



Brasília | ano 50 | nº 198
abril/junho – 2013

Zoneamento Ecológico-Econômico e Imposto Territorial Rural

Instrumentos para o desenvolvimento sustentável

LIZIANE ANGELOTTI MEIRA
RHAUÁ HULEK LINÁRIO LEAL
PÉRSIO HENRIQUE BARROSO

Sumário

Introdução. 1. Estado ambiental e o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado. 2. Zoneamento Ecológico-Econômico: definição, características e importância. 3. O ZEE e as leis orçamentárias. 4. O ZEE no novo Código Florestal. 5. Imposto Territorial Rural (ITR) como instrumento do desenvolvimento sustentável. 6. A extrafiscalidade tributária e o ITR. Considerações finais.

Introdução

A economia verde no contexto do desenvolvimento sustentável e da erradicação da pobreza foi um dos grandes temas de discussão da Conferência da Organização das Nações Unidas (ONU) para o Meio Ambiente, a Rio+20, ocorrida na cidade do Rio de Janeiro, entre 13 e 22 de junho de 2012. Neste artigo, examina-se essa questão, com foco no estudo de instrumentos jurídico-políticos para garantir o desenvolvimento sustentável, incentivar a conservação ambiental e consolidar uma economia verde.

O objeto do artigo é especificamente a discussão sobre o Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE), entendido neste âmbito como instrumento da política nacional do meio-ambiente apto a mapear o território, a fim de induzir comportamentos privados e políticas públicas, como os incentivos fiscais, via Imposto Territorial Rural (ITR), para a conservação de áreas de preservação permanente e de reserva legal em propriedades rurais.

Liziane Angelotti Meira é auditora fiscal da Receita Federal, professora, mestre e doutora em Direito.

Rhauá Hulek é advogada e mestre em Direito.

Pérsio Henrique Barroso é analista legislativo do Senado Federal, professor, mestre em Direito.

Para tanto, são analisados o ZEE, seus reflexos nos programas e leis orçamentários, bem como os embates em torno do projeto do novo Código Florestal. Em seguida, investigamos de que forma as políticas tributárias, especificamente a tributação da propriedade imóvel rural por meio do Imposto Territorial Rural (ITR), podem servir de instrumentos indutores de comportamentos que promovam simultaneamente o desenvolvimento econômico na zona rural e a preservação do meio ambiente.

1. Estado ambiental e o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado

No Brasil, pode-se depreender da Constituição Federal a intenção de consolidar um “Estado Ambiental de Direito”. A existência de um capítulo próprio destinado ao meio ambiente no texto constitucional revela a dignidade conferida ao tema.¹

De acordo com as lições de Canotilho (1999), a caracterização de um Estado ambiental verifica-se pela existência de uma “justiça ambiental”. Essa situação pode ser vislumbrada no sistema jurídico-constitucional brasileiro mediante a leitura da Constituição Federal, artigos 5º, LXXIII (ação popular ambiental), 129, III (ação civil pública aplicável à questão ambiental) e

¹ Nesse contexto, é elucidativo transcrever o artigo 225 da Constituição Federal: Art. 225. 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. § 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público: I – preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas; II – preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético; 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; VI – promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do 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. § 2º Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei. § 3º As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados. § 4º A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais. § 5º São indisponíveis as terras devolutas ou arrecadadas pelos Estados, por ações discriminatórias, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais. § 6º As usinas que operem com reator nuclear deverão ter sua localização definida em lei federal, sem o que não poderão ser instaladas.

225 (meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito de todos e dever do Estado).

Além disso, o Estado Ambiental tem duas dimensões jurídico-políticas: a obrigação de o Estado promover políticas públicas pautadas pela exigência da sustentabilidade ecológica e a adoção de comportamentos públicos e privados considerados “amigos” do ambiente (com foco na responsabilidade perante as gerações futuras) (CANOTILHO, 1999).

Tendo em conta o objeto do presente artigo, interessa-nos mais diretamente a primeira dessas dimensões, que tem, ademais, caráter indutor da segunda. O § 1º do art. 225 da Constituição Federal esclarece como se deve dar a obrigação do Estado brasileiro de promover tais políticas públicas.

Na visão de Canotilho (1999), aliás, mencionar Estado de Direito no início do século XXI só tem sentido na medida em que o conceito agrega várias dimensões acumuladas ao longo das batalhas pela afirmação das necessidades humanas fundamentais. O Estado de Direito deve ser de Direito, Democrático, Social, de Justiça e Ambiental. Por isso, não há como separar uma dimensão da outra, e não há como se pensar em Estado Ambiental sem atenção aos direitos sociais e à participação popular.

Desse modo, a querela do movimento ambientalista do século XIX e primeira metade do século XX entre preservacionistas e conservacionistas não revela sentido frente à imposição de não apenas se compatibilizarem tais direitos, senão de garanti-los efetivamente. Em sentido conforme, e em análise mais detalhada, André Lima refere-se a um rol de direitos “socioambientais” a serem consolidados pelo Estado, “em torno de propostas de desenvolvimento, de direitos culturais, sociais e econômicos associados ao reconhecimento de territorialidades e de acesso aos recursos naturais em regiões em sua grande parte ainda não necessária e diretamente

afetadas pela industrialização e urbanização ‘modernas’” (LIMA, 2006, p. 27). Tais direitos socioambientais seriam, de forma sintetizada:

“- meio ambiente ecologicamente equilibrado como base material para a dignidade da pessoa humana (arts. 1º e 225);

- cidadania como caminho indispensável para uma sociedade mais justa e solidária (arts. 1º e 3º);

- combate ao racismo e a quaisquer formas de discriminação, com respeito à autodeterminação dos povos e à supremacia dos direitos humanos (arts. 3º e 4º);

- valorização das manifestações e bens culturais, proteção aos bens de natureza material e imaterial e dos modos de fazer e viver dos grupos sociais culturalmente diferenciados formadores da sociedade nacional (arts. 215 e 216);

- proteção ao território e à cultura dos povos indígenas e quilombolas (arts. 231, 232 e 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias);

- acesso à terra, aos recursos naturais e aos serviços ambientais essenciais à dignidade humana e à justiça social, visando mitigar a pobreza, as desigualdades sociais e regionais (arts. 170, 184 e 225);

- função social da propriedade da terra e dos meios de produção (arts. 5º, XXIII, 170, III, 182 e 186); e

- manutenção dos processos ecológicos essenciais, conservação e uso sustentável da Floresta Amazônica, da Mata Atlântica, da biodiversidade, dos recursos hídricos (art. 225, §§ 1º e 4º)” (LIMA, 2006, p. 24-25).

Mesmo antes da Constituição atual, normas constitucionais esparsas esboçavam as preocupações ambientalistas, malgrado sua baixa efetividade. No âmbito infraconstitucional, cumpre anotar que o Estatuto da Terra (Lei nº 4.504, de 1964) e, especialmente, o Código Florestal (Lei nº 4.771, de 1965), veicularam dispositivos

que determinaram o uso racional da terra e a proteção da fauna, da flora e de outros recursos naturais nas propriedades rurais.

