

## A importância do tributo verde como elemento de políticas públicas ambientais: uma breve análise do imposto territorial rural

The importance of the green tax as element of public environment politics: a brief analysis of the rural territorial tax

La importancia del impuesto verde como elemento de las políticas públicas ambientales: un breve análisis del impuesto territorial rural

Recebido: 27/03/2022 | Aceito: 05/06/2022 | Publicado: 20/06/2022

### Arthur Henrique de Pontes Regis<sup>1</sup>

 <http://orcid.org/0000-0001-8600-3103>  
 <http://lattes.cnpq.br/6833659805726329>  
Centro Universitário UniProcessus, DF, Brasil  
E-mail: prof.arthur.regis@gmail.com

### Maria Eduarda Braga de Carvalho<sup>2</sup>

 <https://orcid.org/0000-0002-2101-9961>  
 <http://lattes.cnpq.br/5721538188045298>  
Universidade Estácio de Sá, RJ, Brasil  
E-mail: madubragaster@gmail.com

### Resumo

Aborda-se a relação do tributo verde como elemento para políticas públicas ambientais, resultando na preservação ambiental, utilizando-se como referência o Imposto Territorial Rural (ITR). Evidencia-se, atualmente, graves entraves existentes na efetivação do referido tributo, em virtude da exiguidade atual na fiscalização e regulamentação da aplicação de suas alíquotas, considerando seu caráter progressivo, o que acarreta prejuízos à questão ambiental e, conseqüentemente, gera desequilíbrio biológico de diversos espécimes compreendidos na fauna brasileira. O trabalho possui como objetivos analisar o tributo verde ITR e as conseqüências positivas, diretas e/ou indiretas, de sua real implementação. Utilizou-se uma abordagem qualitativa, por meio de pesquisa bibliográfica e documental. Evidencia-se, ao final, a necessidade de políticas públicas e fomentos legislativos a partir de incentivos fiscais dentro da conjuntura abordada.

**Palavras-chave:** Imposto Territorial Rural. Função Socioambiental. Políticas Públicas.

### Abstract

*The relationship of the green tax as an element for environmental public policies, resulting in environmental preservation, is approached, using the Rural Land Tax (ITR) as a reference. It is evident, currently, there are serious obstacles in the*

<sup>1</sup> Graduado em Ciências Biológicas pela Universidade Federal da Paraíba - UFPB (2003) e em Direito pelo Centro Universitário de Brasília - UniCEUB (2008), iniciado o curso de Direito na UFPB e concluído no UniCEUB. Mestre (2010) e Doutor (2017) em Bioética pelo Programa de Pós-Graduação da Universidade de Brasília - UnB (Cátedra UNESCO). Pós-Graduado em "Animais e Sociedade" (2021) e "Direito dos Animais" (2021), ambas pela Universidade de Lisboa.

<sup>2</sup> Graduanda em Direito pela Universidade Estácio de Sá.

*implementation of the aforementioned tax referred, due to the current scarcity in the inspection and regulation of the application of their respective aliquotes, considering its progressive feature, which causes damage to the environmental issue and, consequently, generates biological imbalance of several specimens included in the Brazilian fauna. The work has as goals the analysis of the green tax ITR and the positive consequences, direct and/or indirect, of their real implementation. A qualitative approach was used, through bibliographic and documentary research. It is evidente, in the end, the need for public politcs and legislative incentives based on tax incentives within the context approached.*

**Keywords:** *Rural Territorial Tax. Socio-environmental function. Public Politcs.*

### **Resumen**

*Aborda la relación del impuesto verde como elemento de las políticas públicas ambientales, redundando en la preservación del medio ambiente, tomando como referencia el Impuesto a las Tierras Rurales (ITR). Es evidente, actualmente, serios obstáculos existentes en la ejecución del referido impuesto, debido a la escasez actual en la inspección y regulación de la aplicación de sus respectivas tarifas, teniendo en cuenta su carácter progresivo, lo que causa daño a la cuestión ambiental y, en consecuencia, genera desequilibrio biológico de varios ejemplares incluidos en la fauna brasileña. El trabajo pretende analizar el impuesto verde ITR y las consecuencias positivas, directas y/o indirectas, de su implantación real. Se utilizó un enfoque cualitativo, a través de una investigación bibliográfica y documental. Finalmente, se evidencia la necesidad de políticas públicas y desarrollos legislativos basados en incentivos fiscales dentro del contexto abordado.*

