

O ITR COMO INSTRUMENTO PARA A INTEGRAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E A CONSERVAÇÃO DO MEIO AMBIENTE

Autor: Ricardo Antonio Tonin Fronczak*

RESUMO

Com a questão cada vez mais premente que o meio-ambiente significa, há que se discutir formas de incentivar a preservação, quer seja de modo direto, através de repressão, quer seja através de modo indireto, através de políticas fiscais (como é o caso ora apresentado) para que os incentivos à preservação possam ser efetivados e levados a cabo de maneira eficaz. O trabalho trata da natureza tributária das áreas gravadas no imóveis rurais como áreas de Plano de Manejo Florestal Sustentado (PMFS), e qual a sua repercussão no cálculo do Imposto Territorial Rural (ITR). O texto é parte do Trabalho de Conclusão de Curso do autor no LL. M. do estação Business School em Curitiba, PR.

Palavras-chave: ITR; Plano: Manejo; Sustentado;

Diante do fato de que toda a legislação ordinária está fundada na Constituição Federal, e não pode dispor contrariamente ao seu texto, sob pena de invalidez, será então visto como são tratadas na Constituição Federal a utilização da propriedade rural no Brasil, o imposto territorial rural e o papel do Poder Público como promotor das políticas públicas.

Já no primeiro título da CF/88, que trata dos princípios fundamentais do Estado brasileiro, encontra-se entre seus fundamentos a dignidade da pessoa humana¹ (art. 1º, inc. III).

Mais adiante, no artigo 4º, a CF/88 dispõe que o Brasil rege-se nas suas relações internacionais pela prevalência dos direitos humanos, entre outros princípios. O parágrafo 3º do artigo 5º da CF/88 estabelece ainda, que: “§ 3º Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que

¹ Na dignidade da pessoa humana se assenta toda a construção dos direitos humanos em todas as suas ricas manifestações.

forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais”. Considerando que o direito ao meio ambiente equilibrado (art. 225, CF/88) está inscrito no rol dos direitos humanos de terceira geração, este dispositivo se reveste de fundamental importância para este trabalho, pois as políticas aqui estudadas, e a própria Constituição Federal foram concebidas sob um paradigma de desenvolvimento que não considerava as dimensões da sustentabilidade como as entendemos atualmente. Hoje, a questão da sustentabilidade em suas múltiplas dimensões tem servido de orientação para a elaboração de políticas públicas por todo o planeta. Este processo culminou com a aprovação de tratados e convenções internacionais. Diante disto, as políticas aqui estudadas têm que passar por esses filtros e considerar as obrigações assumidas nestes documentos internacionais.

No título seguinte, que trata dos direitos e garantias fundamentais, em seu capítulo primeiro, que indica os direitos e deveres individuais e coletivos, a Constituição garante em seu artigo 5º o direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade (caput e inc. XXII), o direito à propriedade está condicionado ao atendimento da sua função social (inc. XXIII). Dispõe o parágrafo primeiro deste artigo, que as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata. Por sua vez, o parágrafo segundo deste artigo inclui entre os direitos e garantias expressos na Constituição, outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.

O papel do Estado como agente de planejamento, de formulação de políticas públicas está inscrito no Título VII da CF/88, que se refere à ordem econômica e financeira. A esse respeito, o artigo 174, assim dispõe:

Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei,

as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

§ 1º A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento.

É importante, diante disto, ressaltar os princípios da ordem econômica estabelecidos no artigo 170, do capítulo dos princípios gerais da atividade econômica, uma vez que estes princípios estariam assim a balizar as atividades de planejamento estatais.

Art.170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: [...] II - propriedade privada; III - função social da propriedade; [...] VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação; [...].

O processo de planejamento e gestão de políticas públicas, que compreende a elaboração de planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, e orçamentos anuais, far-se-ão através de leis de iniciativa do Poder Executivo. Deverão atender, aos seguintes requisitos previstos no art. 165 da CF/88:

§ 1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

(...)

§ 4º Os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional.

Considerando que este trabalho sugere a utilização de um imposto como ferramenta para a implementação de políticas públicas federais, é oportuno ressaltar as competências da União. Entre as suas competências exclusivas estão a elaboração e execução de planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social (art. 21, IX, CF/88). Entre as competências comuns da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, estão a: proteção do meio ambiente e combate à poluição em qualquer das suas formas (art. 23, VI, CF/88); preservar as florestas, a fauna e a flora (art. 23, VII, CF/88). Quanto à competência legislativa, compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente, entre outros assuntos, sobre: florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição (art. 24, inc. VI, CF/88); responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (art. 24, inc. VIII, CF/88).