No âmbito internacional, destaca-se a crescente preocupação com o tema, para o que contribuíram as ações do movimento ambientalista e as posições divergentes dos países industrializados e dos países em desenvolvimento (RIBEIRO, 2003, p. 402). Em 1972, realizou-se em Estocolmo, na Suécia, uma conferência da Organização das Nações Unidas sobre meio ambiente, tendo como uma das resoluções mais importantes a criação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) (RIBEIRO, 2003, p. 412).

Segundo Ribeiro (2003, p. 412), na primeira reunião desse órgão, o termo ecodesenvolvimento foi utilizado pelo seu primeiro diretor, Maurice Strong. Posteriormente, em 1975, o relatório *Que Faire* utilizou o conceito de desenvolvimento sustentado, entendido, no relatório *Nosso Futuro Comum*, da Comissão Mundial para o Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMMAD), de 1988, como “aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem as suas próprias necessidades”.

A despeito das críticas à incompatibilidade entre sustentabilidade e desenvolvimento,² o conceito ganhou popularidade, sendo apropriado tanto pelo mercado – pode-se chamar de “ecocapitalista” a parcela do empresariado engajada em ações de marketing de suas empresas e produtos, buscando atingir o nicho de consumidores preocupados em consumir com responsabilidade social e ambiental – quanto pelos governos, na defesa de opções de crescimento com respeito ao equilíbrio ecológico.³

² Em Ribeiro (2003, p. 413-414), encontra-se comentário interessante sobre essas críticas.

³ O que, muitas vezes, revela-se mero discurso ou propaganda ou, como é o nosso caso, propicia a criação

Em 1992 realizou-se no Rio de Janeiro a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, conhecida como Eco-92 ou Rio-92. Pode-se dizer que, com essa Conferência, consagrou-se o conceito de desenvolvimento sustentável. O ponto alto do encontro foi a produção da *Agenda 21*, documento que estabelece um programa de ação para viabilizar o novo padrão de desenvolvimento ambientalmente racional (ou, como a define o Ministério do Meio Ambiente, “um instrumento de planejamento para a construção de sociedades sustentáveis, em diferentes bases geográficas, que concilia métodos de proteção ambiental, justiça social e eficiência econômica”) (AGENDA 21, [20--?]).

De volta ao cenário nacional, havia sido sancionada, em 1981, a Lei nº 6.938, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA). Ainda que anterior à Constituição de 1988, e, portanto, à Conferência de 1992, a Lei trouxe a preocupação presente nos fóruns internacionais da década de 1970, em consonância com o mencionado conceito de desenvolvimento sustentável. Neste ponto, é pertinente afirmar que, embora o art. 2º da Lei nº 6.938, de 1981, se refira à preservação da qualidade ambiental propícia à vida como objetivo da PNMA, não se trata de uma abordagem preservacionista do ambiente natural, no sentido de considerá-lo intocável. Tanto que, na sequência do dispositivo, explica-se que a preservação em pauta visa ao desenvolvimento socioeconômico do país. No inciso I do artigo 4º, esse objetivo é explicitado ao se afirmar que a PNMA visará à compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico.

A Constituição Federal de 1988 confirmou a política nacional, recepcionada pelo ordena-

de instrumentos legais cuja efetividade ainda se encontra distante do ótimo.

mento jurídico em função de sua sintonia com a nova ordem, especialmente com o Estado Ambiental revelado enfaticamente naquele art. 225.

O zoneamento ambiental, inserido no artigo 9º, inciso II da Lei nº 6.938, é um aspecto importante da política nacional do meio ambiente e, conseqüentemente, primordial para o desenvolvimento desse estudo. Assim, nos próximos itens, passa-se a discorrer sobre as questões legais e pragmáticas, inclusive econômicas, inerentes ao zoneamento ambiental. Em seguida, tendo em conta o conceito de zoneamento ambiental, o Zoneamento Ecológico-Econômico, passa-se a analisar também o papel da política tributária, principalmente por meio do Imposto Territorial Rural, para estimular comportamentos no sentido da exploração econômica da terra combinada com a preservação do meio ambiente.

2. Zoneamento Ecológico-Econômico: definição, características e importância

É mister conceituar o zoneamento, distinguir o zoneamento ambiental do zoneamento urbano tradicional, bem como analisar a relação entre zoneamento ambiental e Zoneamento Ecológico-Econômico.

Paulo Affonso Leme Machado (2004, p. 177) afirma que “o zoneamento consiste em dividir o território em parcelas nas quais se autorizam determinadas atividades ou interdita-se, de modo absoluto ou relativo, o exercício de outras atividades”. O mesmo autor entende que o zoneamento é um dos aspectos do poder de polícia administrativa, que atua com a finalidade de garantir a salubridade, a paz, a saúde, o bem-estar do povo (MACHADO, P., 2004, p. 188).

Entretanto, o zoneamento ambiental difere do zoneamento urbano, tido como o instrumento de planejamento urbano por excelência. No

urbanismo moderno, o zoneamento é considerado instrumento para adaptar as cidades à era industrial e às necessidades do capitalismo, com a separação rígida entre os diferentes usos da terra e as diversas funções do viver em nome da ordem e da higiene.

Essa concepção gerou uma série de críticas, por privilegiar o disciplinamento da propriedade urbana por um viés eminentemente econômico, sem atenção aos problemas ambientais e sociais da cidade. A especulação imobiliária e o afastamento das populações mais pobres para áreas marginalizadas – muitas vezes morros, margens de córregos, dunas e manguezais – são aspectos negativos desse tipo de zoneamento (ATTANASIO JÚNIOR; ATTANASIO, 2006, p. 42-43).

O zoneamento ambiental, por outro lado, tido como instrumento de planejamento e gestão, deve ser utilizado pelo poder público para que a ocupação (e a utilização) do território seja feita de forma sustentável (ATTANASIO JÚNIOR; ATTANASIO, 2006, p. 43).

