

A EXTRAFISCALIDADE TRIBUTÁRIA COMO INSTRUMENTO REGULATÓRIO PARA FINS AMBIENTAIS

Luiza F. Neves^{1*}, Karen T. F. Ramos²

1. Pesquisadora Voluntária e bacharelanda do curso de Direito da Faculdade Milton Campos;
*luizaf91@hotmail.com

2. Mestranda da Faculdade Milton Campos

Resumo:

O presente estudo tem por objetivo explorar os efeitos da isenção do Imposto Territorial Rural – ITR nas áreas de imóveis rurais consideradas como Reserva Legal. Aliada à aplicação do instituto da extrafiscalidade tributária como instrumento regulatório da conduta humana voltada para a obtenção de determinados fins, inclusive ambientais, a busca por um equilíbrio entre meio ambiente e o desenvolvimento econômico e social constitui tarefa árdua.

Palavras-chave: ITR, reserva legal, extrafiscalidade.

Introdução:

A busca por um desenvolvimento sustentável, seja ele econômico ou social, é tema cada vez mais relevante diante do contexto em que nos encontramos. Para tanto, a Constituição Federal de 1988, influenciada pelas discussões em âmbito mundial acerca do meio ambiente, versou nos artigos 170 e 225 sobre o tema. O Direito Tributário, por sua vez, por meio de mecanismos de extrafiscalidade também exerce papel de destaque na tutela ambiental. Neste sentido, a isenção fiscal, em especial no que concerne ao ITR em áreas consideradas de Reserva Legal, serve de instrumento indutor de comportamentos considerados ambientalmente corretos.

À face do exposto, o presente trabalho busca compreender a relevância da combinação das legislações ambiental e tributária para a manutenção e a preservação do meio ambiente, sem deixar de lado a necessidade de desenvolvimento social e econômico da região em que está inserido o imóvel rural.

Metodologia:

A técnica utilizada foi pautada pelo método de análise, por meio da coleta e estudo de doutrinas e publicações. Houve um levantamento bibliográfico que possibilitou maior aprofundamento das problematizações e a atualização dos entendimentos inerentes ao tema.

Resultados e Discussão:

Tendo em vista a repercussão da Conferência de Estocolmo de 1972, como primeira atitude mundial convergente à preservação do meio ambiente, a Constituição Federal de 1988 introduziu no sistema constitucional pátrio, o que já havia sido adotado na Lei nº 6.938/1981, que trata da Política Nacional do Meio Ambiente.

O artigo 4º, I, da Lei nº 6.938/1981, estabelece como objetivo a “compatibilização do desenvolvimento econômico social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico”, regulamentando o artigo 225 da Constituição Federal de 1988, que prevê expressamente o “direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para a presente e futuras gerações”.

Ainda nesse sentido, a Constituição Federal de 1988 inovou ao consagrar a defesa do meio ambiente como princípio da ordem econômica, inclusive com tratamento diferenciado de acordo o impacto ambiental no artigo 170, VI. Ademais, em conjunto com o tutelado no artigo 255, estatuiu em seus dispositivos a preocupação com a defesa do meio ambiente saudável e equilibrado e, ao mesmo tempo, com o desenvolvimento dos processos produtivos.

É imperioso destacar que o artigo 170 da Constituição Federal de 1988 elenca diretrizes da Ordem Econômica que, dentre o disposto, há relação e vinculação com o Sistema Tributário brasileiro, eis que a competência tributária se encontra intimamente interligada ao princípio constitucional em questão e os desenvolvimentos econômico, sustentável e social do país, sendo que a intervenção estatal constitui função essencial para garantir a satisfação de políticas públicas relacionadas a tais temas.

Entretanto, o Estado provê de outros mecanismos para intervir na atividade econômica. Notadamente, ele pode interferir

nessa atividade por meio do aumento ou da redução de tributos, para desestimular ou estimular condutas, intervindo, desta forma, na esfera privada para direcionar certos comportamentos, o que é ser denominado como extrafiscalidade.

Misabel Derzi (2003, p. 233), considera como extrafiscal aquele tributo que não almeja, prioritariamente, prover o Estado dos meios financeiros adequados a seu custeio, mas, antes, visa a ordenar a propriedade de acordo com a sua função social ou a intervir em dados conjunturais ou estruturais da economia. Isso permite-nos concluir que o Poder Público induz políticas econômicas em benefício do desenvolvimento sustentável e da preservação do meio ambiente.

Tendo por base o recorte epistemológico deste trabalho que concerne a isenção da tributação do Imposto Territorial Rural - ITR em áreas consideradas de Reserva Legal de imóveis rurais, vale destacar, precipuamente, que é previsto no Novo Código Florestal (Lei Federal n.º 12.651/2012) a obrigatoriedade de todo imóvel rural manter área com cobertura de vegetação nativa, dependendo da localização, nos termos dos percentuais previstos na lei de 80%, 35% ou 20%, a título de Reserva Legal.

Ademais, de acordo com o artigo 104 da Lei de Política Agrícola (Lei 8.171/91) e no mesmo sentido o disposto no artigo 10, § 1º, inciso II, “a” da Lei 9.393/96, são isentas de tributação e do pagamento do Imposto Territorial Rural – ITR as áreas dos imóveis rurais consideradas de Reserva Legal.