Na seção III, do capítulo que trata do Sistema Tributário Nacional, do título que trata da tributação e do orçamento, figura o rol de impostos de

competência da União, entre eles está o que interessa a esta dissertação, o Imposto Territorial Rural – ITR. Os incisos do parágrafo 4º do artigo 153, dispõem que o ITR:

I - será progressivo e terá suas alíquotas fixadas de forma a desestimular a manutenção de propriedades improdutivas;

II - não incidirá sobre pequenas glebas rurais, definidas em lei, quando as explore o proprietário que não possua outro imóvel;

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.

Na repartição das receitas tributárias provenientes da arrecadação do ITR, cinquenta por cento do produto dessa arrecadação pertencem à União e cinquenta por cento aos Municípios, relativamente aos imóveis neles situados, cabendo aos Municípios a totalidade do produto da arrecadação na hipótese da opção a que se refere o inciso III do § 4º do artigo 153 da CF/88.

As políticas públicas objeto deste estudo mereceram tratamento constitucional. No título VII, que trata da ordem econômica e financeira, estão inscritas as políticas agrícola e fundiária, bem como dispositivos referentes à reforma agrária. A seguir, as considerações principais acerca desses temas:

Art. 187. A política agrícola será planejada e executada na forma da lei, com a participação efetiva do setor de produção, envolvendo produtores e trabalhadores rurais, bem como dos setores de comercialização, de armazenamento e de transportes, levando em conta, especialmente:

I - os instrumentos creditícios e fiscais;

(...)

§ 1º Incluem-se no planejamento agrícola as atividades agroindustriais, agropecuárias, pesqueiras e florestais.

§ 2º Serão compatibilizadas as ações de política agrícola e de reforma agrária.

Do disposto neste artigo, depreende-se a necessária coordenação entre as políticas ligadas à propriedade rural. É notável, também, o destaque que recebem os instrumentos creditícios e fiscais.

Considerando que o direito de propriedade está condicionado ao atendimento da sua função social e, para tanto, condicionado ao atendimento dos requisitos estabelecidos no art. 186 e em sua regulamentação, disposta nos parágrafos 1 a 5 do artigo 9º da Lei n.º 8.629, de 25 de fevereiro de 1993 (cf. pp. 54/55). Fica clara a necessidade de coordenação das políticas agrícola e fundiária com a política de meio ambiente. Os dispositivos relativos ao meio ambiente estão inscritos no título VIII, relativo à ordem social. O caput do artigo 225 estabelece que: “Todos têm 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 as presentes e futuras gerações”.

Para que este direito esteja assegurado, ao poder público estão colocados um rol de responsabilidades (art. 225, e inc. I e seguintes):

I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;

(...)

III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que

comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;

IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;

V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente;

(...)

VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.

Além disso, a CF/88 coloca para aqueles que incorrerem em condutas lesivas ao meio ambiente, sejam pessoas físicas ou jurídicas, sanções penais e administrativas, independente da obrigação de reparar os danos causados. Estabelece ainda, proteção especial para a Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira, considerados patrimônio nacional, com utilização regulada por lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais. Finalmente, torna indisponíveis as terras devolutas ou arrecadadas pelos Estados, por ações discriminatórias, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais. Todas essas disposições têm implicações no uso da propriedade rural.

Foi visto que a efetivação dos dispositivos constitucionais acerca do uso da propriedade rural e da conservação do meio ambiente tem implicações intersetoriais, reforçando o imbricamento entre as políticas objeto deste estudo. Será visto agora que as políticas estudadas trazem em seu bojo elementos

comuns, que as entrelaçam ainda mais e contribuem para as proposições que serão feitas com este trabalho. A análise vai se basear em sete temas fundamentais para as pretensões do trabalho e que encontram tratamento nas políticas estudadas: função social da propriedade; objetivos e princípios das políticas; deveres colocados para o Poder Público; instrumentos de implementação das políticas; zoneamento; planejamento; e, tributação.

