

# O IMPOSTO TERRITORIAL RURAL COMO INSTRUMENTO PARA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS NO BRASIL

*Fabiano Henrique Fortunato Ferreira<sup>1</sup>*

**RESUMO:** O presente trabalho propõe a utilização do Imposto Territorial Rural (ITR) como instrumento para a implementação de políticas públicas e a conservação do meio ambiente. A partir de uma perspectiva integradora, analisa-se a Política Nacional do Meio Ambiente, a Política Agrícola Nacional, a política fundiária adotada pelo Governo Federal e alguns aspectos da política tributária nacional. Pretende-se mostrar que uma reformulação na sistemática de administração e cobrança deste imposto pode habilitar o ITR como um importante instrumento para a integração e implementação dessas políticas.

**PALAVRAS-CHAVE:** Imposto Territorial Rural, conservação do meio ambiente, políticas públicas.

**ABSTRACT:** This study considers the use of Rural Territorial Tax (RTT) as an instrument for the implementation of public politics and the environment conservation. Based on an integrating perspective, it is analyzed The National Politics of the Environment, the National Agricultural Politics, the Agrarian Politics adopted by the Federal Government and some aspects of the national tributary politics. It is intended to demonstrate that a reformulation in the administration systematic and collection of this tax may qualify the RTT as an important instrument for the integration and implementation of these politics.

**KEYWORDS:** Rural Territorial Tax, public politics, environment conservation.

---

**1** Doutorando em Meio Ambiente, pelo Programa de Pós-Graduação em Meio Ambiente da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (PPG-MA/UERJ); professor de Direito do IFMT – Campus Cuiabá. E-mail: fhfferreira@yahoo.com.br.

## INTRODUÇÃO

A natureza e a territorialidade têm importância notável para a formação histórico-cultural do Brasil. Desde os primeiros conquistadores europeus, a exploração direta da natureza tem sido o principal eixo da busca por riquezas nessa parte do continente Americano. A escolha do nome do futuro País, inspirada no primeiro recurso natural a ser explorado em larga escala nas novas terras, deixa isto bem claro.

O modelo de ocupação do Brasil como colônia de exploração configurou, em relação ao meio ambiente, uma forma de conduta que marcou profundamente a trajetória posterior do País, criando uma mentalidade predatória que continuou após a independência e está muito presente, até hoje. Prado Júnior (1969) sustenta que as raízes do modelo de desenvolvimento brasileiro encontram-se, sobretudo, no caráter inicial da sua formação econômica, e ressalta que nosso País constituiu-se, desde o seu início, para fornecer alguns poucos gêneros tropicais e, em seguida, minérios, para o comércio europeu. De acordo com Hollanda (1995, p. 52), o uso da propriedade rural no País sempre teve um caráter exploratório: “todos queriam extrair do solo excessivos benefícios sem grandes sacrifícios. [...] queriam servir-se da terra, não como senhores, mas como usufrutuários, só para a desfrutarem e a deixarem destruída”. Embora as feições do País tenham se modificado bastante, este espírito de exploração irresponsável que marca a história econômica brasileira persiste.

Mesmo com a maior diversidade da atual pauta de exportações, o País continua sendo um grande exportador de *commodities* com aporte intensivo de recursos naturais, energia e bens de mão-de-obra barata: celulose e papel, suco de laranja, farelo de soja e minérios semiprocessados. Nos dias atuais, o papel da agropecuária na economia brasileira não é nada desprezível, sobretudo se considerarmos que os esforços governamentais para equilibrar o saldo da balança comercial tem contado fundamentalmente com este setor da economia.

Os surtos de desenvolvimento da agropecuária no País vêm, historicamente, acompanhados de grandes agressões ao meio ambiente (MMA,

2000c). A situação atual não é diferente. Estamos diante de um quadro de modernização conservadora do setor agrícola que, sem modificar a forte concentração fundiária herdada do passado colonial, produziu enorme avanço quantitativo da mecanização e da agroquímica no campo. A modernização da grande produção agrícola, que vem acompanhada de um avanço crescente das fronteiras agropecuárias, gerou fortes processos de degradação ambiental e social.

A despeito do quadro de degradação ambiental provocado pelas atividades agropecuárias e fomentado pelo Poder Público, a legislação aponta no sentido da conservação ambiental e da utilização racional dos recursos ambientais abrigados pela propriedade rural, desde os fundamentos constitucionais até a legislação ordinária. A Constituição Federal de 1988, seguindo a tendência de Constituições anteriores, estabelece que a propriedade rural deve atender à sua função social, discriminada nos incisos do art. 186. Estes requisitos têm relação direta com a sua sustentabilidade socioeconômica e ambiental, coadunando perfeitamente com o marco da sustentabilidade ampliada<sup>2</sup> realçado pelas discussões travadas no esforço de construção da Agenda 21 Brasileira (MMA, 2000b).

