

PARECER Nº , DE 2025

Da COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE, sobre o Projeto de Lei nº 3.844, de 2020, do Senador Jader Barbalho, que *altera a Lei nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996, para deduzir, no tocante ao Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural, do conceito de área tributável todas as áreas com cobertura de vegetação nativa excedente às áreas de reserva legal previstas na Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, de imóveis rurais que estejam cumprindo sua função social.*

Relatora: Senadora **ELIZIANE GAMA**

I – RELATÓRIO

Em análise na Comissão de Meio Ambiente (CMA) o Projeto de Lei (PL) nº 3.844, de 2020, que *altera a Lei nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996, para deduzir, no tocante ao Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural, do conceito de área tributável todas as áreas com cobertura de vegetação nativa excedente às áreas de reserva legal previstas na Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, de imóveis rurais que estejam cumprindo sua função social.*

Composto por dois artigos, seu **art. 1º** propõe alteração do art. 10 da Lei nº 9.393, de 1996, com acréscimo da alínea “g” ao inciso II e do § 8º ao dispositivo, para excluir do cálculo da área tributável as áreas do imóvel com cobertura de vegetação nativa **excedente à área de reserva legal** do imóvel, prevista na Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, não enquadrada nos termos das alíneas “b” a “f”. Exige, para aplicação do disposto, o cumprimento da função social da propriedade.

O **art. 2º** prevê a vigência da lei resultante a partir de sua publicação, aplicando-se aos fatos geradores ocorridos a partir de 1º de janeiro do ano em que for publicada.

Segundo seu autor, o Senador Jorge Barbalho, o cenário no aumento nas taxas de desmatamento nos anos de 2018 e 2019 demanda a criação de incentivos adequados para que a floresta em pé seja economicamente mais atraente. Para tanto, há necessidade de superação da abordagem exclusivamente regulatória, de comando e controle, para uma abordagem econômica com incentivos e estímulo.

Segundo a justificativa:

A legislação do ITR permite, na apuração da área tributável, conceito utilizado para o conhecimento da base de cálculo do imposto, o abatimento das áreas de preservação permanente e de reserva legal, bem como das áreas de interesse ecológico, reconhecidas por ato do Poder Executivo de qualquer ente da Federação, das áreas sob regime de servidão ambiental, das áreas de florestas em estágio médio ou avançado de regeneração e das áreas alagadas por motivo de constituição de usinas hidrelétricas.

Sem dúvida, trata-se de medida que incentiva a conservação ambiental. Contudo, a regra vigente não possibilita que áreas de vegetação nativa passíveis de utilização para o exercício da atividade agropecuária que não estejam sendo utilizadas conforme faculdade do próprio empreendedor rural reduza a área tributável e, portanto, o montante a pagar do ITR, desde que, evidentemente, o imóvel rural cumpra sua função social, para evitar a figura do latifúndio improdutivo

O projeto foi distribuído para exame nas Comissões de Meio Ambiente (CMA) e de Assuntos Econômicos (CAE), cabendo a esta última a decisão terminativa.

Não foram apresentadas emendas.

II – ANÁLISE

Nos termos do art. 102-F, incisos I, III e VI, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), compete à CMA opinar sobre assuntos pertinentes à defesa do meio ambiente, especialmente proteção do meio ambiente, controle da poluição, conservação da natureza e defesa do solo, dos recursos naturais e genéticos, das florestas, da caça, da pesca, da fauna, da flora e dos recursos

hídricos, à preservação, conservação, exploração e manejo de florestas e da biodiversidade e assuntos de direito ambiental, todos relacionados ao PL em análise.

Deixamos para a CAE, cuja decisão sobre o projeto será terminativa, a análise dos aspectos formais e materiais com relação à constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e técnica legislativa, bem como os impactos orçamentários e financeiros da proposição.

Com relação ao mérito, o projeto é louvável sob o aspecto da proteção ambiental, pois se alinha aos princípios da Política Nacional do Meio Ambiente (instituída pela Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981), quanto à proteção dos ecossistemas, e ao Código Florestal (Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012), em relação à reafirmação do papel das florestas e demais formas de vegetação nativa na sustentabilidade, além da criação e mobilização de incentivos econômicos para fomentar a preservação e a recuperação da vegetação nativa e para promover o desenvolvimento de atividades produtivas sustentáveis.

Para efeitos de apuração do Imposto Territorial Rural (ITR), o art. 10 da Lei nº 9.393, de 1996, considera o Valor da Terra Nua (VTN), e a área tributável, estabelecida em seu inciso II, que considera a área total do imóvel subtraindo áreas ambientalmente protegidas, quais sejam: áreas de preservação permanente e de reserva legal; 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; comprovadamente imprestáveis para qualquer exploração agrícola, pecuária, granjeira, aquícola ou florestal, declaradas de interesse ecológico mediante ato do órgão competente, federal ou estadual; sob regime de servidão ambiental; cobertas por florestas nativas, primárias ou secundárias em estágio médio ou avançado de regeneração; e alagadas para fins de constituição de reservatório de usinas hidrelétricas autorizada pelo poder público.