Outro ponto que merece atenção é a relação entre zoneamento ambiental e Zoneamento Ecológico-Econômico. A política nacional do meio ambiente estabelece, no art. 9º, inciso II, da Lei nº 6.938, de 1981, o zoneamento ambiental como um de seus instrumentos. A regulamentação deste instrumento se deu apenas em 2002, com o Decreto nº 4.297, de 10 de julho.⁴

⁴ Em 1990, o Decreto nº 99.193, de 27 de março, instituiu grupo de trabalho com o encargo de conhecer e analisar os trabalhos de zoneamento ecológico-econômico, objetivando a ordenação do território e propor, no prazo de 90 (noventa) dias, as medidas necessárias para agilizar sua execução, com prioridade para a Amazônia Legal. Na sequência, foi editado o Decreto nº 99.540, de 21 de setembro do mesmo ano, que, por sua vez, criou a Comissão Coordenadora do Zoneamento Ecológico-Econômico do Território Nacional. Onze anos mais tarde, em 2001, o Decreto nº 99.540/90 foi substituído por outro Decreto (sem número), de 28 de dezembro de 2001, que, além de tratar da Comissão, instituiu o Consórcio ZEE-Brasil (Grupo de Trabalho Permanente para a Execução do Zoneamento Ecológico-Econômico). Essas medidas levaram

Na Ementa desse Decreto, lê-se: “regulamenta o art. 9º, inciso II, da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, estabelecendo critérios para o Zoneamento Ecológico-Econômico do Brasil (ZEE), e dá outras providências”. O artigo 1º não deixa dúvidas quanto ao objeto da regulamentação: “o Zoneamento Ecológico-Econômico do Brasil-ZEE, como instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente, obedecerá aos critérios mínimos estabelecidos neste Decreto”.

Todavia, em virtude da falta de equivalência dos adjetivos apostos ao substantivo zoneamento, tem-se questionado se os termos “ambiental” e “ecológico-econômico” teriam o mesmo alcance ou se o segundo encerra realidade mais ampla, da qual o primeiro seria apenas parte. A favor da segunda alternativa concorreria a definição restritiva de meio ambiente, constante do art. 3º, inciso I, da Lei nº 6.938, de 1981 (“o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”) e a previsão de outros tipos de zoneamentos pela legislação brasileira, como o agrícola, o minerário e o industrial (LIMA, 2006, p. 86).

Por outro lado, a mesma lei estabelece como objetivo da política nacional do meio ambiente (art. 4º, I) a “compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico”, que é um dos principais objetivos do ZEE (LIMA, 2006, p. 88). Mais do que isso, contudo, a PNMA deve ser lida à luz da Constituição Federal, cujo art. 225 amplia o conceito de meio ambiente constante na lei. Filiamo-nos à esteira de pensamento defendida por André Lima, no sentido de que o ZEE, como previsto no Decreto nº 4.297, de 2002, é o zoneamento ambiental, instrumento da PNMA.

Outro ponto é a natureza do zoneamento, se *ser* ou *dever-ser*. Em outras palavras: consiste num instrumento descritivo, apto a direcionar as políticas públicas, ou num instrumento normativo, que estabelece deveres e sanções? Para Lima (2006, p. 19):

“Juristas tradicionais tendem a ver o ZEE como norma, instrumento de comando e controle; útil como prova judicial, dispositivo restritivo de fazer ou não fazer. Planejadores são, em regra, flagrantemente avessos ao ZEE como instrumento do ‘dever ser’. Preferem-no como plano, necessariamente flexível, inexoravelmente adaptável às dinâmicas socioeconômicas, sem o que fadado está à obsolescência programada. Essa ambigüidade está no cerne do ZEE.”⁵

à regulamentação do zoneamento ambiental como ZEE em 2002, como mencionado. Mais recentemente, a Comissão Coordenadora do ZEE teve sua composição alterada pelo Decreto (sem número) de 19 de agosto de 2008.

⁵ Attanasio Jr. e Attanasio (2006, p. 209) relatam que a tendência em se converter o zoneamento em lei também é vista como um fator negativo, ao não considerar a dinâmica da natureza.

Neste sentido, o autor assevera que

“[O] ZEE possui duas faces essenciais: 1) Planejamento: formulação de estratégias baseadas em diagnósticos, análises, prognósticos, monitoramento, ações e políticas de intervenção na Ordem Econômica por participação, absorção ou indução que vinculam o comportamento do Estado (no exercício da fiscalização, indução e regulação); e 2) Diretrizes-normas e zoneamento ‘estrito senso’: identificação no espaço-território de características e funcionalidades que em seu conjunto conformam a função socioambiental da propriedade [da terra e dos meios de produção] e com base nelas são estabelecidas diretrizes que vinculam o poder público nas suas políticas de fomento e no ato do licenciamento ambiental e os particulares no exercício das atividades econômicas com impactos socioambientais” (LIMA, 2006, p. 242).

Na perspectiva do Estado Ambiental, ou da função socioambiental do Estado, podemos afirmar, com Lima, que o Zoneamento Ecológico-Econômico é um instrumento para o exercício da função socioambiental da gestão territorial, “como meio de definição, pelo Estado, em cooperação com a sociedade, de prioridades e de estratégias de atuação em busca da realização dos direitos socioambientais” (LIMA, 2006, p. 83).

Relevante mencionar que alguns dos estados (especialmente os da região amazônica) realizaram ZEEs e que o Poder Executivo federal aprovou, por meio do Decreto nº 7.378, de 1º de dezembro de 2010, o Macrozoneamento Ecológico-Econômico da Amazônia Legal – MacroZEE da Amazônia Legal, que tem por objetivo assegurar a sustentabilidade do desenvolvimento regional, indicando estratégias produtivas e de gestão ambiental e territorial em conformidade com a diversidade ecológica, econômica, cultural e social da Amazônia (art. 2º) e será articulado com os processos e instrumentos de planejamento estaduais, em especial com os Zoneamentos Ecológicos Econômicos (art. 3º).⁶ Mais concretamente, o Decreto menciona que as estratégias contidas no MacroZEE da Amazônia Legal deverão ser consideradas nos planos, programas e ações:

“I – dos órgãos e entidades responsáveis pela proposição, planejamento e implementação de políticas públicas federais; II – dos órgãos e entidades federais responsáveis pela destinação de incentivos fiscais, créditos governamentais e aplicação dos recursos de instituições financeiras oficiais; e III – dos fundos ou agências de financiamento que operem na região amazônica (art. 7º).”

⁶No anexo ao Decreto nº 7.378, de 2010, encontra-se histórico da regulamentação do ZEE e o estágio de elaboração e implementação dos ZEEs nos estados da região amazônica (BRASIL, 2010).

3. O ZEE e as leis orçamentárias

O plano plurianual (PPA) é um instrumento normativo de previsão orçamentária do governo, assim como as leis de diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais. A Constituição Federal, no seu artigo 165, ordena que 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. O PPA é um plano de quatro anos, que estabelece as metas e os programas de governo para o período. Para a efetividade do ZEE, seria necessário estabelecer um programa específico dentro das metas de governo, com dotação orçamentária própria nas leis orçamentárias anuais do quadriênio.

O ZEE passou a integrar o PPA 2000-2003, sob a denominação de Programa Zoneamento Ecológico-Econômico (Programa 0512), o que acabou levando à criação do Consórcio ZEE Brasil (consórcio de empresas públicas, regulamentado por meio do Decreto de 28 de dezembro de 2001) e a regulamentação do processo de implementação do ZEE em território nacional, como instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente, pelo já mencionado Decreto nº 4.297/2002 (BRASIL, 2010).

