada com a instituição, no art. 195, de outras fontes para financiar a seguridade social, a saber: o faturamento, o

lucro, a receita de concursos de prognósticos, o resultado da comercialização da produção rural, e fontes residuais passíveis de instituição em lei, nos termos do § 4º do citado art. 195.

O Constituinte derivado aprofundou essas medidas, prevendo:

a) na Emenda Constitucional (EC) nº 20, de 15 de dezembro de 1998, a instituição de mais uma base de financiamento da seguridade social – a receita;

b) na EC nº 42, de 19 de dezembro de 2003, conhecida como minirreforma tributária, a hipótese de substituição gradual, total ou parcial, da contribuição previdenciária patronal sobre a folha de salários pela incidente sobre a receita ou o faturamento (§ 13 acrescido ao art. 195).

A desoneração da folha de salários preconizada pela minirreforma tributária começou, finalmente, a ser implementada com a Medida Provisória (MPV) nº 540, editada pela Presidente Dilma Rousseff, em 2 de agosto de 2011. Referida MPV zerou, até 31 de dezembro de 2012, as contribuições previstas nos incisos I e III do art. 22 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, de 20% sobre o total das remunerações pagas, durante o mês, pelas empresas de determinados setores aos segurados empregados, trabalhadores avulsos e contribuintes individuais que lhes prestem serviços. Essas contribuições previdenciárias foram substituídas por contribuições sobre o valor da receita bruta, à alíquota de:

I - 2,5%, devida pelas empresas que prestem exclusivamente os serviços de tecnologia da informação e tecnologia da informação e comunicação;

II – 1,5%, devida pelas empresas que fabriquem vestuário e seus acessórios, artigos de couro, calçados e móveis.

Consideramos meritória, porém, muito tímida, a iniciativa presidencial. A desoneração da folha deve ser permanente e estender-se a todos os setores econômicos. Nesse sentido, apresentamos o Projeto de Lei do Senado nº 442, de 2011, que *altera as alíquotas das contribuições compulsórias dos empregadores sobre a folha de salários, destinadas às*

*entidades privadas de serviço social, de formação profissional e de fomento empresarial, e dá outras providências.*

O projeto reduz à metade as alíquotas das contribuições destinadas às seguintes entidades privadas componentes do chamado Sistema “S”:

- i) Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI);
- ii) Serviço Social da Indústria (SESI);
- iii) Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC);
- iv) Serviço Social do Comércio (SESC);
- v) Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE);
- vi) Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR);
- vii) Serviço Social do Transporte (SEST);
- viii) Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte (SENAT);
- ix) Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo (SESCOOP).

A desoneração da folha de salários que resultará da aprovação desse projeto é de 1,55%, em média, por empresa.

Examinando, cuidadosamente, as múltiplas incidências do chamado Sistema “S”, deparamo-nos com uma verdadeira anomalia, a contribuição para o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) de 0,2% sobre a folha de salários devida por todas as empresas e entidades a elas equiparadas.

Em retrospectiva, vejamos a tortuosa evolução dessa contribuição. A Lei nº 2.613, de 23 de setembro de 1955, criou o Serviço Social Rural (SSR), entidade autárquica subordinada ao Ministério da Agricultura, com atribuições amplas que abrangiam: (i) a prestação de serviços sociais no meio rural, visando à melhoria das condições de vida; (ii) a promoção da aprendizagem e o aperfeiçoamento das técnicas de trabalho rural; (iii) o fomento à economia das pequenas propriedades e às atividades domésticas; (iv) o incentivo à criação de cooperativas e associações rurais; (v) a realização de estudos sobre as necessidades econômicas e sociais do camponês. Para financiar o SSR, a lei instituiu quatro contribuições, entre as quais **o adicional de 0,3% à contribuição devida por todos os empregadores aos institutos e caixas de aposentadoria e pensões** (art. 6º, § 4º).

O SSR foi incorporado à Superintendência de Política Agrária (SUPRA) pela Lei Delegada nº 11, de 11 de outubro de 1962. A Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964 – Estatuto da Terra – revogou a Lei Delegada nº 11, de 1962, extinguindo a Supra, e transferiu as atividades e o produto das contribuições da extinta SSR da seguinte forma: a) para o Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário (INDA) as atribuições relativas à extensão rural e 50% da arrecadação; b) para o órgão do Serviço Social da Previdência, a ser criado para atender aos trabalhadores rurais, as demais atribuições e 50% da arrecadação. Enquanto o órgão previdenciário rural não fosse criado, 100% da arrecadação ficariam com o Inda.

A Lei nº 4.863, de 29 de novembro de 1965, majorou o adicional para 0,4%, mantendo a destinação de metade (0,2%) para o Inda e metade (0,2%) para o órgão do Serviço Social da Previdência que *atenderá* aos trabalhadores rurais.

O Decreto-Lei nº 582, de 15 de maio de 1969, em seu art. 6º, procedeu a nova partição do produto da arrecadação do adicional de 0,4%, da seguinte forma:

- a) 25% (correspondente a 0,1%) para o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA), criado pelo Estatuto da Terra;
- b) 25% (correspondente a 0,1%) para o Inda;

c) 50% (correspondente a 0,2%) para o Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural (FUNRURAL), criado pelo art. 158 da Lei nº 4.214, de 2 de março de 1963.

O Decreto-Lei nº 1.110, de 9 de julho de 1970, criou o Incra, entidade autárquica, vinculada ao Ministério da Agricultura, e, hoje, ao Ministério do Desenvolvimento Agrário. Extinguiu o Ibra, o Inda e o Grupo Executivo da Reforma Agrária (GERA), cujos direitos, competência, atribuições e responsabilidades foram transferidos para o Incra (art. 2º). Assim sendo, **a partir de 10 de julho de 1970, a contribuição de 0,2%** sobre a folha de salários, antes destinada ao Ibra e ao Inda, **foi atribuída ao Incra.**

O Decreto-Lei nº 1.146, de 31 de dezembro de 1970, manteve, nos arts. 1º e 3º, a participação entre o Incra (0,2%) e o Funrural (0,2%) da contribuição adicional de que se trata.