**Palabras clave:** *Impuesto Territorial Rural. Función socioambiental. Políticas públicas.*

### **Introdução**

Abordou-se a relação do tributo verde com a preservação ambiental, utilizando-se como referência o Imposto Territorial Rural no contexto da causa animal. Em primazia, define-se, juridicamente, o meio ambiente como um conceito jurídico indeterminado, de um conjunto de inúmeras esferas, sejam químicas e/ou biológicas, que abrigam e regem a vida como um todo (BRASIL, artigo 3º, inciso I, da Lei nº 6.938/1981). A partir do exposto, considerando os múltiplos bens que tal conceituação visa proteger, reputa-se, principalmente, à pluralidade de biomas e espécimes existentes no Brasil, algumas até em risco de extinção e exclusivas deste território, conforme dados da própria lista da *The IUNC Red List of Threatened Species*.

Nesse contexto, vislumbra-se que, a partir de evoluções sociais, científicas e consequentemente jurídicas, vide as garantias e definições presentes no Artigo 225 de Constituição Federal de 1988, a natureza ganha proteção não somente em prol do ser humano, mas também em seu próprio, e dos valores que a mesma representa, não mais apenas um objeto útil e disponível a bel prazer da espécie humana (FIORILLO, 2013).

Ao adentrar no contexto fauna, tal valoração se torna ainda mais palpável, haja vista a existência da Lei nº 5.197/1967 que trata da proteção da fauna brasileira. Tal

lei traz em seu corpo, a caráter exemplificativo deste estudo, a proibição da utilização, perseguição, destruição, caça ou apanha – passando tal tutela ao Estado.

Dessa maneira, evidencia-se que há de existir parâmetros legais para proteção e punição de possíveis danos ambientais, pautando-se na estipulação do *quantum debeat* de cada caso concreto.

É indubitável que tal questão possui um caráter de profunda seriedade para com as presentes e futuras gerações, sendo tutelada pelo próprio Direito Penal, que, ao apresentar como princípio a intervenção mínima, abarca tipos penais ambientais – conforme a Lei nº 9.605/1998. A lei dos crimes ambientais vem demonstrar justamente a significância da preservação frente a tamanhas destruições, tipificando tais condutas lesivas à natureza que acarretam graves prejuízos aos ecossistemas nacionais.

Contudo, ao mesmo tempo que punições legais devem ser estabelecidas com rigor para proteção de nossos biomas, incentivos também devem ser feitos em prol da manutenção, educação e restauração ambiental. Um deles, é o incentivo fiscal. Tais “reduções” no quantum pecuniário em prol de utilizações de tecnologias limpas e atitudes renováveis são essenciais para a maior efetivação do princípio da prevenção (FIORILLO, 2013).

O Imposto Territorial Rural (ITR), por exemplo, é um dos tributos intitulados “tributos verdes”, possuindo uma natureza extrafiscal constitucional que exclui da área tributável reservas legais e áreas de preservação permanente, visando a proteção de ecossistemas (AMADO, 2015).

Para tanto, deve-se atentar ao seu conceito de forma extensiva: o ambiente natural em si, abrange muito mais do que somente a flora; a água, a biosfera, o ar atmosférico e, principalmente, para fins desta pesquisa, a fauna, são enfoques do que pretende ser protegido por impostos verdes, como o ITR.

Frente ao conteúdo anteriormente exposto, ratifica-se a relevância do estudo em evidenciar a importância de tributações verdes no tocante da preservação ambiental, ao analisar as finalidades ambientais que o Imposto Territorial Rural apresenta e tem potencial de apresentar. A partir de tais considerações, apresenta-se o seguinte objetivo: analisar o tributo verde ITR e as consequências positivas, diretas e/ou indiretas, de sua real implementação à título da causa animal.

Trata-se de um estudo de abordagem qualitativa, utilizando-se da pesquisa bibliográfica e documental. Foi realizada a leitura dos principais autores que versam acerca da temática tributo verde/tributo ecológico e causa animal/fauna, com a finalidade de gerar clara visualização do leitor dos benefícios gerados por tais aplicações. A partir de tais leituras, os textos foram elencados afim de utilizá-los no teor do presente estudo de forma apropriada e concisa.