O PPA 2012-2015, aprovado pela Lei nº 12.593, de 18 de janeiro de 2012, define que “o planejamento governamental é a atividade que, a partir de diagnósticos e estudos prospectivos, orienta as escolhas de políticas públicas” (BRASIL, 2012b) (art. 2º) e tem, entre outros objetivos, o de auxiliar na promoção do desenvolvimento sustentável (art. 3º). A promoção da sustentabilidade ambiental é uma das diretrizes do PPA, informadas no art. 4º da lei.

No anexo da Lei nº 12.593, de 2012, o ZEE é abordado no Programa 2029 (Desenvolvimento

Regional, Territorial Sustentável e Economia), especialmente no Objetivo 0793:

“Elaborar e implementar o Zoneamento Ecológico-Econômico para a promoção do ordenamento e da gestão ambiental territorial, que tem como órgão responsável o Ministério do Meio Ambiente, como metas para 2012-2015 elaborar o Macrozoneamento Ecológico-Econômico do bioma Cerrado e elaborar o ZEE em pelo menos 10 municípios com maiores índices de desmatamento na Amazônia Legal, e como iniciativas a compatibilização dos projetos de ZEE em diferentes escalas e sua integração ao Zoneamento Agrícola; a disponibilização e a manutenção do banco de dados sobre zoneamento e gestão ambiental territorial e a promoção da elaboração de bases cartográficas; a elaboração e a implementação do ZEE do território nacional, em suas múltiplas escalas; e a integração do ZEE com os demais instrumentos de planejamento ambiental territorial, em especial as Agendas 21, os planos diretores e os planos de bacias hidrográficas” (BRASIL, 2012b).

4. O ZEE no novo Código Florestal

À parte a polêmica em torno da votação do projeto do novo Código Florestal no Congresso Nacional, em 2011 e 2012, a Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, com as alterações promovidas pela Lei nº 12.727, de 17 de outubro de 2012, refletem muito do projeto aprovado pelo Senado em dezembro de 2011⁷.

⁷ Como o projeto de Código Florestal enviado para sanção da Presidente da República pela Câmara dos Deputados não considerou vários dos pontos modificados pelo substitutivo do Senado, a Lei nº 12.651/2012 foi sancionada com vários vetos. Para cobrir as lacunas criadas por esses vetos, a Presidente Dilma Rousseff editou a Medida Provisória nº 571/2012. Na discussão da medida, o Congresso aprovou o Projeto de Lei de Conversão nº 21/2012, que foi sancionado como a Lei nº 12.727/2012, com vetos a nove dispositivos. Ao mesmo tempo, em 17 de outubro de 2012, a Presidente editou o Decreto nº 7.830, que regulamenta pontos do novo Código, aproveitando para incluir em seu texto alguns dos pontos objeto de discórdia. Nenhum desses pontos, contudo, diz respeito ao tratado neste artigo.

O novo Código mostra a importância do ZEE como instrumento de planejamento e gestão territorial, tanto para condicionar a realização de determinadas atividades econômicas à existência de zoneamento que indique sua viabilidade ambiental, como para subsidiar ações de governo que aumentem ou diminuam a proteção ambiental em determinada área em função das possibilidades e necessidades. Assim, no § 5º do artigo 11-A da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012 (incluído pela Medida Provisória nº 571, de 2012), condiciona-se a ampliação da ocupação de Apicuns e Salgados ao respeito ao Zoneamento Ecológico-Econômico da Zona Costeira (ZEEZOC), com a individualização das áreas ainda passíveis de uso, em escala mínima de 1:10.000, que deverá ser concluído por cada Estado no prazo máximo de 1 (um) ano.

O artigo 12 permite que, nas áreas de floresta da Amazônia Legal, o Poder Público estadual, ouvido o Conselho Estadual de Meio Ambiente, poderá reduzir a Reserva Legal de 80% (oitenta por cento) para até 50% (cinquenta por cento), quando o Estado tiver Zoneamento Ecológico-Econômico aprovado e mais de 65% (sessenta e cinco) por cento do seu território ocupado por unidades de conservação da natureza de domínio público, devidamente regularizadas e terras indígenas homologadas – reivindicação da bancada de Senadores de Roraima.

O artigo 13, por sua vez, também indica o ZEE estadual como subsídio para que o Poder Público federal reduza ou amplie as áreas de Reserva Legal, seja para permitir a regularização, seja para cumprir metas nacionais de proteção à biodiversidade ou de redução de emissão de gases de efeito estufa. A localização da área de Reserva Legal no imóvel levará em conta, entre outros critérios, o ZEE (art. 14) (BRASIL, 2012c)⁸.

⁸ É relevante mencionar que algumas dessas normas, especialmente as referentes ao ZEE como ferramenta para

Em atenção ao que será tratado nos próximos tópicos deste artigo, o novo Código Florestal autoriza o Poder Executivo federal a instituir, no prazo de 180 dias, programa de apoio e incentivo à conservação do meio ambiente, como forma de promoção do desenvolvimento ecologicamente sustentável, que prevê, entre outros instrumentos, o pagamento por serviços ambientais e incentivos tributários, como, em seu artigo 42, a dedução das áreas protegidas da base de cálculo do Imposto Territorial Rural (ITR).

5. Imposto Territorial Rural (ITR) como instrumento do desenvolvimento sustentável

“A economia verde no contexto do desenvolvimento sustentável e da erradicação da pobreza”, tema da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável – Rio+20 (COMITÊ..., 2011), traz à tona não só o já apresentado Zoneamento Ecológico-Econômico, mas também outro importante instrumento eleito para a consecução da política brasileira de desenvolvimento sustentável: a concessão de benefícios fiscais condicionados a questões ambientais. Passa-se, assim, à análise do ITR como instrumento útil ao desenvolvimento econômico sustentável e, pois, ao próprio implemento do referido Zoneamento.

O incentivo às condutas favoráveis à preservação do meio ambiente e o desincentivo daquelas condutas consideradas danosas podem ocorrer por meio de desoneração ou oneração mediante a instituição e a cobrança de diversos tributos, como taxas, impostos sobre a circulação e consumo. Contudo, o

decisões sobre a redução ou ampliação da Reserva Legal, já se encontravam em vigor desde 2001, com a reforma promovida no Código Florestal de 1964 (Lei nº 4.771) pela Medida Provisória nº 2.166-67

imposto que tem uma relação histórica e estreita com a questão ambiental no Brasil é o Imposto Territorial Rural (ITR).

Dessarte, o próximo item do presente estudo é dedicado à análise do ITR, tributo de características essencialmente extrafiscais (OLIVEIRA, J. M., 2007), no que concerne à sua finalidade de incentivar a preservação ambiental por meio da concessão de benefícios fiscais e, portanto, apresentando-se como relevante instituto do Direito Tributário Ambiental.