A Lei Complementar (LCP) nº 11, de 25 de maio de 1971, alterada pela LCP nº 16, de 30 de outubro de 1973, instituiu o Programa de Assistência ao Trabalhador Rural (PRORURAL), incumbindo o Funrural de executá-lo. Ao Funrural, subordinado ao Ministério do Trabalho e da Previdência Social, foi atribuída personalidade jurídica de natureza autárquica. A LCP nº 11, de 1971, elevou de 0,4% para 2,6% a alíquota da contribuição adicional sob comento, mantendo inalterada a destinação do produto da arrecadação correspondente à alíquota de 0,2% para o Incra e majorando de 0,2% para 2,4% a parcela destinada ao Funrural.

A Lei nº 7.787, de 30 de junho de 1989, editada sob a égide da atual Constituição, alterou a legislação de custeio da Previdência Social, unificando as diversas contribuições previdenciárias incidentes sobre a folha de salários, extinguindo, entre outras, a contribuição específica para o Funrural. A parcela de 0,2% destinada ao Incra da multicitada contribuição adicional de 2,6%, não tendo caráter previdenciário, foi mantida, como se depreende do art. 3º, I e § 1º da citada Lei nº 7.787, de 1989.

A Contribuição para o Incra de 0,2% sobre a folha de salários das empresas em geral não mais se justifica por várias razões, entre as quais:

a) a exigência, simultânea, de outra contribuição para o Incra, a saber, a contribuição de 2,5% devida sobre a soma da folha mensal dos seus empregados pelas indústrias de: cana-de-açúcar; laticínios; beneficiamento de chá e de mate; uva; extração e beneficiamento de fibras vegetais e de descarçoamento de algodão; beneficiamento de café; extração de madeira para serraria, de resina, lenha e carvão vegetal; matadouros ou abatedouros de animais de quaisquer espécies e charqueadas. Essa contribuição, pouco comentada e pouco contestada perante o Poder Judiciário, foi também criada pela Lei nº 2.613, de 1955, em outro dispositivo, o art. 6º, *caput*, alterado pelo art. 2º do Decreto-Lei nº 1.146, de 1970. Sua destinação teve a mesma trajetória da Contribuição de 0,2% para o Incra retrorreferida;

b) a exigência, também simultânea, das contribuições para o Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR), instituídas pela Lei nº 8.315, de 23 de dezembro de 1991, a saber:

b.1) contribuição mensal de 2,5% sobre o montante da remuneração paga a todos os empregados pelas pessoas jurídicas de direito privado, ou a elas equiparadas, que exerçam atividades agroindustriais, agropecuárias, extrativistas vegetais e animais, cooperativistas rurais, sindicais patronais rurais;

b.2) a contribuição de 21% do valor de referência regional, para cada módulo fiscal atribuído ao respectivo imóvel, sujeito ao Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural, de que trata o art. 1º do Decreto-Lei nº 1.989, de 28 de dezembro de 1982, combinado com o art. 5º do Decreto-Lei nº 1.146, de 1970;

c) a redação obscura, confusa e ilógica que moldou a sua legislação tornou praticamente impossível discernir sua natureza jurídica, tanto na doutrina quanto na jurisprudência. Ao longo do tempo, foi considerada, o mais das vezes, como contribuição previdenciária – irmã siamesa da Contribuição para o Funrural – pelo Supremo Tribunal Federal (STF), pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ), pelos Tribunais Regionais Federais e pelos Juízes de primeira instância. O STF, no Recurso Extraordinário (RE) nº 106.211-8-DF, entendeu que ela revestia a *natureza de imposto de aplicação especial*. Alguns doutrinadores a caracterizaram como contribuição corporativa, de interesse da categoria profissional rural. Só recentemente é que o STJ, que reiteradas vezes proclamara a sua revogação,

ora pela Lei nº 7.787, de 1989, ora pela Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, unificadoras da Previdência Social e Urbana (com a extinção da rural), passou a considerá-la como contribuição de intervenção no domínio econômico (Cide) com *finalidade específica constitucionalmente determinada de promoção da reforma agrária e de colonização, visando atender aos princípios da função social da propriedade e a diminuição das desigualdades regionais e sociais (art. 170, III e VII, da CF/88)*, como se lê nos Embargos de Divergência no Recurso Especial (ERESP) nº 722.808-PR, publicado no Diário da Justiça de 20/11/2006;

d) a sua legitimação como Cide, se, por um lado, pode vir a pacificar a jurisprudência, por outro, pode servir de pretexto para a proliferação de outras dezenas de contribuições intervencionistas, pretensamente autorizadas pelo vasto Título da Ordem Econômica e Financeira da Constituição (arts. 170 a 192).

Somos plenamente favorável à prossecução do programa de reforma agrária, indispensável à desconcentração da propriedade de terras, ao desenvolvimento agrário, à pacificação do campo e ao progresso social. Esse programa, como os demais programas governamentais, deve ser, contudo, financiado com os recursos orçamentários. Aliás, a Constituição já lhe dá a devida prioridade, no art. 184, cujo § 4º assim determina: *o orçamento fixará anualmente o volume total de títulos da dívida agrária assim como o montante de recursos para atender ao programa de reforma agrária no exercício.*

Contamos com o apoio decisivo dos Pares para aprovar a proposição que ora apresentamos.

Sala das Sessões,

Senador ATAÍDES OLIVEIRA