## **Resultados**

Trata-se de um estudo de abordagem qualitativa, utilizando-se da pesquisa bibliográfica e documental. Inicialmente, foi realizada uma busca no Google Acadêmico, com os seguintes descritores: direito animal; Imposto Territorial Rural; função socioambiental; extinção de animais; terras improdutivas. Foram utilizados, no ato da pesquisa, os operadores booleanos *AND* e *OR*.

Em primazia, foram analisados estudos disponíveis *online*, com uma leitura prévia de seus resumos. Ao final de tal análise, foram incluídos e selecionados os textos científicos que mais se adaptavam à proposta da presente pesquisa.

## Discussões

O Imposto Territorial Rural, disciplinado no Código Tributário Nacional, dos seus artigos 29 ao 31, também se apresenta no artigo 153, VI da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, definindo-se como imposto de competência da União, com delegação ativa tributária aos Municípios no âmbito da fiscalização, lançamento e cobrança. Além do supracitado, possui como finalidade básica a arrecadação de recursos financeiros para a União e a função extrafiscal de desestimulação de terras improdutivas e alcance dos preceitos dispostos no Art. 225 da Carta Magna, com fins de alcance de um meio ambiente ecologicamente equilibrado (SILVA, 2021).

Segundo Miguel & Rezende (2021), o ITR é uma verdadeira missão constitucional em prol do meio ambiente. Esse tributo, em tese, é um importantíssimo meio de erradicação de latifúndios improdutivos e consequente aplicação da reforma agrária. Contudo, apresenta graves entraves, especificadamente o déficit na fiscalização e regulamentação para correta aplicação de alíquotas condizentes com a progressividade diante de cada caso concreto – estas que variam de 0,03% (três centésimos por cento) a 20% (vinte por cento) do valor da terra.

Destaca-se, para mais, os fomentos legislativos à causa ambiental, entre eles, a Lei nº 9.795/1999 que, em seu Art. 13, abarca a sensibilização ambiental dos agricultores a partir de incentivos do Poder Público em todos os seus níveis hierárquicos.

Além disso, ressalta-se que impostos incidentes sobre propriedade imobiliária, em geral, geram influências no comportamento social. Dessarte, o manejo de tais instrumentos do Estado para além do caráter meramente arrecadatório, como sua utilização para fins ambientais, faz-se chave para um bom desenvolvimento socioambiental (MIGUEL; REZENDE, 2021).

Pauta-se, então, com base no discorrido sobre a utilização do Tributo Territorial Rural, nos princípios poluidor-pagador e do protetor-devedor, evitando-se, assim, ações ainda mais agressivas e nocivas à natureza. A partir da pesquisa de Messias, Leonetti & Oliveira (2021, p. 13), fundamenta-se o que se segue: “[...] Nesse contexto, a instituição de taxas ambientais poderá ser uma grande aliada da sociedade e do Poder Público com vistas a minimizar as agressões ecológicas, como: [...] a proteção de micro sistemas ambientais [...]”. Outrossim, o país, ao adotar tal caráter extrafiscal com vieses ambientalistas, ainda acaba por seguir recomendações de pactos internacionais e de organizações, vide as Nações Unidas (ONU) e a Organização Mundial do Comércio (OMC).

Verifica-se sua dupla finalidade extrafiscal: a desestimulação da manutenção de terras improdutivas e a estimulação da preservação ambiental. Ambos os autores (MIGUEL; REZENDE, 2021) continuam a explicitar em seus estudos a seriedade do bom uso das propriedades rurais, fato gerador do presente, uma vez que envolve muito mais do que o simples plantio e rebanho; envolve a vida como um todo, o ser humano, os animais domésticos e selvagens, os patógenos, o bioma em si e toda sua complexidade.

[...] Por tais disposições legais, podemos concluir que o legislador ordinário, ao estabelecer a regra-matriz da incidência do ITR, levou em consideração aspectos ambientais para desoneração tributária das áreas que servem de instrumento, de acordo com sua conformação natural ou intervenção do homem, para preservação do meio ambiente, atendendo, portanto, ao preceito do art. 225 da Constituição Federal. [...] (MIGUEL; LIMA, 2012, p. 210).

Indo de encontro ao aspecto causa animal e, a partir de reflexos constitucionais em prol do bem ecológico como um todo, enfatiza-se que o uso desordenado, sem o devido planejamento e fiscalização estatal gera, como consequência, solos e paisagens extremamente alterados do seu *status in natura*, o que compromete a disponibilidade de um *habitat*, sua estrutura espacial e funcionalidade.

