



Tributação ambiental no Brasil: a contribuição do Imposto Territorial Rural

Gilson César Borges de Almeida*

Resumo: O presente estudo tem por objetivo analisar a importância do meio ambiente para a vida no planeta. Enquanto direito da terceira dimensão o cuidado e preservação do ambiente requer o engajamento do Estado e de toda a coletividade. Assim ações diversas precisam ser realizadas na busca deste fim, bem como a utilização de recursos e instrumentos que viabilizem a consecução do meio ambiente ecologicamente equilibrado. Desta forma o emprego do tributo nas relações ambientais surge como uma possibilidade efetiva e eficaz na realização deste empreendimento. Ao se tratar do tributo ambiental no Brasil pode-se falar no Imposto Territorial Rural que tem sido empregado ao lado da função fiscal, como veículo de ingresso de receita pública, um forte aliado sobremodo, no seu aspecto extrafiscal, para a proteção do meio ambiente.

Palavras-chave: Meio ambiente. Novos direitos. Tributo ambiental. Imposto Territorial Rural.



Introdução

Falar em meio ambiente nos dias de hoje tem sido bastante comum não apenas na academia onde o aspecto interdisciplinar ou transdisciplinar¹ envolve análises e discussões entre os mais variados ramos do conhecimento, mas também o debate acerca do ambiente está presente no dia a dia das comunidades. Isto pode ser constatado nas conversas que as pessoas estabelecem nas suas relações diárias na escola, no trabalho, nas associações de bairro, nos clubes, entre outros.

* Mestre pela Universidade de Caxias do Sul e membro da FESDT.

¹ A expressão transdisciplinaridade significa transgressão das fronteiras preestabelecidas das ciências tradicionais. Um fenômeno ou pesquisa transdisciplinar é aquele que para ser explicado necessita simultaneamente de conhecimentos advindos de duas ou mais "disciplinas", e cuja explicativa não se enquadra completamente em nenhuma das disciplinas tradicionais sozinhas. Alguns autores a diferenciam da Interdisciplinaridade por não ser, como esta, segundo esses autores, simplesmente uma soma de conhecimentos específicos de diversas áreas, mas a transgressão efetiva das fronteiras epistemológicas. Outros autores questionam tal diferenciação, no entanto, no caso de a interdisciplinaridade ser encarada sob o ponto de vista orgânico, onde cada membro ("disciplina") do grupo contribui sinergicamente para uma pesquisa ou trabalho, mas o grupo, no seu todo, atua como um único organismo, dessa forma transgredindo as fronteiras dos conhecimentos formais. LIMA E SILVA, Pedro Paulo et al. *Dicionário brasileiro de ciências ambientais*. Rio de Janeiro: Thex, 2002. p. 233.

Revista da FESDT	Porto Alegre	n. 8	p. 61-75	jan./jun. 2012
------------------	--------------	------	----------	----------------





Poder-se-ia, dizer até, que vivemos um momento em que o meio ambiente está na moda e as práticas ambientais corretas buscam ser valorizadas de modo a se atingir a chamada sustentabilidade, outra expressão, hoje também, bastante popular. Mas porque será que, de uma forma geral, as atenções das pessoas se voltam para a questão do ambiente?

Respostas diversas são apresentadas e o mais importante é que elas estão relacionadas aos diversos acidentes, desastres, enfim desmandos os mais variados, frutos de uma postura humana bastante precária em relação ao ambiente e que vem, em tempo, sendo revista em todo o planeta, sobretudo a partir de Estocolmo em 1972.²

Constata-se, dessa forma que o homem está revendo a sua maneira de relação para com o seu entorno e inclusive numa postura menos antropocêntrica³ passa a considerar-se parte integrante do ambiente e a inclui-lo na tomada das decisões.

Assim em diversos países e em especial no Brasil assiste-se a inserção no ordenamento jurídico de inúmeras políticas públicas voltadas para o trato das questões ambientais⁴ e mais do que isso para o atingimento de um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Diversos mecanismos têm sido empregados pelos Estados na sua intervenção em favor de um ambiente melhor e um deles é a tributação. O tributo ambiental como será estudado tem por fundamento a vocação extrafiscal ou regulatória da tributação a qual “vê no intervencionismo fiscal um instrumento eficaz para a reforma ou educação social”.⁵ O tributo ambiental se apresenta, então, como uma forma eficaz através da qual os Estados, intervindo na atividade econômica, podem induzir a adoção de comportamentos que culmine na utilização racional dos recursos da natureza. Neste viés o Imposto Territorial Rural⁶ – ITR surge como uma possibilidade concreta na consecução de um ambiente melhor.

1 Contextualização do meio ambiente

Como já referido a preocupação e os cuidados com o meio ambiente vem sendo alvo da atenção das diversas comunidades no planeta. Tal constatação assenta-se no

² Conhecido como Conferência Internacional sobre o Meio Ambiente Humano este encontro realizado em 1972 foi o início do debate planetário acerca do meio ambiente.

³ Antropocêntrica diz-se daquilo que é relativo aos humanos como característica central do mundo, interpretando as questões ambientais e dos recursos unicamente em termos de valores e padrões humanos. LIMA E SILVA, Pedro Paulo et al. *Dicionário brasileiro de ciências ambientais*. Op. cit., p. 16.

⁴ A propósito quando se fala em direito ao meio ambiente é importante observar que “a nota distintiva destes direitos da terceira dimensão reside basicamente na sua titularidade coletiva, muitas vezes indefinida e indeterminável, o que se revela, a título de exemplo, especialmente no direito ao meio ambiente e qualidade de vida, o qual, em que pese ficar preservada sua dimensão individual, reclama novas técnicas de garantia e proteção”. SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003. p. 54.

⁵ BECKER, Alfredo Augusto. *Teoria geral do Direito Tributário*. São Paulo: Saraiva. 1963. p. 529.