A Política do Meio Ambiente elenca uma série de instrumentos para a sua concretização, dentre os mais importantes para uma proposta de uso extrafiscal do ITR figuram: a) o estabelecimento de padrões de qualidade ambiental; b) o zoneamento ambiental; c) a avaliação de impactos ambientais; d) o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras; (art. 9º). De acordo com as disposições desta política, boa parte das atividades agropecuárias deveria submeter-se aos requisitos do licenciamento ambiental. Outrossim, a Política do Meio Ambiente estabelece que os financiamentos e benefícios governamentais devem ser concedidos apenas a projetos que satisfaçam os padrões estabelecidos pelo CONAMA. A Política do Meio Ambiente apresenta a redução do valor do ITR como um instrumento para a sua implementação.

Quanto aos instrumentos da política agrícola, a proteção do meio ambiente, conservação e recuperação dos recursos naturais (art. 4º, inc. IV) é um de seus principais. Outrossim, a grande maioria deles refere-se à conservação do meio ambiente ou tem influência sobre as tentativas neste sentido. A tributação e os incentivos fiscais, categoria de instrumentos da política agrícola nos interessa diretamente, mereceu um capítulo nesta política, mas o referido capítulo foi inteiramente vetado.

A política fundiária faz menção aos seguintes instrumentos de que poderá valer-se o Poder Público para promover o acesso à propriedade rural, mediante a distribuição ou a redistribuição de terras: a) desapropriação por interesse social; b) doação; c) compra e venda; d) arrecadação dos bens

vagos; e) reversão à posse do Poder Público de terras de sua propriedade, indevidamente ocupadas e exploradas, a qualquer título, por terceiros; f) herança ou legado. É importante ressaltar que, embora o Imposto Territorial Rural tenha sido criado com a finalidade de reduzir a concentração fundiária e aumentar a produtividade da propriedade rural, não está incluído neste rol.

A Política do Meio Ambiente incorpora os dispositivos referentes à isenção do ITR constantes do Código Florestal e indica a redução do valor do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural como instrumento para a sua implementação, exigindo do proprietário a apresentação do ADA e o pagamento de uma taxa de vistoria.

A Política Agrícola teve seu capítulo específico sobre tributação e incentivos fiscais vetado, mas em suas disposições finais está a obrigação para o Poder Público de conceder incentivos especiais² ao proprietário rural que conservar a cobertura florestal ou sofrer limitação de uso dos recursos naturais existentes em sua propriedade. Incorpora também as disposições do Código Florestal.

O Estatuto da Terra dedica um capítulo inteiro à tributação da terra, colocando para o Poder Público a obrigação de utilizar como incentivo à política de desenvolvimento rural a tributação progressiva da terra. Os objetivos do ITR colocados pelo Estatuto são claramente extrafiscais, este documento chega a estabelecer normas gerais para a fixação do imposto, que devem obedecer a critérios de progressividade e regressividade. Além disso, o Estatuto incorpora as disposições da legislação florestal e estabelece que as florestas ou matas, as áreas de reflorestamento e as por elas ocupadas, cuja conservação for necessária, não podem ser tributadas, a exemplo demais políticas estudadas.

² O legislador estabeleceu o que considera incentivos especiais no mesmo texto legal, informações mais detalhadas foram prestadas no item anterior que trata da Política Nacional do Meio Ambiente.

O Imposto Territorial Rural, um dos instrumentos fiscais de que pode se valer o condutor de políticas públicas aplicadas à propriedade rural, pode funcionar como um importante indutor de práticas de uso equilibrado dos recursos naturais e conservação do meio ambiente.

Uma possibilidade interessante de aplicação extrafiscal de impostos sobre a propriedade nos apresenta o Estatuto das Cidades, que disciplina a formulação de políticas urbanas. De acordo com o Estatuto, o Imposto Territorial sobre a Propriedade Urbana pode ser aplicado com alíquotas progressivas determinadas por usos previstos pelo Poder Público no instrumento de planejamento urbano denominado Plano Diretor com vistas ao alcance da função social da cidade.