A exclusão das áreas não tributáveis tem repercussão direta sobre o Valor da Terra Nua tributável (VTNt), que é a base de cálculo do ITR, obtido pela multiplicação do VTN pelo quociente correspondente à área tributável em relação à área total do imóvel, conforme estabelece o artigo 10, § 1º, inciso III, da Lei nº 9.393, de 1996.

Dado o seu caráter extrafiscal evidente, o valor a ser cobrado diminui de acordo com o maior grau de cumprimento da função socioambiental

da propriedade. A dimensão ecológica do tributo encontra-se materializada na impossibilidade de cobrança do imposto em áreas consideradas ambientalmente protegidas. Há, portanto, um verdadeiro estímulo à conservação ambiental, eis que, além da existência da área protegida em si, procurou-se incentivar a manutenção e o plantio da cobertura florestal por parte de posseiros e proprietários haja vista os serviços prestados ao solo e ao meio ambiente de forma geral.

O PL nº 3.844, de 2020, aprimora a dimensão ecológica do tributo ao estabelecer pela nova alínea “g” que áreas cobertas com vegetação nativa excedente à área de reserva legal do imóvel e não enquadradas nas alíneas “b” a “f” do inciso II do art. 10 também sejam computadas para fins de exclusão da incidência do tributo.

De fato, há áreas com vegetação nativa que podem apresentar um bioma diferente de uma floresta, como ocorre no Cerrado, nos Campos Gerais e no Pantanal, ou áreas aptas ao exercício da atividade agropecuária, tais como as que ocorrem no Cerrado e no Pantanal, caso estas áreas retenham as espécies nativas de gramíneas, e não as espécies de gramíneas exóticas que normalmente são plantadas, atualmente não contempladas na Lei do ITR.

Por essas razões, não restam dúvidas de que o Projeto de Lei em apreço é meritório e contribuirá para o estímulo à conservação ambiental, ampliando as áreas ambientalmente protegidas da não incidência do ITR, com reflexos positivos sociais e diretos no meio ambiente.

III - ESTIMATIVA DE IMPACTO DO PLS Nº 3.844/2020

Como já acentuado, o projeto de lei em análise propõe a alteração da Lei nº 9.393/1996, introduzindo a possibilidade de deduzir da área tributável das propriedades rurais, para fins de apuração do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR), as áreas com cobertura de vegetação nativa excedente à reserva legal exigida pela Lei nº 12.651/2012 (Código Florestal Brasileiro). Esclareça-se que a Lei nº 9.393/1996 é a norma que dispõe sobre o ITR, tributo que tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de imóvel rural e como base de cálculo o valor da terra nua tributável (VTNt) – área da propriedade rural passível de tributação.

Nesse sentido, a Lei nº 9.393/1996 estabelece, em seu art. 10, § 1º, inciso II, as áreas da propriedade rural que devem ser deduzidas da área tributável:

Art. 10 [...]

§ 1º Para 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.

Assim, com o objetivo de instituir a nova renúncia, a proposição visa alterar o dispositivo, ampliando o rol de exclusões estabelecido pela norma e condicionando a fruição do benefício fiscal ao cumprimento da função social dos imóveis rurais:

Art. 1º O art. 10 da Lei nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art.10.....

*§ 1º
.....
.....*

II -
.....
g) com cobertura de vegetação nativa excedente à
área de reserva legal do imóvel, prevista na Lei nº
12.651, de 25 de maio de 2012, não enquadrada nos
termos das alíneas “b” a “f”.
.....

.....
§ 8º O disposto na alínea “g” do inciso II do § 1º se
aplica exclusivamente aos imóveis rurais que estejam
cumprindo sua função social.” (NR)

Embora não se disponha de dados detalhados a respeito das propriedades rurais, sua extensão, seu valor e grau de utilização da terra, a estimativa de impacto da proposição foi calculada a partir da área total potencialmente afetada pela renúncia e os dados da arrecadação do ITR disponibilizados pela Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil¹. Ressalta-se, contudo, que, diante da falta de dados específicos, tal estimativa trata-se de uma aproximação do potencial impacto, realizada com vistas a subsidiar o debate legislativo.

Desse modo, para estimar a área total cuja dedução da área tributável seria permitida pela proposição, foram utilizados dados da 3ª edição do Panorama do Código Florestal². O estudo conclui que, do total de 391 Mha referentes a imóveis rurais brasileiros, 68 Mha consistem em excedente de Reserva Legal, ou seja, cobertura de vegetação nativa em quantidade superior ao que é legalmente exigido. O estudo também fornece esses dados discriminadamente por Unidade da Federação, que foram utilizados para a presente estimativa. A proporção de excedente de Reserva Legal em relação à área total das propriedades rurais, por Unidade da Federação, foi cruzada com os dados sobre a arrecadação do ITR para se chegar uma estimativa do potencial impacto do Projeto de Lei nº 3.844/2020. Os resultados desse cálculo são apresentados na Tabela 1.