⁶ O imposto territorial rural é tributo inserido na competência tributária privativa da União e previsto no artigo 153, VI, § 4º da Constituição Federal de 1988.





fato de que historicamente o homem não teve o devido cuidado com a proteção do meio em que vive. Fundado na ideia de que a natureza dispunha de tudo aquilo de que ele precisava para subsistir, pensava que os recursos naturais eram ilimitados.

Em decorrência desse pensamento existente desenvolveu-se uma relação de exploração dos recursos da natureza de forma desenfreada para atender aos anseios do progresso a qualquer preço. Como consequência florestas resultaram devastadas, rios contaminados, culturas dizimadas, tudo pela corrida ao atendimento prioritário das necessidades momentâneas.

Não havia a consciência de que era preciso proteger a natureza para dela fruir os elementos necessários a sobrevivência e mais ensinar a possibilidade de uma qualidade de vida para as futuras gerações.⁷

Tem-se, assim, como resultado dessa relação antrópica,⁸ caracterizada pelo imediatismo e pela negligência ao mundo natural, o surgimento de um passivo ambiental que beira o esgotamento das condições de vida no planeta.

Pensar a vida muitas vezes é uma tarefa que passa despercebida pela maioria das pessoas que, literalmente, passando por ela deixam de, na condição de protagonistas da sua própria existência, assumir as responsabilidades inerentes à condição de uma vida com dignidade.

Proteger o meio ambiente é uma tarefa fundamental para viabilizar a própria existência da vida. Essa afirmação pode ser corroborada, por exemplo, pelo fato hoje vivenciado da extinção de algumas espécies de animais em função das alterações climáticas que têm elevado as temperaturas em algumas regiões da Terra. Tal fato provoca a extinção de espécies em decorrência da impossibilidade de reprodução face à presença de animais de um único sexo.

Dessa forma, a atuação do homem sobre a natureza trouxe uma significativa degradação dos ecossistemas. Esse fato fez com que, no decorrer do século passado, surgissem as primeiras vozes manifestadas por pessoas, que, despertando para os problemas ambientais, buscavam estender essa sensibilização a toda sociedade.

O chamado ambientalismo foi inicialmente caracterizado por ações locais⁹ em diversas regiões do planeta, as quais propunham uma mudança do precário trata-

⁷ A Constituição Federal de 1988 no artigo 225 incorpora a preocupação com as gerações futuras ao estabelecer que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e a coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

⁸ Antrópico significa de origem humana. Aquilo que é resultado da ação humana sobre um ambiente natural. Diz-se do que está relacionado à ação da espécie humana ao longo de sua evolução. Os impactos ambientais ditos antropogênicos são aqueles gerados pela ação dos humanos no decorrer de sua evolução, e não apenas os problemas ambientais da atualidade. LIMA E SILVA, Pedro Paulo et al. Op. cit., p. 16.

⁹ Pode-se dizer que a "preocupação com os problemas ambientais decorrentes dos processos de crescimento e desenvolvimento deu-se lentamente e de modo muito diferenciado entre os diversos agentes, indivíduos, governos, organizações internacionais, entidades da sociedade civil, etc. Pode-se pensar numa evolução que seguiu as seguintes etapas. A primeira etapa baseia-se na percepção de problemas ambientais localizados e atribuídos à ignorância, negligência, dolo ou indiferença das pessoas e dos agentes produtores e consumidores de bens e serviços. As ações para coibir estas práticas são de natureza reativa, corretiva





mento que o homem ofereceu à natureza. Objetivou-se, assim, a realização de uma ampla reflexão acerca da própria missão do homem na Terra. Procurava-se desse modo difundir a necessidade de proteção e preservação do meio ambiente como bem inerente à vida.

A reação a essa forma de pensar o mundo, numa visão ecológica e que caracteriza um novo paradigma¹⁰ assentado na ideia do conservacionismo, foi rechaçada, sobretudo por aqueles que entendiam ser o discurso ambientalista uma ameaça à manutenção do seu poder econômico e político. Desse modo, o cultivo da ideia da preservação do meio exigiu tempo e paciência por parte daqueles que, empenhados nesse mister, não esmoreceram diante dos obstáculos, até porque sabiam que o florescimento da boa colheita está sujeito a intempéries.

Pode-se dizer que “o homem tornou-se o subjugador global da biosfera, mas por isso mesmo subjugou-se a ela. Tornou-se o hiperparasita do mundo vivo mas, por ser parasita, ameaça sua sobrevivência ameaçando a eco-organização de que vive”.¹¹

Para se ter uma ideia, há 500 anos a quantidade de homens que habitavam a Terra era de aproximadamente seis milhões de pessoas. Hoje, no limiar do século XXI, somos em torno de seis bilhões de pessoas.¹² Somente nos últimos duzentos anos, com os progressos conseguidos na saúde, na produção agrícola mais elevada e no aumento da importância do comércio, da indústria e dos serviços, a população mundial