O mesmo raciocínio pode ser utilizado para o Imposto Territorial Rural. Foi visto que o atendimento da função social da propriedade rural está associado à conservação do meio ambiente. Foi visto também que o uso da propriedade rural está condicionado por diversos dispositivos legais referentes à conservação do meio ambiente. Além disto, foi visto que as políticas públicas que mais interferem sobre o uso da propriedade rural estão igualmente orientadas para a conservação do meio ambiente. É bom lembrar que estes condicionantes são obrigações assumidas em textos legais em vigor. Por outro lado, o Imposto Territorial Rural foi concebido com as funções extrafiscais de reduzir a alta concentração fundiária e aumentar a produtividade dos imóveis rurais. O Imposto Territorial Rural nunca foi visto legalmente como um instrumento de política pública aplicado à conservação do meio ambiente. Provavelmente porque a progressividade do ITR foi pensada no contexto de elaboração da política fundiária no país, que data de uma época (segunda metade da década de 1960) em que as questões ambientais atuais ainda não eram tão evidentes, e as possibilidades de intervenção da sociedade civil eram anuladas pelo regime ditatorial e sua concepção original nunca foi significativamente revisada.

De acordo com o entendimento deste trabalho, o legislador e o formulador de políticas públicas podem valer-se do Imposto Territorial Rural como efetivo instrumento para a implementação dos dispositivos conservacionistas explícitos nas atuais políticas públicas relativas ao uso da propriedade rural valendo-se da seguinte fórmula:

- adicionando aos atuais coeficientes de progressividade da alíquota do imposto, outros coeficientes de progressividade, condicionados ao atendimento de padrões ambientais estabelecidos em esforços de planejamento baseado no zoneamento ecológico-econômico das diversas regiões do país, elaborados sob a ótica integradora das políticas estudadas neste trabalho, e tendo em vista um horizonte de sustentabilidade sócio-ambiental, cultural e econômica para o uso da propriedade rural.

- adicionando aos atuais coeficientes de progressividade da alíquota do imposto, outros coeficientes de progressividade, condicionados ao atendimento das obrigações e padrões ambientais já estabelecidos na legislação em vigor, em sua grande maioria apresentados ao longo deste trabalho.

Esses coeficientes devem levar em conta as limitações constitucionais ao poder de tributar do Estado e, ao mesmo tempo, desencorajar o uso da propriedade rural em desacordo com as práticas conservacionistas às quais deve se sujeitar para garantir a sua sustentabilidade.

É importante ressaltar, que esta proposta não pretende mudanças mirabolantes na sistemática de cálculo do imposto. Ou seja, a atual sistemática seria revisada e atualizada e implementar-se-iam alíquotas progressivas para o imposto levando em conta a dimensão da propriedade e seu nível de produtividade e a incorporação dos coeficientes sugeridos acima. De acordo com o entendimento deste trabalho, os novos coeficientes de progressividade deveriam ser aplicados à propriedade rural independente da sua extensão ou

nível de produtividade. O que está em jogo aqui é o futuro da própria atividade agropecuária. Como se mostrou ao longo deste trabalho, o histórico das relações de uso da propriedade rural em nosso país deixou um legado de destruição de ecossistemas e esgotamento de extensas áreas produtivas.

Por outro lado, a administração do Imposto Territorial Rural deve sofrer mudanças significativas, a começar pela valorização de suas funções extrafiscais aplicadas à conservação do meio ambiente. Os cadastros de imóveis rurais devem passar a ser vistos como uma base de dados a alimentar um sistema de informações geográficas utilizado para o gerenciamento das políticas de uso da propriedade rural e o monitoramento do zoneamento ecológico-econômico supra mencionado.

Como mencionado acima, a utilização extrafiscal do Imposto Territorial Rural só faz sentido num amplo contexto de planejamento. Um contexto de planejamento das atividades agropecuárias que vise à sustentabilidade e o atendimento à função social da propriedade deve levar em conta pelo menos: a) o fortalecimento de mecanismos e instâncias de articulação entre governo e sociedade civil; b) o fortalecimento da agricultura familiar frente aos desafios da sustentabilidade agrícola; c) o incentivo ao planejamento ambiental e o manejo sustentável dos sistemas produtivos; e d) o incentivo à geração e a difusão de informações e conhecimentos que garantam a sustentabilidade das atividades agropecuárias.

*Sobre o autor: é advogado, formado pela Universidade Federal do Paraná, pós-graduado em Direito Civil e Processual Civil pelo Instituto Nacional de Pós-Graduação (INPG), e em fase de conclusão do LL.M BUSINESS & LAW da Estação Business School em Curitiba (contato: ricardo@fronczak.com.br)