Tabela 1 – Impacto financeiro por UF

UF	Arrecadação ITR (2024)	Excedente de Reserva Legal (% da área total)	Impacto
----	---------------------------	--	---------

¹ Disponível em: <https://dados.gov.br/dados/conjuntos-dados/resultado-da-arrecadacao>
² Disponível em: https://csr.ufmg.br/radiografia_do_cf/pt/

		dos imóveis rurais)	
Acre	1.830.689,12	7,68%	140.561,20
Amapá	840.035,10	29,87%	250.890,18
Amazonas	1.627.210,52	15,94%	259.336,68
Pará	50.084.966,88	7,73%	3.869.309,21
Rondônia	26.783.778,28	1,32%	353.870,53
Roraima	1.849.469,70	20,04%	370.650,54
Tocantins	65.335.623,06	19,41%	12.680.523,29
Alagoas	11.335.312,32	8,31%	941.460,66
Bahia	83.283.006,64	31,61%	26.326.543,13
Ceará	3.818.329,39	39,33%	1.501.590,21
Maranhão	20.003.528,64	20,55%	4.111.222,46
Paraíba	2.322.971,31	34,59%	803.622,51
Pernambuco	6.240.051,21	30,00%	1.872.015,36
Piauí	21.774.872,24	47,43%	10.328.351,56
Rio Grande do Norte	2.984.509,09	31,25%	932.659,09
Sergipe	3.016.039,81	6,15%	185.486,45
Distrito Federal	1.959.820,59	17,60%	344.957,58
Goiás	404.923.583,11	9,75%	39.497.809,16
Mato Grosso	478.142.307,13	9,62%	45.987.992,73
Mato Grosso do Sul	487.232.023,99	15,88%	77.374.896,89
Espírito Santo	9.968.144,13	9,58%	954.525,32
Minas Gerais	287.432.017,95	15,61%	44.864.388,89
São Paulo	501.629.249,90	4,89%	24.543.256,11
Rio de Janeiro	12.576.190,98	12,95%	1.628.045,09
Paraná	370.210.103,63	9,57%	35.440.845,29
Rio Grande do Sul	250.813.051,67	27,29%	68.434.511,38
Santa Catarina	44.270.011,84	24,58%	10.883.044,58
Total			414.882.366,08

Fonte: Elaboração própria da Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle - CONORF SF – com dados da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil e do Panorama do Código Florestal.

Prosseguindo com a elaboração da estimativa, o valor encontrado foi atualizado pelo IPCA (Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo) e pelo crescimento real do PIB (Produto Interno Bruto), com base nos dados

extraídos do Relatório de Mercado Focus, publicado pelo Banco Central do Brasil³, para o período de 2025 a 2028, resultando nos valores apresentados na Tabela 2.

Tabela 2 – Impacto total da renúncia

Ano	Renúncia estimada
2025	R\$ 447.088.165,68
2026	R\$ 474.591.598,95
2027	R\$ 503.446.768,17
2028	R\$ 532.926.597,13

Fonte: Elaboração própria da Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal.

Ressalte-se que a maior parte desse impacto deverá ser absorvida pelos municípios, e não pela União, considerando o disposto no art. 153, § 4º, III⁴ e no art. 158, II⁵ da Constituição Federal. O Projeto de Lei nº 26/2024 (PLOA 2025), no volume I de seus anexos, detalha que 95% da arrecadação do ITR, em 2025, deve ser transferida aos municípios, em cumprimento à referida determinação constitucional. Assim, o impacto estimado na receita na líquida da União é apresentado na Tabela 3.

Tabela 3 – Impacto da renúncia na receita líquida da União

Ano	Renúncia estimada
2025	R\$ 22.354.408,28
2026	R\$ 23.729.579,95
2027	R\$ 25.172.338,41
2028	R\$ 26.646.329,86

³ Focus – Relatório de Mercado – 14/03/2025. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/publicacoes/focus/14032025>

⁴ Art. 153

...

§ 4º O imposto previsto no inciso VI do caput:

...

III - será fiscalizado e cobrado pelos Municípios que assim optarem, na forma da lei, desde que não implique redução do imposto ou qualquer outra forma de renúncia fiscal.

⁵ Art. 158. Pertencem aos Municípios:

.....

II - cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto da União sobre a propriedade territorial rural, relativamente aos imóveis neles situados, cabendo a totalidade na hipótese da opção a que se refere o art. 153, § 4º, III;

Fonte: Elaboração própria CONORF SF.

IV – VOTO

Considerando o exposto, somos pela **aprovação** do Projeto de Lei nº 3.844, de 2020.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relatora