e repressiva, tais como proibições, multas e as atividades típicas de controle da poluição para combater os efeitos gerados pelos processos de produção e consumo. Numa segunda etapa, a degradação ambiental é percebida como um problema generalizado, porém confinado nos limites territoriais dos estados nacionais. Gestão inadequada dos recursos e as causas citadas acima são as causas básicas dos problemas percebidos. À práticas corretivas e repressivas acrescentam-se novos instrumentos de intervenção governamental voltados para a prevenção da poluição e a melhoria dos sistemas produtivos, como são, por exemplo, o estímulo à substituição de processos produtivos poluidores ou consumidores de insumos escassos por outros mais eficientes e limpos, o zoneamento industrial e o estudo prévio de impacto ambiental para o licenciamento de empreendimentos com elevada capacidade de interferência no meio ambiente. Na terceira etapa, a degradação ambiental é percebida como um problema planetário que atinge a todos e que decorre do tipo de desenvolvimento praticado pelos países. As ações que se fazem necessárias nesta nova fase começam questionando as políticas e as metas de desenvolvimento praticadas pelos estados nacionais, geralmente baseadas numa visão economicista; contestam as relações entre os poucos países desenvolvidos e a maioria dos países não desenvolvidos; e incorporam novas dimensões ao entendimento de sustentabilidade, entendimento este que se afasta das propostas baseadas exclusivamente numa visão ecológica. Essa nova maneira de perceber as soluções para os problemas globais, que não se reduzem apenas à degradação do ambiente físico e biológico, mas incorporam dimensões sociais, políticas e culturais, como a pobreza e a exclusão social, é o que vem sendo chamado de desenvolvimento sustentável”. BARBIERI, José Carlos. *Desenvolvimento e meio ambiente: as estratégias de mudanças da Agenda 21*. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 15.

¹⁰ Segundo Kuhn um novo paradigma implica uma definição nova e mais rígida do campo de estudos uma vez que a “a aquisição de um paradigma e do tipo de pesquisa mais esotérico que ele permite é um sinal de maturidade no desenvolvimento de qualquer campo científico que se queira considerar”. KUHN, Thomas S. *A estrutura das revoluções científicas*. São Paulo: Perspectiva, 1997. p. 31.

¹¹ MORIN, Edgar. *O método II: a vida da vida*. Lisboa: Europa-América, 1984. p. 73.

¹² DORST, Jean. *Antes que a natureza morra: por uma ecologia política*. Tradução: Rita Buongermino. São Paulo: Edgard Blucher, USP, 1973. p. 123-124.





expandiu-se rapidamente. Na década de 80, a Terra teve que sustentar aproximadamente noventa milhões de pessoas a mais por ano, um acréscimo do mesmo tamanho que a população existente há 2.500 anos.¹³ Recente estudo demográfico da ONU aponta que a Terra terá mais de nove bilhões de habitantes no ano de 2050.

Depreende-se, então, que os números apresentados, aliados a uma atuação irreverente do homem, na busca do que chama progresso, tem causado considerável impacto ao meio ambiente e, por vezes, atacado de forma irreversível os elementos constituintes dos ecossistemas, comprometendo a vida. Na realidade, “defrontamos com problemas sistêmicos que poderão levar-nos a um estado de cessação completa e definitiva das atividades características da matéria viva. Estamos diante de uma ameaça, que provavelmente tem suas origens no emprego insensato da tecnologia industrial e da tecnologia de guerra. Nesse processo, o homem que pensou estar procurando a vida acabou encontrando a morte”.¹⁴

Fundado nessa perspectiva sombria, o homem do século XX despertou para os problemas ambientais a partir de uma leitura interdisciplinar do seu entorno, uma vez que o ambiente abarca não apenas a natureza, mas também todas as relações advindas da atuação artificial e cultural do homem sobre o meio no qual vive. Desse modo meio ambiente é preservar a água, enquanto recurso natural; é cuidar do uso do solo urbano e rural, do saneamento, atuação artificial; é também preservar e promover a cultura de um povo na acepção de meio ambiente cultural.

A preocupação ambiental foi objeto das conferências sobre o meio ambiente realizadas no ano de 1972, em Estocolmo; em 1992 no Rio de Janeiro e no ano de 2002 em Joanesburgo, na África do Sul. Esses encontros, marcados pelas discussões de inúmeras propostas, buscaram estabelecer uma pauta mínima de ações da sociedade em prol da preservação e conservação do ambiente.

Preservar o meio ambiente enquanto direito fundamental do homem é, antes de tudo, garantir uma vida com qualidade e com dignidade. Assim, a busca do desenvolvimento é também forma de proteção ambiental. Todavia, é importante que se tenha presente que o desenvolvimento deve consistir no atendimento das necessidades do presente sem descuidar da possibilidade de as futuras gerações atenderem às suas próprias necessidades.

¹³ PONTING, Clive. *Uma história verde do mundo*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995. p. 626.

¹⁴ CARELLI, Mariluci Neis. O impacto da crise sócio-ecológica sobre o pensamento social: novos horizontes. *Revista Univille*, Joinville, n. 2, p. 99, set. 1988. Com relação ao pensamento sistêmico pode-se dizer que ele representou uma profunda revolução na história do pensamento científico ocidental e, conforme Capra, “o grande impacto que adveio com a ciência do século XX foi a percepção de que os sistemas não podem ser entendidos pela análise das partes. As propriedades das partes não são propriedades intrínsecas, mas só podem ser entendidas dentro do contexto do todo mais amplo”. CAPRA, Fritjof. *A teia da vida*. São Paulo: Cultrix, 2001. p. 41.





2 Meio ambiente e os novos direitos

A preocupação com o ambiente na evolução histórica dos direitos do homem¹⁵ está localizada nos direitos da terceira geração. O direito ao meio ambiente como direito fundamental da terceira geração¹⁶ tem como valor a solidariedade. Ao contrário dos direitos da primeira geração (direitos individuais), considerados como garantias do indivíduo diante do poder do Estado, e dos direitos da segunda geração (direitos sociais), caracterizados por prestações que o Estado deve ao indivíduo, o direito ao meio ambiente, como integrante dos direitos fundamentais da terceira geração (direitos difusos), consiste num direito-dever, no sentido de que a pessoa, ao mesmo tempo em que o titulariza, deve preservá-lo e defendê-lo como tal, em níveis procedimental e judicial, mediante a figura do interesse difuso.¹⁷

O meio ambiente não tem fronteiras e por esta razão o empenho em protegê-lo deve ser uma tarefa de todos os habitantes do planeta. O aspecto transindividual do meio ambiente também o insere neste contexto uma vez que reforça a característica da tutela coletiva do ambiente. Como estabelecido no artigo 225 da Constituição o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é de todos e a todos (Estado e coletividade) incumbe o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

3 A Constituição de 1988 e o meio ambiente

A Constituição de 1988 representa para o meio ambiente no Brasil um verdadeiro divisor de águas que começou a ser traçado desde 1981 com a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente.¹⁸ Pode-se dizer que o bem ambiental foi criado com o advento da Lei 6.938 de 1981. Até então os bens integrantes do ambiente eram tidos mais pelo seu aspecto de utilidade (valor de uso) do que pelo seu valor de existência, próprio e independente de suas utilidades.