6. A extrafiscalidade tributária e o ITR

O Direito Tributário, como é notório, ocupa-se de uma das espécies de receitas estatais, os tributos, que compreendem os impostos, as taxas, as contribuições, as contribuições de melhoria e os empréstimos compulsórios. Os tributos, portanto, são formas de arrecadação de renda para que o Estado arque com seus custos e responsabilidades intrínsecas (OLIVEIRA, J. M., 1999). Há casos, porém, em que o objetivo da tributação não é aumentar o numerário dos cofres públicos, mas primordialmente influenciar as atitudes dos cidadãos, provocando-os a agirem ou a se omitirem de acordo com o interesse público. Nesse caso, menciona-se a extrafiscalidade, isto é, quando se perseguem fins que vão além do cunho fiscal da tributação:

“A extrafiscalidade pode ser implementada mediante a instituição e o agravamento de tributos, concessão de isenções e outros benefícios fiscais. Tem como objetivo principal a interferência no domínio econômico, buscando um efeito diverso da simples arrecadação de recursos financeiros. Esse efeito diverso consiste na indução da sociedade e iniciativa privada a práticas ambientalmente desejáveis, a fim de que a preservação ambiental esteja implementada nos sistemas de produção e consumo” (CIRINO; BASSOLI, 2008, p. 187).

É o que se deu recentemente, *verbi gratia*, com a alteração da alíquota do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) incidente sobre os eletrodomésticos da denominada linha branca.⁹ A redução das alíquotas, algumas chegando a zero, destina-se a aquecer a indústria e a economia, incitando os fabricantes à produção e os consumidores à aquisição de tais bens. Ainda nesse sentido, vale mencionar os Impostos sobre Importação e sobre Exportação. Ambos visam, primeiro, a resguardar a economia interna, permanecendo o aspecto arrecadatório em segundo plano.

De igual modo ocorre em relação aos temas ambientais: a tributação é útil e recomendada (OLIVEIRA, J. A., 2005, p. 159) para estimular comportamentos que muito interessam à preservação do meio ambiente e ao desenvolvimento sustentável. Nessa seara, o ITR mostra-se relevante ferramenta em virtude de seus atributos essencialmente extrafiscais:

“Historicamente, o ITR iniciou sua trajetória com o propósito de ser utilizado como instrumento de fins extrafiscais, tanto que sua receita era, na vigência da Constituição anterior (art. 21, § 1º da CF/1969), destinada inteiramente aos Municípios em cujos territórios os móveis eram situados” (PELEGRINI, 2009, p. 190).

Note-se que vários fatores destacam o ITR e indicam sua importância ambiental para o Brasil. O primeiro deles é a questão da distribuição de terra: problema atinente a facetas que vão desde a política, passando pela jurídica, econômica e ambiental. Apesar da continental imensidão do Brasil, esse assunto ainda levanta antigas polêmicas em diversos âmbitos:

⁹ A redução do IPI para os eletrodomésticos de linha branca foi prorrogada até 30 de junho de 2012 pelo Decreto nº 7.705, de 25 de março de 2012 (BRASIL, 2012A).

“A distribuição da terra no Brasil está assente em um processo marcado pela exclusão, sendo distribuída a poucos e, inicialmente, sem qualquer limite territorial, o que gerou o início da formação dos latifúndios. Com o fim do tráfico negreiro, em 1850, e com a promulgação da Lei de Terras, neste mesmo ano, os ex-escravos e os imigrantes carentes, sem recursos financeiros, ficaram sem terra para trabalhar e viver, formando o embrião do que hoje se denomina ‘família sem-terra.’ Assim, pode-se afirmar que chegamos ao século XXI sem resolver um problema iniciado no século XIX, pois até hoje observamos a má distribuição da terra e o grande problema social que isto acarreta” (REIS, 2008).

A propósito, cumpre mencionar as recentes disputas em torno do novo Código Florestal e as ocupações realizadas pelo Movimento Sem Terra (MST), como conhecidos demonstradores da comoção social em torno deste assunto. O tema faz parte do cotidiano político brasileiro desde o ano de proclamação da Independência:

“A primeira idéia da criação de um imposto territorial rural no Brasil começou em 1822, quando tramitou no Congresso um projeto de lei que, no entanto, não teve sucesso. Segundo Vilarinho (1989, p.68), em outras duas ocasiões, em 1843 e 1877, foram discutidos novamente outros projetos de lei que continuaram sem apoio. Em 1879, foi instituído em todo o Império um imposto de 5% sobre as propriedades urbanas e rurais, tendo sido revogado mais tarde. Somente 12 anos mais tarde, com a Constituição de 1891, foi facultada aos estados – antigas províncias – a cobrança de um imposto territorial, não especificando se constituiria um imposto restrito à área urbana ou rural. As estatísticas históricas, a propósito, mostram que o Imposto Territorial participava, nos anos de 1914, 1930 e 1939, com, respectivamente, 2,2%; 3,2% e 4,2% na receita total (IBGE, 1986, p. 127). Essa participação representa um valor extraordinariamente superior ao atual, certamente devido ao fato de o antigo imposto aglutinar dois campos de incidência

(rural e urbano)” (MENEGETTI NETO, 1992, p. 186).

Assim como o ITR, e conforme já exposto, o Zoneamento não é tema inédito aos brasileiros, tanto que o art. 43 do Estatuto da Terra (BRASIL, 1964) a ele já fazia referência em 1964. Dessa forma, é cristalina a imbricação do ITR com o Zoneamento Ecológico-Econômico, o que dá relevo ao aspecto extrafiscal desse imposto.

Além dos aspectos históricos, as regras determinantes da incidência do Imposto Territorial Rural igualmente revelam sua extrafiscalidade. Os benefícios fiscais para os que proprietários ou possuidores de imóveis rurais remetem ao art. 17-O da Política Nacional de Meio Ambiente, instituída pela Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981 (BRASIL, 1981, grifo nosso):

“Art. 17-O. Os proprietários rurais que se beneficiarem com redução do valor do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural – ITR, com base em Ato Declaratório Ambiental – ADA, deverão recolher ao IBAMA a importância prevista no item 3.11 do Anexo VII da Lei nº 9.960, de 29 de janeiro de 2000, a título de Taxa de Vistoria. (Redação dada pela Lei nº 10.165, de 2000) [grifos nossos]

§ 1º-A. A Taxa de Vistoria a que se refere o *caput* deste artigo não poderá exceder a dez por cento do valor da redução do imposto proporcionada pelo ADA. (Incluído pela Lei nº 10.165, de 2000)

§ 1º A utilização do ADA para efeito de redução do valor a pagar do ITR é obrigatória. (Redação dada pela Lei nº 10.165, de 2000)

§ 2º O pagamento de que trata o *caput* deste artigo poderá ser efetivado em cota única ou em parcelas, nos mesmos moldes escolhidos pelo contribuinte para o pagamento do ITR, em documento próprio de arrecadação do IBAMA. (Redação dada pela Lei nº 10.165, de 2000)

§ 3º Para efeito de pagamento parcelado, nenhuma parcela poderá ser inferior a R\$ 50,00 (cinquenta reais). (Redação dada pela Lei nº 10.165, de 2000)

§ 4º O inadimplemento de qualquer parcela ensejará a cobrança de juros e multa nos termos dos incisos I e II do *caput* e §§ 1º-A e 1º, todos do art. 17-H desta Lei. (Redação dada pela Lei nº 10.165, de 2000)

§ 5º Após a vistoria, realizada por amostragem, caso os dados constantes do ADA não coincidam com os efetivamente levantados pelos técnicos do IBAMA, estes lavrarão, de ofício, novo ADA, contendo os dados reais, o qual será encaminhado à Secretaria da Receita Federal, para as providências cabíveis. (Redação dada pela Lei nº 10.165, de 2000)”.