Outrossim, essa utilização desordenada dos solos acarreta alterações nos fluxos biológicos daquela paisagem, o movimento dos organismos ali presentes, seus respectivos tamanhos populacionais e a pluralidade de espécies. Esse processo de fragmentação cria um enorme precedente de perda da biodiversidade, encaminhando tais biomas a um verdadeiro colapso (OLIVEIRA; BOMFIM, 2019).

Um exemplo prático do acarretamento de consequências negativas à fauna referente ao uso desenfreado de terras rurais sem o devido estudo, fiscalização e fomento, é a baixa considerável de exemplares da espécie lobo-guará no Cerrado, uma vez que seu bioma se encontra extremamente fragmentado, induzindo ao animal ao fluxo por estradas e rodovias, além da diminuição de áreas propícias ao seu estabelecimento, caças ilegais e doenças que acabam por estarem suscetíveis na presente conjuntura (RAMOS; SILVA; PASCARELLI, 2018).

Por conseguinte, no âmbito jurídico, revela-se a necessidade da superação de um pensamento de propriedade perante a fauna pátria, pela valoração de sua função biológica e reconhecimento de seu status de bem ambiental. Ao remeter à Lei de Proteção à Fauna, especificadamente seu Art 1º, torna-se evidente a amplitude conceitual protecionista, indo mais além do que apenas a figura do animal em si: abarca seus ninhos, abrigos e criadouros como propriedade estatal a ser protegida.

Ao discorrer sobre os aspectos biológicos e jurídicos da causa animal e suas tutelas, conclui-se que, segundo Fiorillo (2013), a função ecológica da fauna é cumprida perante os ditames constitucionais ao participar de forma equilibrada para com nossos ecossistemas, o que é determinante para o alcance da essencialidade da qualidade de vida presente no Art. 225 da Constituição Federal de 1988.

Tal seara encontra-se direta e indiretamente ligada à função ambiental de tributos como o Imposto Territorial Rural ao reconhecermos o Brasil como um país eminentemente agrícola, e que a tributação verde favorece e incentiva condutas ecológicas dos gestores e da coletividade, com fins de preservação do todo ambiental, incluindo a vasta e rica fauna brasileira (MIGUEL; LIMA, 2012).

Depreende-se, assim, a latente necessidade de expansão dos limites tradicionais do uso do Imposto Territorial Rural para além dos direitos individuais dos contribuintes apenas, com o escopo de efetiva implementação do Art. 225 da Carta Magna nesse seguimento, sem desconsiderar, no entanto, os direitos sociais e o desenvolvimento nacional como um todo.

Nessa senda, se sobreleva a finalidade social dos tributos, em especial, para o presente estudo, os considerados tributos verdes. Se torna imprescindível, então, a

melhor comunicação do Direito Tributário e Ambiental em prol da superação de uma visão setorializada de competências e o estabelecimento de finalidades com pautas constitucionais a serem alcançadas.

### **Considerações Finais**

A real e efetiva implementação e fomento de tributos verdes, tal qual o Imposto Territorial Rural, se faz de suma importância para alcance das bases normativas constitucionais, especialmente quando se trata de políticas públicas ambientais.

Restou claro que, apesar de indispensável, as punições legais não se apresentam, hoje, como único método de proteção ambiental, uma vez que incentivos fiscais promovem a redução de áreas improdutivas, o crescimento do uso da propriedade com base em sua função social (vide Artigo 170, III e VI da Constituição Federal), a manutenção, a restauração e a educação ambiental.

Dessa maneira, sobreleva-se a relevância da natureza extrafiscal do ITR, que exclui da área tributável reservas legais e áreas de preservação permanente, visando a proteção de ecossistemas, que não englobam tão somente a flora, mas também diversas outras características e integrações, tais quais a fauna.

De encontro ao anteriormente exposto, a causa animal, esmiuçada principalmente no corpo da lei nº 5.197, de 3 de janeiro de 1967 (Lei de Proteção à Fauna brasileira), evidencia claramente seu caráter expansivo, ao abranger, em caráter protecionista, os ninhos, abrigos e criadouros como propriedade estatal a ser protegida, indo além da figura restrita do animal apenas. A partir de tal conceituação, resta esclarecido o liame entre a fauna e o ecossistema como um todo, justificando-se a notoriedade do Imposto Territorial Rural para com a causa, que é tema do presente estudo.