A Carta de 1988 é a primeira Constituição brasileira que passa a tratar o meio ambiente de forma sistematizada através da inserção no seu título VIII, que trata da Ordem Social, do capítulo VI, intitulado Do Meio Ambiente.

¹⁵ BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 560.

¹⁶ "Dotados de altíssimo teor de humanismo e universalidade, os direitos da terceira geração tendem a cristalizar-se neste fim de século enquanto direitos que não se destinam especificamente à proteção dos interesses de um indivíduo, de um grupo ou de um determinado Estado. Têm primeiro por destinatário o gênero humano, mesmo num momento expressivo de sua afirmação como valor supremo em termos de existencialidade correta. Os publicistas e os juristas já os enumeram com familiaridade, assinalando-se o caráter fascinante do coroamento de uma evolução de trezentos anos dos direitos fundamentais. Emergiram eles da reflexão sobre temas referentes ao desenvolvimento à paz, ao meio ambiente, à comunicação e ao patrimônio comum da humanidade". BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 2000. p. 95.

¹⁷ NUNES JUNIOR, Amandino Teixeira. O estado ambiental de Direito. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 41, n. 163, jul./set. 2004, p. 298.

¹⁸ Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências.



Após a Constituição de 1988, que recepcionou a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente de 1981, inúmeras normas infraconstitucionais foram elaboradas de modo a atender as diversas intervenções no âmbito do meio ambiente natural, artificial, cultural e do trabalho. Também importantes políticas públicas foram implementadas com o intuito de viabilizar o mandamento constitucional.

Hoje podemos constatar a presença de um ordenamento jurídico ambiental muito bem elaborado e cuja eficácia e eficiência agora dependem do funcionamento adequado de todos os órgãos e entidades que integram o Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA. Fundamental também é que a coletividade esteja engajada e seja partícipe da implementação no estado brasileiro da verdadeira cidadania ambiental.

4 A tributação ambiental

Os instrumentos de proteção ao meio ambiente podem ser classificados em dois grandes grupos. De um lado estão aqueles caracterizados por medidas indenizatórias. Estes, através do ressarcimento dos danos causados, buscam a recomposição das agressões cometidas ao meio. De outro lado, localizam-se os instrumentos ditos preventivos, os quais têm por escopo “desincentivar aquellas conductas que puedan dañar de alguna manera el medio ambiente”.¹⁹ Nesse grupo estão inseridos, entre outros, a educação ambiental, o controle realizado através de proibições e autorizações, as subvenções, os acordos entre os sujeitos contaminantes e os sujeitos diretamente prejudicados.

Verifica-se assim que existem instrumentos de caráter normativo e instrumentos de caráter econômico que podem ser empregados na proteção do meio ambiente.

Os instrumentos econômicos, de acordo com a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico – OCDE podem ser classificados em cinco categorias, nas quais se enquadram os tributos, os subsídios, os depósitos em garantia, as licenças e os prêmios e castigos.²⁰

¹⁹ DIAZ, Antonio López. Las modalidades de la fiscalidad ambiental. In: MELLO, Celso Antonio Bandeira de (Org.). *Estudios em homenagem a Geraldo Ataliba*. São Paulo: Malheiros, 1997. p. 20.

²⁰ “[...] en primer lugar, se encuentran los tributos en general, particularmente los impuestos, tasas y contribuciones especiales. Se incluye en este segmento a los impuestos sobre la contaminación, las tasas por descargas de efluentes o su tratamiento industrial y las contraprestaciones por servicios administrativos vinculados con el uso de productos o residuos peligrosos etc. En segundo lugar aparecen los subsidios que son modalidades para lograr conductas anticontaminantes, expresados en préstamos o créditos blandos. En tercer lugar, mecanismos de depósitos en garantía, reembolsables. Consiste en el reintegro de las garantías ofrecidas en oportunidad del inicio de una actividad contaminante exigida obligatoriamente por el Estado como condición de inicio de la empresa. En cuarto lugar, el sistema de licencias otorgadas por el Estado a las industrias contaminantes por debajo de un determinado nivel no nocivo o tolerable. El aspecto negativo radica en que podría llegar a configurar un pago por derecho a contaminar. En quinto lugar, los instrumentos financieros consistentes en premios y castigos. Básicamente se emplean en relación con la defensa de la calidad del aire, del agua, del nivel de sonidos, protección del suelo y tareas de limpieza”. ALTAMIRANO, Alejandro C. El derecho constitucional a un ambiente sano, derechos humanos

Dentre os instrumentos econômicos citados para a proteção do meio ambiente o tributo vem assumindo uma posição de destaque sobretudo quando aplicado com o efeito regulatório ou extrafiscal.²¹

A Constituição de 1988, nos termos do seu artigo 170, adota uma postura de intervenção na economia, diferente da autorregulamentação da atividade econômica, típica do liberalismo. Fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, a ordem econômica vigente, no intuito de assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça, preocupa-se com a defesa do meio ambiente, considerado um dos princípios orientadores da atividade intervencionista do Estado.