A Constituição Federal conferiu à União a competência para instituir o ITR (art. 153, VI), o que foi feito por meio da Lei nº 9.393, de 19 de novembro de 1996, e definiu as peculiaridades desse imposto.

A materialidade do ITR reside na propriedade, domínio útil ou posse de imóvel localizado fora da zona urbana, segundo o plano diretor do município. Nesse ponto, vale assinalar o julgamento, em 2009, de Recurso Especial pelo Superior Tribunal de Justiça, em que se analisou justamente o aspecto material do ITR. No caso, a propriedade rural havia sido invadida por famílias sem-terra e os herdeiros do antigo proprietário foram impedidos de exercer de fato quaisquer dos elementos intrínsecos à propriedade, razão pela qual foi afastada a incidência do ITR. Confira-se:

“6. Com a invasão, sobre cuja legitimidade não se faz qualquer juízo de valor, o direito de propriedade ficou desprovido de praticamente todos os elementos a ele inerentes: não há mais posse, nem possibilidade de uso ou fruição do bem.

7. Direito de propriedade sem posse, uso, fruição e incapaz de gerar qualquer tipo de renda ao seu titular deixa de ser, na essência,

direito de propriedade, pois não passa de uma casca vazia à procura de seu conteúdo e sentido, uma formalidade legal negada pela realidade dos fatos.

[...]

11. Na peculiar situação dos autos, considerando a privação antecipada da posse e o esvaziamento dos elementos da propriedade sem o devido processo de Desapropriação, é inexigível o ITR ante o desaparecimento da base material do fato gerador e a violação dos Princípios da Razoabilidade e da Boa-Fé Objetiva.” (BRASIL, 2009b)

Portanto, o entendimento do Superior Tribunal de Justiça informa que o aspecto material de incidência do ITR abrange não só sua realidade jurídica, sendo imprescindível o exercício fático da posse ou propriedade do imóvel.

Considerando que a relação jurídica tributária apresenta natureza obrigacional (MACHADO, H., 2011), necessariamente estarão presentes dois sujeitos nesse vínculo: um no polo ativo e outro no polo passivo. No aspecto pessoal do ITR, portanto, tem-se por sujeito ativo a União, detentora da competência tributária para instituí-lo: Constituição Federal, art. 153, VI. De outro lado, o polo passivo é ocupado pelo titular do domínio útil ou possuidor da propriedade rural.

O espaço em que o ITR incide, por sua vez, abrange o território rural de todo o País, dado que, conforme já dito, a competência para a sua instituição foi conferida à União. Vale anotar que a Constituição Federal em vigor prevê, em seu artigo 153, §4º, III, a possibilidade de que o ITR seja cobrado e fiscalizado pelos municípios que assim optarem. Diga-se, ainda, que tal dispositivo de forma alguma implica delegação da competência tributária, mas tão somente a transferência da capacidade tributária ativa; isto é, trata-se, apenas, de conferir aos municípios o lugar de sujeito ativo na relação jurídica tributária. Importa assinalar que a referida opção de fiscalização e cobrança ocorre por meio de convênios:

“A par da necessidade de produção legislativa municipal apta a disciplinar com exatidão a forma como deveria ocorrer tal fiscalização, a Lei nº 11.250 de 27 de dezembro de 2005 acabou permitindo que a União, através da Secretaria de Receita Federal, celebrasse convênios com o Distrito Federal e com os Municípios que houvessem feito referida escolha, em consonância com o permissivo constitucional, pela fiscalização e cobrança do tributo, visando exatamente a delegação das atribuições de fiscalização, lançamento do próprio crédito tributário e cobrança do imposto” (FERREIRA, 2009, p. 134-135).

O critério temporal de incidência do Imposto sobre Propriedade Territorial Rural ocorre em todo dia 1º de janeiro, conforme determinam a Lei nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996 (BRASIL, 1996), e o Decreto nº 4.382, de 19 de setembro de 2002 (BRASIL, 2002).

O critério quantitativo, ou seja, a forma pela qual se alcança o valor monetário a ser pago em razão do ITR, sofre influência direta da questão ambiental envolvida. A própria Constituição Federal estabelece, em seu art. 153:

“§ 4º O imposto previsto no inciso VI do *caput*: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

I – será progressivo e terá suas alíquotas fixadas de forma a desestimular a manutenção de propriedades improdutivas; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

II – não incidirá sobre pequenas glebas rurais, definidas em lei, quando as explore o proprietário que não possua outro imóvel; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

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. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)” (BRASIL, 2003).

No mesmo sentido dispõe a Lei nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996 (BRASIL, 1996):

“Art. 2º Nos termos do art. 153, § 4º, *in fine*, da Constituição, o imposto não incide sobre pequenas glebas rurais, quando as explore, só ou com sua família, o proprietário que não possua outro imóvel.

Parágrafo único. Para os efeitos deste artigo, pequenas glebas rurais são os imóveis com área igual ou inferior a:

I – 100 ha, se localizado em município compreendido na Amazônia Ocidental ou no Pantanal mato-grossense e sul-mato-grossense;

II – 50 ha, se localizado em município compreendido no Polígono das Secas ou na Amazônia Oriental;

III – 30 ha, se localizado em qualquer outro município.

Seção II

Da Isenção

Art. 3º São isentos do imposto:

I – o imóvel rural compreendido em programa oficial de reforma agrária, caracterizado pelas autoridades competentes como assentamento, que, cumulativamente, atenda aos seguintes requisitos:

a) seja explorado por associação ou cooperativa de produção;

b) a fração ideal por família assentada não ultrapasse os limites estabelecidos no artigo anterior;

c) o assentado não possua outro imóvel.

II – o conjunto de imóveis rurais de um mesmo proprietário, cuja área total observe os limites fixados no parágrafo único do artigo anterior, desde que, cumulativamente, o proprietário:

a) o explore só ou com sua família, admitida ajuda eventual de terceiros;

b) não possua imóvel urbano.”

A imediata observação que se extrai desses dispositivos é exatamente o condicionamento

do aspecto quantitativo do ITR a fatores como a produtividade e o incentivo à agricultura familiar, os quais remetem à função social da propriedade. Significa dizer que a limitação da propriedade ao cumprimento de sua função social repercute na seara tributária por meio de incentivos fiscais ou maior onerosidade, conforme a atitude do contribuinte.