Partindo disto, aproveitando-se do instrumento da extrafiscalidade como forma de tutela ambiental, vê-se que o Poder Público visa garantir e incentivar a preservação das áreas protegidas pelas normas ambientais, sendo que é dever do Estado, por meio políticas públicas, prezar pelo desenvolvimento econômico e preservação do meio ambiente. O proprietário do imóvel rural fica diante de uma restrição à propriedade privada, não podendo explorar diretamente as áreas protegidas, em contrapartida, contudo, está isento de pagar o ITR sobre as áreas preservadas.

Diante da análise da Constituição de 1988, é possível correlacionar a regra de competência tributária prevista no art. 153, § 4º, que dispõe que o ITR deverá desestimular a manutenção de propriedades improdutivas com a função social da propriedade (inciso III do artigo 170 – Ordem Econômica).

Inclusive, no REsp n.º 1.027.051, o Superior Tribunal de Justiça, baseando-se no voto do Ministro Benedito Gonçalves, assentou que “a tributação por esse imposto reveste-se de mais um instrumento dedicado à fiscalização das

atividades potencialmente nocivas ao meio ambiente. Assim, a isenção desse imposto deve ser interpretada como estímulo à adoção, pelo contribuinte, de medidas tendentes à preservação da área sob sua responsabilidade, assegurando-se, dessa forma, o princípio constitucional da função social da propriedade.” Neste sentido, a isenção fiscal serve como instrumento indutor de comportamentos considerados ambientalmente corretos, de modo que estimulam os proprietários a destinar à área de Reserva Legal um percentual superior ao exigido, garantindo-lhe a isenção tributária sobre a totalidade daquela área.

Porém, quando visa a preservação do meio ambiente e a busca do desenvolvimento sustentável por meio da tributação imputada, pode-se observar que não há, ainda, a implementação de políticas públicas em todos os níveis de governo, capazes de oferecer condições para harmonizar o desenvolvimento e a proteção ambiental.

A Constituição Federal de 1988 ao dispor sobre o meio ambiente determina a adoção de políticas públicas pautadas no desenvolvimento sustentável e no princípio da prevenção da degradação ambiental como forma de se evitar danos concretos, muitas vezes irreversíveis. Nesse cenário de reavaliação e retificação de métodos de utilização de recursos naturais visando a preservação ambiental e tendo por base também o princípio da responsabilidade intergeracional ambiental, é válido ressaltar que o termo “desenvolvimento sustentável” surgiu em 1983, por ocasião da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, criada pela ONU, que resultou no “Relatório Brundtland”.

Segundo esse Relatório, “*O desenvolvimento sustentável é o desenvolvimento que encontra as necessidades atuais sem comprometer a habilidade das futuras gerações de atender suas próprias necessidades*”.

Ocorre que, conseguir conciliar o Direito Tributário com o meio ambiente e o desenvolvimento sustentável constitui tarefa extremamente árdua. A mera isenção do ITR em áreas de Reserva Legal em imóveis rurais não constitui, por si só instrumento suficiente para garantir um meio ambiente saudável e equilibrado para as próximas gerações. É necessária a utilização dos tributos como instrumentos hábeis a efetivar o desenvolvimento sustentável, eis que a solução dos problemas ambientais tem sido cada vez mais urgente. A utilização dos tributos em caráter extrafiscal é fundamental para a implementação de políticas públicas eficientes.

Conclusões:

Por todo o exposto, entende-se que é indispensável o estímulo à preservação do meio ambiente. Entretanto, deve o Estado intervir na ordem econômica por meio da extrafiscalidade e visar direcionar o sistema tributário para o desenvolvimento sustentável. Ou seja, repartir os recursos arrecadados empregando-os à execução de políticas públicas que ofereçam condições para harmonizar o direito ao desenvolvimento simultaneamente com a proteção do meio ambiente. É necessário que o ambiente seja preservado por meio de estímulos que preservem e recuperem as áreas degradadas.

Referências bibliográficas

BALEEIRO, Aliomar. Direito tributário brasileiro. 11. ed. atualizada por Misabel Derzi. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Organização de Alexandre de Moraes. São Paulo: Atlas, 2012.

CARRAZZA, Roque Antônio. Curso de direito constitucional tributário. São Paulo: Malheiros, 2008.

ONUBR. A ONU e o meio ambiente. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/acao/meio-ambiente/>> . Acesso em 20 out. 2016.

PAYÃO, Jordana Viana. RIBEIRO, Maria de Fátima. A extrafiscalidade tributária como instrumento de proteção ambiental. Revista do Direito Público, Londrina, v. 11, n. 3, p.276-310, dez. 2016. DOI: 10.5433/1980-511X.2016v11n3p276. ISSN: 1980-511X.

Relatório. Disponível em: <<http://www.un.org/documents/ga/res/42/ares42-187.htm>> Acesso em 20 out. 2016.

TOMÉ, Romeu. Manual de Direito Ambiental: 6 ed. Salvador: JusPodivm, 2015.