O Estado intervencionista, que substituiu, como já referido, o estado liberal, intervém na vida econômica dos cidadãos dada a necessidade de buscar os recursos dos quais necessita para atender a sua ampla missão constitucional. Atribuições atinentes à segurança, à educação, à saúde, à infraestrutura, entre outras, previstas na Constituição, exigem que o Estado produza ou faça produzir os recursos de que necessita.

Dessa maneira, o Estado desenvolve uma atividade comumente denominada Atividade Financeira do Estado. Tal atividade tem por escopo conseguir os recursos, administrá-los e aplicá-los aos fins constitucionais e sociais supracitados.

Na presente investigação interessa a verificação atinente à forma de origem dos recursos. Essa atividade diz respeito à maneira através da qual o estado consegue sua receita pública. Hodiernamente, a classificação generalizada da receita pública, conhecida como classificação alemã, organiza a receita pública auferida pelo Estado em dois grupos: receita originária e receita derivada.

Diz-se que a receita originária, conhecida como receita de economia privada ou de direito privado, é aquela na qual o estado obtém explorando o seu próprio patrimônio. Nesse grupo estão inseridas “as rendas provenientes dos bens e empresas comerciais ou industriais do Estado, que os explora à semelhança de particulares, sem exercer os seus poderes de autoridade, nem imprimir coercitividade à exigência de pagamentos ou à utilização dos serviços que os justificam, embora, não raro, os institua em monopólios”.²²

A receita derivada, por seu turno, conhecida também como receita de economia pública ou de direito público, é aquela que o Estado auferir a partir do patrimônio dos particulares. São as receitas “caracterizadas pelo constrangimento legal para sua arrecadação, contam-se os tributos e as penas pecuniárias, em resumo,

y su vinculación con el derecho tributario. *Revista Tributária e Finanças Públicas*, São Paulo, Revista dos Tribunais, n. 40, p. 60, set. 2001.

²¹ Neste sentido a experiência jurídica nos mostra que, vezes sem conta, a compostura da legislação de um tributo vem pontilhada de inequívocas providências no sentido de prestigiar certas situações, tidas como social, política ou economicamente valiosas, as quais o legislador dispensa tratamento mais confortável ou menos gravoso. A essa forma de manejar elementos jurídicos usados na configuração dos tributos, perseguindo objetivos alheios aos meramente arrecadatórios, dá-se o nome de extrafiscalidade. CARVALHO, Paulo de Barros. *Curso de Direito Tributário*. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 227.

²² BALEIRO, Aliomar. *Uma introdução à ciência das finanças*. Rio de Janeiro: Forense, 1984. p. 117.

rendas que o Estado colhe no setor privado, por ato de autoridade”.²³ Nesse grupo da receita derivada, ao lado das penalidades pecuniárias, compostas, notadamente, pelas multas decorrentes dos ilícitos, a receita mais expressiva é representada pelo tributo.

Pode-se dizer que, do montante da receita pública auferida pelo Estado, a parcela mais significativa decorre da receita derivada e, nesta, o tributo é responsável por mais de 90% da sua arrecadação. Depreende-se daí a importância do tributo como receita pública do Estado.

A cobrança do tributo por parte do Estado, quando elemento exclusivo de receita pública, caracteriza sua função fiscal, assim entendida aquela voltada apenas para a arrecadação dos recursos necessários ao desenvolvimento das atribuições pertinentes. De outro lado o exercício do poder de tributar, de cunho eminentemente político, pode ensejar a realização de um fim extrafiscal do tributo, assim entendido, como um indutor de comportamentos do sujeito passivo da obrigação tributária. A extrafiscalidade consiste “no emprego dos instrumentos tributários com objetivos não fiscais, mas econômicos, ou seja, para finalidades não financeiras, mas regulatórias dos comportamentos sociais em matéria econômica, social política”.²⁴

Constata-se, desse modo, que é possível o emprego do tributo visando à busca da sustentabilidade ambiental. A proteção da natureza e do meio ambiente, para um melhor aproveitamento dos recursos naturais, tem sido uma preocupação do homem desde os anos 70. Nesse sentido, a Comunidade Europeia, por exemplo tem tomado medidas “para reducir los efectos destructivos que tiene sobre el medio ambiente el consumo de energia, se encuentra el intento de establecer un impuesto sobre la emisión de dióxido de carbono y sobre la energia a nivel comunitario”.²⁵

O tributo ambiental se apresenta, então, como uma forma eficaz através da qual os Estados, intervindo na atividade econômica, podem induzir a adoção de comportamentos que culminem na utilização racional dos recursos da natureza.²⁶ Tais comportamentos decorrerão da conscientização da sociedade para a preservação do meio, tendo em vista a iminência de resultados catastróficos que podem comprometer a vida no planeta.²⁷

²³ Idem, ibidem.

²⁴ CARVALHOSA, Modesto. *A ordem econômica na Constituição de 1969*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1972. p. 90.

²⁵ SIERRA, Maria Teresa Mata. *La armonización fiscal en la comunidad europea*. Valladolid: Lex Nova, 1966. p. 272.

²⁶ Neste sentido oportuna a observação feita por Jorge de Oliveira Vargas ao dizer que “Se ontem tivemos que fazer um contrato social para que as pessoas se respeitasse e sobrevivessem, hoje necessitamos realizar um contrato natural, ou seja, não só entre os homens, mas entre estes e a natureza, para que a vida no planeta continue a existir, pois não há vida sem a natureza”. VARGAS, Jorge de Oliveira. O direito tributário a serviço do meio ambiente. *Cadernos de Direito Tributário e Finanças Públicas*, São Paulo, Revista dos Tribunais, n. 25, p. 63, 1988.