Compreende-se, portanto, que políticas públicas devem ser fomentadas para superação dos graves entraves existentes na efetivação do referido tributo aqui abordado, em virtude da exiguidade atual na fiscalização e regulamentação da aplicação de suas respectivas alíquotas, considerando seu caráter progressivo. Tal imposto, caso devidamente aplicado, gera, em consequência, maior amplitude da cobertura vegetal protegida, com a preservação de diversos ecossistemas e espécimes que ali residem, se alimentam, reproduzem e migram.

No mais, registra-se aqui a necessidade de fomentos legislativos no tocante da viabilização de corredores verdes – que muito auxiliam na preservação de espécimes, principalmente as migratórias, o que poderia ser oportunizado a partir de incentivos fiscais, tal como a definição de alíquotas mais baixas no âmbito da progressividade do Imposto Territorial Rural.

### **Referências**

AMADO, Frederico. Resumo de direito ambiental: esquematizado. São Paulo: **Editora Método**, 2015.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao)>. Acesso em: 09 de out. 2022.

BRASIL. Lei nº 5.197, de 3 de janeiro de 1967. Dispõe sobre a proteção à fauna e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l5197.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5197.htm)>. Acesso em: 03 de out. 2022.

BRASIL. Lei nº 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. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm)>. Acesso em: 03 de out. 2022.

BRASIL. Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9605.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9605.htm)>. Acesso em: 09 de out. 2022.

BRASIL. Lei nº 9.795, de 27 de abril de 1999. Dispõe sobre a educação ambiental, institui a Política Nacional de Educação Ambiental e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9795.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9795.htm)>. Acesso em: 03 de out. 2022.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. Curso de direito ambiental brasileiro. São Paulo: **Editora Saraiva**, 2013.

GRANDE, Thallita Oliveira de. Desmatamentos no Cerrado na última década: perda de hábitat, de conectividade e estagnação socioeconômica. Brasília: **Universidade de Brasília**, 2019. Disponível em: <[https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/36043/1/2019\\_ThallitaOliveiradeGrande.pdf](https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/36043/1/2019_ThallitaOliveiradeGrande.pdf)>. Acesso em: 04 out. 2022.

MESSIAS, Epaminondas José; LEONETTI, Carlos Araújo; OLIVEIRA, Adrielle Betina Inácio. Tributos ambientais praticados no Brasil: Descrevendo algumas experiências da atividade extrafiscal com finalidade de proteção ambiental. **Revista de Direito Tributário e Financeiro**. Vol. 7, n. 1, p. 60-81, 2021. Disponível em: <<https://indexlaw.org/index.php/direitotributario/article/view/7744/pdf>>. Acesso em: 05 out. 2022.

MIGUEL, Luciano Costa; LIMA, Lucas Azevedo de. A função socioambiental do IPTU E DO ITR. Cidade: Piracicaba. **Editora Cadernos de Direito**. Vol. a, v. 12(23): 193-214, 2012. Disponível em <<https://www.metodista.br/revistas/revistas-unimep/index.php/cd/article/view/1455/1046>>. Acesso em: 06 out. 2022

RAMOS, Dayane de Oliveira; SILVA, Diego Cruz da; PASCARELLI, Bernardo Miguel de Oliveira. O papel da substituição do Cerrado por áreas de agropecuária e a extinção do Lobo Guará. Cidade: Rio de Janeiro. **Editora Semioses**, Vol. 12, n.2 2018. Disponível em: <

<https://revistas.unisuam.edu.br/index.php/semioses/article/view/15/36> >. Acesso em: 03 out. 2022.

REZENDE, Elcio Nacur; MIGUEL, Luciano Costa. O Imposto Territorial Rural. **Editora Dialética Ltda.**, 2021.

SILVA, Pâmella Brugognole Rodrigues da. O caráter extrafiscal do ITR e o estímulo à adoção de boas práticas ambientais. Cidade: São Paulo. **Editora SAM**. Ano 3, n° 26, 2021. Disponível em: < <https://apesp.org.br/wp-content/uploads/2015/07/Anexo-Revista-Completa.pdf#page=114> >. Acesso em: 03 out. 2022.