“O direito de propriedade está condicionado pela Constituição ao cumprimento da função social, qual seja o grau de produtividade, o respeito ao meio ambiente ecologicamente sustentável e inclusive o pagamento de impostos devidos, entretanto, para que haja o cumprimento da função social, é preciso o efetivo exercício do domínio. Portanto não há sequer razoabilidade em exigir o pagamento de impostos reais ou cumprimento da função social de um proprietário que teve o seu domínio sobre o bem usurpado” (BRANCO; MEIRA; CORREIA NETO, 2012).

Observe-se que haverá alíquotas progressivas para os contribuintes que mantiverem propriedades improdutivas, além da possibilidade de pagarem a alíquota de 20% pelo baixo uso e, em contraponto, aqueles que apresentarem alto grau de utilização do imóvel (maior que oitenta por cento em até cinquenta hectares) pagarão alíquota de 0,03% do valor da terra nua. Registre-se, ainda, que não só a alíquota varia de 0,03% a 20%, mas também a base de cálculo, que igualmente visa a estimular a preservação do meio ambiente e a realização da função social. Confira-se o art. 10 da Lei nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996 (BRASIL, 1996):

“§ 1º Para os efeitos de apuração do ITR, considerar-se-á:

I – VTN, o valor do imóvel, excluídos os valores relativos a:

- a) construções, instalações e benfeitorias;
- b) culturas permanentes e temporárias;
- c) pastagens cultivadas e melhoradas;
- d) florestas plantadas;

II – área tributável, a área total do imóvel, menos as áreas:

- a) de preservação permanente e de reserva legal, previstas na Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, com a redação dada pela Lei nº 7.803, de 18 de julho de 1989;
- b) de interesse ecológico para a proteção dos ecossistemas, assim declaradas mediante ato do órgão competente, federal ou estadual, e que ampliem as restrições de uso previstas na alínea anterior;
- c) comprovadamente imprestáveis para qualquer exploração agrícola, pecuária, granjeira, aquícola ou florestal, declaradas de interesse ecológico mediante ato do órgão competente, federal ou estadual;

d) sob regime de servidão florestal ou ambiental; (Redação dada pela Lei nº 11.428, de 2006)

e) cobertas por florestas nativas, primárias ou secundárias em estágio médio ou avançado de regeneração; (Incluído pela Lei nº 11.428, de 2006)

f) alagadas para fins de constituição de reservatório de usinas hidrelétricas autorizada pelo poder público. (Incluído pela Lei nº 11.727, de 2008)”.

Considerações finais

Verificou-se, no desenvolvimento deste estudo, que o ITR é uma importante ferramenta vinculadora dos valores ambientais com a tributação e, pois, referente ao Zoneamento Ecológico-Econômico.

O Zoneamento, conforme se anotou, constitui, ao mesmo tempo, princípio e instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente.¹⁰ Por meio do ZEE conhecem-se as peculiaridades de cada bioma, permitindo a ocupação e exploração racionalmente direcionadas ao atendimento dos princípios constitucionais envolvidos. Além disso, confere rapidez ao Estudo de Impacto Ambiental, porquanto as informações essenciais já estarão disponíveis:

“Se o zoneamento ecológico-econômico fosse implementado pelo poder público, o diagnóstico ambiental decorrente de seu exercício traria subsídios importantes para tornar o estudo prévio de impacto ambiental mais dinâmico e eficiente, pois a etapa de diagnóstico nele prevista, na maioria das vezes muito demorada, como já dito, seria agilizada, através das informações produzidas pelo zoneamento ecológico-econômico” (ATTANASIO JÚNIOR; ATTANASIO, 2006, p. 204).

Priorizada a temática do desenvolvimento sustentável, surgiu o Zoneamento Ecológico-Econômico, que pode ser entendido como o mapeamento ambiental atento ao próprio desenvolvimento sustentável, conforme aduzido anteriormente. Realizar efetivamente tal Zoneamento permitirá conciliar o aumento de índices econômicos e a preservação ambiental.

A ligação entre o Zoneamento e o Imposto Territorial Rural pode ser encontrada justamente ao se observar que a classificação do imóvel rural em função da possibilidade de uso e de seu aproveitamento é diretamente refletida no montante devido. Logo, o benefício fiscal é visto prontamente: desvelada minuciosamente a propriedade rural, o valor da terra nua tributável virá à tona automaticamente.

¹⁰ Lei nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996, art. 2º, V, e art. 9º, II, respectivamente.

Assim é que áreas de preservação permanente e de reserva legal, de interesse ecológico para a proteção dos ecossistemas, comprovadamente impréstáveis para qualquer exploração, declaradas de interesse ecológico, sob regime de servidão florestal ou ambiental, cobertas por florestas nativas, primárias ou secundárias em estágio médio ou avançado de regeneração não são consideradas na área tributável do imóvel rural.

Conhecer profundamente as terras brasileiras, mediante o zoneamento que ainda se tenta implementar, trará apenas benefícios, sejam econômicos, sejam ecológicos. Mesmo porque catalogar e cadastrar os imóveis rurais do Brasil é um árduo trabalho em andamento, conforme assinala Alfredo Meneghetti Neto (1992, p. 186). Eis a importância dessa relevante, mas não inédita, política pública brasileira presente no Plano Mais Brasil e que se mostra fundamental aparelho hábil à consecução do desenvolvimento sustentável: o Zoneamento Ecológico-Econômico.

Desse modo, examinamos as políticas tributárias que, mediante a gradação da oneração do ITR de acordo com duas variáveis: o grau de aproveitamento das terras para produção econômica – tendo em conta inclusive as dimensões da propriedade para desestimular os latifúndios improdutivos – e a preservação do meio ambiente, com base no zoneamento ecológico, incentivam a conservação ambiental e a consolidação de uma economia verde.

Naturalmente, essa postura de incentivo tributário deve ser adotada em combinação com outras políticas de preservação ambiental – como investimento público direto, ou proibições, sanções econômicas, normas de Direito Penal, intervenções na propriedade e até mesmo confisco. O Estado deve cumprir sua função estimuladora das ações positivas e repressora das condutas lesivas ao meio ambiente com respaldo na Constituição, nas leis, nos anseios da população e sempre considerando que é necessário simultaneamente adotar políticas para preservar o meio ambiente e promover o contínuo desenvolvimento social, cultural e econômico do ser humano, especialmente daqueles que residem nas áreas menos urbanizadas do Brasil.

Referências

AGENDA 21. *Site do Ministério do Meio Ambiente*, Brasília, [20--?]. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/component/k2/item/569?Itemid=670>>. Acesso em: 28 abr. 2012.