²⁷ A propósito é oportuno dizer que temos de mudar o sistema tributário reduzindo o imposto de renda e aumentando a taxação de atividades que destroem o meio ambiente. O problema é que o mercado não reflete o custo real das coisas. Por exemplo, quando você compra 1 litro de gasolina, paga para ter o



Como a mais representativa receita pública empregada pelo Estado na realização da sua atividade financeira, o tributo revela-se pelo seu aspecto fiscal e também pelo seu aspecto extrafiscal.

A utilização do tributo ambiental como referido está assentada no fundamento da extrafiscalidade. Pode-se dizer que “a extrafiscalidade, como forma de intervenção estatal na economia, apresenta uma dupla configuração: de um lado, a extrafiscalidade se deixa absorver pela fiscalidade, constituindo a dimensão finalista do tributo; de outro, permanece como categoria autônoma de ingressos públicos, a gerar prestações não tributáveis”.²⁸

Pode-se dizer assim que a extrafiscalidade é uma forma de indução de comportamentos de maneira que o tributo seja empregado como um instrumento de natureza regulatória uma vez que decorre da “utilização da norma tributária com o intuito de provocar certos comportamentos como resposta a impulsos (sentidos como benéficos ou não pelo destinatário) veiculados pela própria norma”.²⁹

Dessa forma pode-se definir a extrafiscalidade como sendo a utilização instrumental da norma jurídica tributária, com o objetivo primário de direcionar o comportamento dos cidadãos.³⁰

Constata-se assim que o tributo ambiental é um instrumento de intervenção na atividade econômica³¹ do qual o Estado pode se valer para a construção da sustentabilidade. Respeitar os limites na utilização dos recursos da natureza, de forma

petróleo extraído e refinado e pelo transporte do combustível até o posto. Mas não paga pelo custo da poluição do ar e da emissão dos combustíveis fósseis na atmosfera. Nesse caso, precisamos de um imposto de carbono, que reflita o custo para a sociedade de queimar 1 litro de gasolina. Se começarmos a dizer a verdade, os problemas podem ser resolvidos facilmente. BROWN, Lester. Poluiu pagou. Revista *Veja*, São Paulo, Abril, p. 11-12, 9 maio 2001.

²⁸ TORRES, Ricardo Lobo. *Curso de Direito Financeiro e Tributário*. Rio de Janeiro: Renovar, 1993. p. 149.

²⁹ GRECO, Marco Aurélio. *Dinâmica da tributação e procedimento*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1979. p. 149.

³⁰ Neste sentido se verifica que quando o Estado quer direcionar um determinado comportamento dos cidadãos, pode fazê-lo através de normas que instituem tributos. A orientação da norma que cria um tributo fiscal é semelhante ao daquela que cria um tributo extrafiscal. A primeira visa arrecadar a receita pública a partir da ocorrência do fato gerador. A segunda não deseja a ocorrência do fato gerador, que, caso praticado, enseja o nascimento da obrigação tributária, e não uma sanção. Nesse sentido, no caso da norma tributária que visa a desestimular certa atividade, a descrição do fato gerador deverá referir aquele fato não desejado pelo Estado. Ademais é importante salientar que o próprio conceito de tributo estabelece que o mesmo não constitui sanção de ato ilícito.

³¹ “Em termos puramente econômicos, o objetivo de um imposto ambiental é atribuir um preço ao que anteriormente não o tinha, o ambiente. Porquanto, aquele representa uma variável de decisão privilegiada para a gestão do ambiente e para a avaliação do impacto da actividade humana sobre o ecossistema. Um tributo ecológico funciona, assim, como um preço. Pois, se as externalidades estão a ser produzidas num valor superior ao desejado, gerando poluição, numa economia de mercado isso quer dizer, adoptando uma perspectiva macroeconómica agregada (top-down), que o preço das emissões é demasiado baixo. Visa-se, assim atingir níveis socialmente desejáveis de oferta e de procura, atendendo quer à utilidade que o bem ou actividade poluente proporciona aos consumidores quer ao real custo de oportunidade dos mesmos”. SOARES, Cláudia Dias. *O Imposto Ambiental – Direito Fiscal do Ambiente*. Coimbra: Almedina, 2002. p. 10.



a viabilizar a continuidade do desenvolvimento racional, sem dúvida alguma, é a opção que resta para a sociedade que espera legar às gerações futuras uma condição de vida viável.

No Estado Brasileiro o Imposto Territorial Rural – ITR apresenta-se como um dos tributos com vocação ambiental conforme será analisado no item seguinte.

5 O Imposto Territorial Rural

O imposto territorial rural, também conhecido como ITR, foi criado pelos Estados-Membros mais desenvolvidos, no uso da competência concorrente e residual decorrente da Constituição Federal de 1891. Este tributo esteve inserido na competência tributária privativa dos Estados-Membros até o ano de 1961, quando ainda vigia no Brasil a Constituição Federal de 1946. A Emenda Constitucional nº 5, de 21 de novembro de 1961 transferiu a competência tributária privativa do ITR para os municípios e posteriormente em 09 de novembro de 1964 com a Emenda Constitucional nº 10, o imposto sobre a propriedade territorial rural passa para a competência privativa da União.

Atualmente o Imposto Territorial Rural está previsto no artigo 153, VI e § 4º da Constituição Federal.³²

O ITR é um imposto de natureza extrafiscal e tem sido empregado como tributo regulador na utilização da propriedade rural e neste sentido além de buscar a consolidação da função social³³ da propriedade também se presta para a proteção do meio ambiente.³⁴

O Imposto Sobre a Propriedade Territorial Rural vem sendo cobrado desde o advento da Lei 9.393³⁵ de 1996 com a utilização de alíquotas que variam de 0,03%

³² O artigo 153 da Constituição de 1988 estabelece que compete à União instituir impostos sobre a propriedade territorial rural. O referido imposto será progressivo e terá suas alíquotas fixadas de forma a desestimular a manutenção de propriedades improdutivas; não incidirá sobre pequenas glebas rurais, definidas em lei, quando as explore o proprietário que não possua outro imóvel e 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.

³³ “Um Estado Fiscal não se limita a dirigir e a coordenar a economia através da intervenção e do estímulo, ele é também dotado de instrumentos de transformação e modernização das estruturas econômico-sociais”. CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e teoria da Constituição*. Coimbra: Almedina, 1997. p. 327.

³⁴ A Constituição Federal de 1988 ao estabelecer que as alíquotas do ITR são fixadas de modo a desestimular a manutenção de propriedades improdutivas está buscando fazer com que este tipo de imóvel atenda a função social da propriedade. O princípio da função social da propriedade impõe ao proprietário ou a quem detém o poder de controle, na empresa, o dever de exercê-lo em benefício de outrem e não apenas, de não a exercer em prejuízo de outrem. Isso significa que a função social da propriedade atua como fonte de imposição de comportamentos positivos, prestação de fazer, portanto, e não, meramente, de não fazer, ao detentor do poder que deflui da propriedade. GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990. p. 250.

³⁵ O ITR foi instituído pela Lei 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e dispõe sobre o imposto sobre a propriedade territorial rural – ITR, sobre o pagamento da dívida representada por títulos da dívida agrária, e dá outras providências.



a 20%. Esta progressividade de alíquotas estabelecida conforme a área do imóvel e o seu grau de utilização e aproveitamento, caracterizam a função regulatória do citado tributo. Neste sentido constata-se que a maior utilização da área do imóvel na atividade rural ensejará um maior grau de utilização, índice obtido, a partir da fórmula matemática que considera na sua obtenção a área do imóvel aproveitável na atividade rural e a sua destinação. Quanto maior o grau de utilização do imóvel menor será a alíquota aplicável.

Da mesma forma a lei prevê que o proprietário do imóvel rural ao informar para a Fazenda Pública a forma de utilização do seu imóvel por meio da Declaração do ITR, que constitui obrigação tributária acessória prestada anualmente, receba um incentivo fiscal pela não tributação das áreas da propriedade³⁶ que constituem preservação permanente, reserva legal, reserva particular do patrimônio natural,

³⁶ De acordo com a legislação do ITR são consideradas áreas de preservação permanente aquelas previstas na Lei 4.771, de 15 de setembro de 1965 (Código Florestal Brasileiro) e que abrangem entre outras áreas as ocupadas por florestas e demais formas de vegetação natural, que visem a proteção a cursos d'água, lagoas, nascente, topos de morros, restingas e encostas e também as áreas declaradas por ato do Poder Público, destinadas a atenuar a erosão de terras, fixar dunas, formar faixas de proteção ao longo de rodovias e ferrovias, auxiliar a defesa nacional, proteger sítios de excepcional beleza ou de valor científico ou histórico, asilar exemplares da fauna e flora ameaçados de extinção, manter o ambiente necessário à vida das populações silvícolas e assegurar condições de bem-estar público. A reserva legal por seu turno corresponde às áreas onde a vegetação não pode ser suprimida, podendo apenas ser utilizada sob regime de manejo florestal sustentável, desde que averbada no Registro de Imóveis competente e aprovada pelo órgão ambiental estadual competente ou, mediante convênio, pelo órgão ambiental municipal ou outra instituição devidamente habilitada. A área de reserva particular do patrimônio natural, é uma unidade de conservação prevista na Lei 9.985, de 18 de julho de 2000, que gravada com perpetuidade conforme termo de compromisso assinado perante o órgão ambiental, averbada à margem da inscrição de matrícula do imóvel no Registro de Imóveis competente e reconhecida pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), destina-se à conservação da diversidade biológica na qual somente poderão ser permitidas a pesquisa científica e a visitação com objetivos turísticos, recreativos e educacionais. A área de interesse ecológico corresponde às áreas de interesse ecológico para proteção dos ecossistemas assim declaradas mediante ato do órgão competente federal ou estadual, e que amplie as restrições de uso previstas para as áreas de Preservação Permanente e de Reserva Legal e as áreas impróprias para a atividade rural, exclusivamente se declaradas de interesse ecológico mediante ato específico do órgão competente federal ou estadual. A área de servidão florestal é aquela onde o proprietário renuncia voluntariamente, em caráter temporário ou permanente, a direitos de supressão ou exploração da vegetação nativa, desde que averbada no Registro de Imóveis competente, após anuência do órgão ambiental estadual competente. A área de servidão ambiental é aquela onde o proprietário renuncia voluntariamente, em caráter temporário ou permanente, total ou parcialmente, a direitos de uso, supressão ou exploração de recursos naturais, desde que averbada no Registro de Imóveis competente, após anuência do órgão ambiental competente. Área coberta por florestas nativas é constituída por vegetação primária ou secundária em estágio médio ou avançado de regeneração, onde o proprietário conserva a vegetação primária, de máxima expressão local, com grande diversidade biológica, e mínimos efeitos de ações humanas, bem como a vegetação secundária, resultante dos processos naturais de sucessão, após supressão total ou parcial da vegetação primária por ações humanas ou causas naturais. As áreas alagadas de reservatório de usinas hidrelétricas autorizada pelo poder público refere-se à área inundada correspondente ao nível máximo do reservatório cuja constituição foi autorizada pelo Poder Público competente nos termos da Lei 11.727, de 23 de julho de 2008.



área de interesse ecológico, área de servidão florestal ou ambiental, área coberta por florestas nativas e área alagada de reservatórios de usinas hidrelétricas autorizada pelo Poder Público³⁷.