ATTANASIO JÚNIOR, Mario Roberto; ATTANASIO, Gabriela Muller Carioba. O dever de elaboração e implementação do zoneamento ecológico-econômico e a efetividade do

licenciamento ambiental. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, ano 11, n. 43, p. 203-221, jul./set. 2006.

BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; MEIRA, Liziane Angelotti; CORREIA NETO, Celso de Barros. *Tributação e direitos fundamentais: conforme jurisprudência do STF e do STJ*. São Paulo: Saraiva, 2012.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2003.

_____. Decreto nº 4.382, de 19 de setembro de 2002. Regulamenta a tributação, fiscalização, arrecadação e administração do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural – ITR. *Diário Oficial da União*, Brasília, 20 set. 2002, Seção 1, p. 5. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4382.htm>. Acesso em: 8 abr. 2012.

_____. Decreto nº 6.961, de 17 de setembro de 2009. Aprova o zoneamento agroecológico da cana-de-açúcar e determina ao Conselho Monetário Nacional o estabelecimento de normas para as operações de financiamento ao setor sucroalcooleiro, nos termos do zoneamento. *Diário Oficial da União*, Brasília, 18 set. 2009A, Seção 1, p. 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6961.htm>. Acesso em: 25 abr. 2012.

_____. Decreto nº 7.378, de 1º de dezembro de 2010. Aprova o Macrozoneamento Ecológico-Econômico da Amazônia Legal - MacroZEE da Amazônia Legal, altera o Decreto nº 4.297, de 10 de julho de 2002, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 2 dez. 2010, Seção 1, p. 7. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=263052&tipoDocumento=DEC&tipoTexto=PUB>>. Acesso em: 28 abr. 2012.

_____. Decreto nº 7.705, de 25 de março de 2012. Altera a Tabela de Incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados - TIPI, aprovada pelo Decreto nº 7.660, de 23 de dezembro de 2011. *Diário Oficial da União*, Brasília, 26 mar. 2012A, Seção 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7705.htm>. Acesso em: 7 abr. 2012.

_____. Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 30 nov. 1964. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4504.htm>. Acesso em: 27 abr. 2012.

_____. 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. *Diário Oficial da União*, Brasília, 9 jun. 1981, p. 1120. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938.htm>. Acesso em: 10 abr. 2012.

_____. Lei nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural – ITR, sobre pagamento da dívida representada por Títulos da Dívida Agrária e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 20 dez. 1996, Seção 1, p. 27744. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9393.htm>. Acesso em: 8 abr. 2012.

_____. Lei nº 12.593, de 18 de janeiro de 2012. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2012 a 2015. *Diário Oficial da União*, Brasília, 19 jan. 2012b, Seção 1, p. 1. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2012/lei-12593-18-janeiro-2012-612302-norma-pl.html>>. Acesso em: 25 abr. 2012.

_____. Lei nº 21.651, de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 28 maio 2012c, Seção 1, p. 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12651.htm>. Acesso em: 31 ago. 2012.

_____. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei da Câmara nº 30, de 2011. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa, altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de

1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 1º jun. 2011a. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=100772&tp=1>>. Acesso em: 29 abr. 2012.

_____. Senado Federal. Projeto de Lei do Senado nº 626, de 2011. Dispõe sobre o cultivo sustentável da cana-de-açúcar em áreas alteradas e nos biomas Cerrado e Campos Gerais situados na Amazônia Legal e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 5 out. 2011b. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=102721>. Acesso em: 25 abr. 2012.

_____. Superior Tribunal de Justiça. REsp 863.499. Processual civil e tributário. Ofensa ao art. 535 do CPC não configurada. ITR. Imóvel invadido por integrantes de movimento de famílias sem-terra. Ação declaratória. Prescrição quinquenal. Fato gerador do itr. Propriedade. Medida liminar de reintegração de posse não cumprida pelo estado do Paraná. Intervenção federal acolhida pelo órgão especial do TJPR. Inexistência de hipótese de incidência tributária. Perda antecipada da posse sem o devido processo de desapropriação. Esvaziamento dos elementos da propriedade. Desaparecimento da base material do fato gerador. Princípios da razoabilidade e da boa-fé objetiva. Relator: Ministro Herman Benjamin. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, 19 mar. 2009b. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/revistaeletronica/ita.asp?registro=200701462250&dt_publicacao=14/12/2009>. Acesso em: 8 abr. 2012.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Estado de direito*. Coimbra: Almedina, 1999.

CIRINO, Samia Moda; BASSOLI, Marlene Kempfer. Direito tributário ambiental: benefícios fiscais às empresas para proteção do direito fundamental ao meio ambiente. *Scientia Iuris*, Londrina, v. 12, p. 177-198, 2008.

COMITÊ NACIONAL DE ORGANIZAÇÃO RIO+20. *Sobre a Rio+20*. Rio de Janeiro: Comitê Nacional de Organização Rio+20, 2011. Disponível em: <http://www.rio20.gov.br/sobre_a_rio_mais_20.html>. Acesso em: 7 abr. 2012.

FERREIRA, Renata Marques. O ITR: imposto territorial rural como instrumento de implementação dos valores e princípios do direito ambiental tributário. *Revista Brasileira de Direito Ambiental*, São Paulo, ano 5, v. 20, p. 133-146, out./dez. 2009.

LIMA, André. *Zoneamento ecológico-econômico à luz dos direitos socioambientais*. Curitiba: Juruá, 2006.

MACHADO, Hugo de Brito. *Curso de direito tributário*. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

MENEGHETTI NETO, Alfredo. Imposto Territorial Rural (ITR): algumas considerações. *Revistas Eletrônicas FEE*, Porto Alegre, v. 20, n. 3, 1992. Disponível em: <<http://revistas.fee.tche.br/index.php/indicadores/article/viewFile/721/969>>. Acesso em: 27 abr. 2012.

OLIVEIRA, José Antonio Puppim de. Meio ambiente e desenvolvimento sustentável. In: CAVALCANTI, Bianor Scelza; RUEDIGER, Marco Aurélio; SOBREIRA, Rogério (Org.). *Desenvolvimento e construção nacional: políticas públicas*. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

OLIVEIRA, José Marcos Domingues. *Direito tributário e meio ambiente*. 3 ed. rev. amp. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

_____. *Direito tributário e meio ambiente: proporcionalidade, tipicidade aberta, afetação da receita*. 2 ed. rev. amp. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

PELEGRINI, Luciana Tomiko Fujimoto. Aplicabilidade da extrafiscalidade no Imposto Territorial Rural (ITR). *Revista Tributária e de Finanças Públicas*, São Paulo, ano 17, n. 87, p. 188-200, jul./ago. 2009.

RIBEIRO, Wagner Costa. Em busca da qualidade de vida. In: PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi (Org.). *História da cidadania*. São Paulo: Contexto, 2003.

REIS, Cristiane de Souza. A função social da propriedade rural e o acesso à terra como respeito à dignidade da pessoa humana. *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, n. 53, maio 2008. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=2912>. Acesso em: 27 abr. 2012.