A Fazenda Pública, por sua vez, no exercício do seu poder de polícia acompanha a veracidade das informações prestadas pelo proprietário do imóvel rural por meio do Ato Declaratório Ambiental – ADA, criado pela Lei 10.165, de 27 de dezembro de 2000 e que o inseriu no artigo 17 da Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981. As informações constantes do ADA serão alvo de análise pelo IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. Caso exista erro nas informações ou estas sejam inverídicas o proprietário do imóvel rural será autuado pela Secretaria da Receita Federal do Brasil que fará o lançamento de ofício, recalculando o valor do ITR devido.

Verifica-se assim que o Imposto Territorial Rural cumpre uma importante função socioambiental propiciando incentivos fiscais para aqueles proprietários que utilizam de forma sustentável a sua propriedade rural e neste sentido desempenha um papel determinante na tributação ambiental brasileira sobretudo no seu aspecto extrafiscal.

Considerações finais

A interação existente entre o Direito Ambiental e o Direito Tributário encontra na tributação ambiental uma possibilidade de concretização de um desenvolvimento econômico sustentável, fruto da conscientização da sociedade, de que é necessária a participação de todos nesse processo garantidor de uma melhor qualidade de vida para as presentes e futuras gerações. Assim a tributação ambiental, sobretudo no seu aspecto extrafiscal, aparece como um valioso instrumento de que se pode valer o Estado na sua caminhada de proteção do meio ambiente. Constata-se que a extrafiscalidade guarda uma relação muito próxima com a proteção da natureza, fato que revela a perfeita pertinência da tributação ambiental no escopo perseguido pelo Estado na busca do equilíbrio ecológico. No Brasil com o advento da Constituição de 1988, a qual recepcionou a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente de 1981, elevando à categoria de bem ambiental os elementos que constituem os diversos ecossistemas existentes no estado brasileiro, abriu-se uma oportunidade ímpar para a proteção do meio ambiente. Neste cenário o tributo ambiental como instrumento econômico pode dar a sua contribuição. Exemplo deste fato é representado na prática pelo Imposto Territorial Rural que vem exercendo de forma eficaz a sua missão de proteção ao meio ambiente. Cabe ao Estado e a sociedade vigiar para que as finalidades normativas deste tributo sejam efetivamente cumpridas. Conclui-se assim que o emprego da tributação ambiental se revela importante na consolidação do meio ambiente ecologicamente equilibrado no estado brasileiro.

³⁷ O artigo 10 da Lei 9.393/1996 considera área tributável, a área total do imóvel, menos as áreas de preservação permanente, reserva legal, interesse ecológico, servidão florestal, entre outras.

Referências

- ALTAMIRANO, Alejandro C. El derecho constitucional a um ambiente sano, derechos humanos y su vinculación com el derecho tributário. *Revista Tributária e Finanças Públicas*, São Paulo, Revista dos Tribunais, n. 40, p. 31-91, set. 2001.
- BALEEIRO, Aliomar. *Uma introdução à ciência das finanças*. Rio de Janeiro: Forense, 1984.
- BARBIERI, José Carlos. *Desenvolvimento e meio ambiente: as estratégias de mudanças da Agenda 21*. Petrópolis: Vozes, 2000.
- BECKER, Alfredo Augusto. *Teoria geral do Direito Tributário*. São Paulo: Saraiva, 1963.
- BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 2000.
- BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Malheiros, 2010.
- BROWN, Lester. Poluiu pagou. *Revista Veja*, São Paulo, Abril, p. 11-12, 9 maio 2001.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e teoria da Constituição*. Coimbra: Almedina, 1997.
- CAPRA, Fritjof. *A teia da vida*. São Paulo: Cultrix, 2001.
- CARELLI, Marilucci Neis. O impacto da crise sócio-ecológica sobre o pensamento social: novos horizontes. *Revista Univille*, Joinville, n. 2, p. 99-108, set. 1988.
- CARVALHO, Paulo de Barros. *Curso de Direito Tributário*. São Paulo: Saraiva, 2009.
- CARVALHOSA, Modesto. *A ordem econômica na Constituição de 1969*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1972.
- DIAZ, Antonio Lopez. *Las modalidades de la fiscalidad ambiental*. Estudos em Homenagem a Geraldo Ataliba. São Paulo: Malheiros, 1997.
- DORST, Jean. *Antes que a natureza morra: por uma ecologia política*. Tradução: Rita Buongermi. São Paulo: Edgard Blucher, USP, 1973.
- GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990.
- GRECO, Marco Aurélio. *Dinâmica da tributação e procedimento*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1979.
- LIMA E SILVA, Pedro Paulo. *Dicionário brasileiro de ciências ambientais*. Rio de Janeiro: Thex, 2002.
- MELLO, Celso Antonio Bandeira de. *Estudos em homenagem a Geraldo Ataliba*. São Paulo: Malheiros, 1997.
- MORIN, Edgar. *O método II: a vida da vida*. Lisboa: Europa-América, 1984.
- NUNES JUNIOR, Amandio Teixeira. O Estado Ambiental de Direito. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 41, n. 163, jul./set. 2004, p. 295-307.
- PONTING, Clive. *Uma história verde do mundo*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995.
- KUHN, Thomas S. *A estrutura das revoluções científicas*. São Paulo: Perspectiva, 1997.
- SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.
- SIERRA, Maria Teresa Mata. *La armonización fiscal em la Comunidad Europea*. Valladolid: Lex Nova, 1966.



SOARES, Cláudia Dias. *O Imposto Ambiental – Direito Fiscal do Ambiente*. Coimbra: Almedina, 2002.

TORRES, Ricardo Lobo. *Curso de Direito Financeiro e Tributário*. Rio de Janeiro: Renovar, 1993.

VARGAS, Jorge de Oliveira. O Direito Tributário a Serviço do Meio Ambiente. *Cadernos de Direito Tributário e Finanças Públicas*, São Paulo, Revista dos Tribunais, n. 25, p. 62-75, 1998.