Este documento propõe que a definição das contas públicas “contabilizem como recursos para o desenvolvimento as inversões e aportes não-comerciais e não-monetizáveis relativos aos recursos naturais, humanos e sociais” (ibid., p. 89). De fato, a organização das contas de um país, a composição do PIB e a forma como o orçamento é elaborado refletem a forma como uma sociedade concebe os seus recursos e se

---

2 O documento sobre cidades sustentáveis, resultado das discussões sobre a Agenda 21 Brasileira, trata sustentabilidade aplicada como a realização do “encontro político necessário entre a Agenda estritamente ambiental e a Agenda social, ao enunciar a indissociabilidade entre os fatores sociais e os ambientais e a necessidade de que a degradação do meio ambiente seja enfrentada juntamente com o problema mundial da pobreza” (BEZERRA e FERNANDES, 2000a, p. 29). Segundo este documento, quatro dimensões da sustentabilidade complementam a dimensão econômica: ética, temporal, social e prática; as principais dinâmicas socioambientais que informam o processo de construção social do desenvolvimento sustentável são: sustentabilidades ecológica, ambiental, demográfica, cultural, social, política e institucional.

apropria deles<sup>3</sup>, já que habitualmente as contas públicas refletem apenas a circulação monetária de arrecadação e gasto.

O patrimônio natural, os recursos humanos e sociais não são contabilizados, nem com o objetivo de apropriação pela sociedade, que pode passar a entendê-los como recursos, potencializando a sua contribuição para o desenvolvimento, nem com o objetivo de reconhecer distorções (ibid., p. 90).

Tradicionalmente, o Poder Público tem pensado a tributação quase exclusivamente como fonte de recursos para equilibrar o orçamento, desconsiderando importantes funções inibidoras ou incentivadoras capazes de serem desempenhadas pelos tributos. Não obstante, instrumentos fiscais figuram em diversas políticas governamentais setoriais, em inúmeros compromissos internacionais assumidos e, em alguns casos, até mesmo propostos pelo Brasil. O documento sobre redução de desigualdades sociais, constante dos trabalhos para a construção da Agenda 21 Brasileira, elaborado pelo MMA (2000b, p. 87), reforça a idéia de que a consolidação de uma economia sustentável depende de um maior equilíbrio fiscal, orçamentário e monetário, de modo a corrigir distorções que “[...] deslegitimam a capacidade do governo de mobilizar recursos humanos e sociais em prol do bem público e impedem que se gere o excedente financeiro necessário para que se implante a agenda positiva de redução das desigualdades sociais”. Corroborando seu diagnóstico, o documento do MMA (ibid., p. 39) afirma que o estabelecimento da justiça tributária e a eliminação das fontes de apropriação da riqueza vinculadas a privilégios políticos ou à manutenção de ilegalidades são condições objetivas necessárias para o êxito na implantação da Agenda 21 Brasileira.

---

3 De acordo com Leroy et al. (2002, p. 39), “o uso intenso e descuidado de energia e recursos naturais, assim como a destruição de biomas nativos, tende a ser visto como fator de produção atrativo para o grande capital. Isso na medida em que parcela considerável dos custos materiais da produção não é assumida diretamente pelo setor privado, e sim repassada para o conjunto da sociedade, e para as gerações futuras, com a degradação do espaço comum e a exaustão de biomas e recursos naturais”.

Com este trabalho, pretende-se mostrar que as políticas públicas mais afeitas à conservação do meio ambiente e à utilização da propriedade rural podem ter no Imposto Territorial Rural, considerando-se suas funções extrafiscais<sup>4</sup>, um interessante instrumento para a sua integração e implementação, capaz de estimular a conservação e o uso racional dos recursos naturais abrigados pela propriedade rural. O Imposto Territorial Rural é apresentado como um instrumento de trabalho importante a ser considerado pelo formulador e o executor de políticas públicas relacionadas com o uso da propriedade rural e a conservação do meio ambiente.

O trabalho foi desenvolvido com base em revisão bibliográfica e consulta aos sítios dos órgãos oficiais encarregados da formulação e execução das seguintes políticas: a) Política Nacional do Meio Ambiente; b) Política Fundiária e Política Agrícola Nacional. As referidas políticas foram abordadas em seus traços mais gerais e integradas sob a ótica deste trabalho. Para tanto, foram resgatados os dispositivos constitucionais que orientam a sua formulação, a lei principal que fundamenta cada uma delas e a legislação que as regulamenta. Além disso, foram utilizados documentos oficiais de caráter integrador das políticas públicas objeto deste estudo.

Inicialmente, foram levantados os dispositivos constitucionais que orientam as políticas, que são objeto deste trabalho, e delimitados seus princípios e objetivos. Feito isso, foram analisados seus instrumentos, suas implicações ambientais, referências à função social da propriedade e a aspectos tributários. Analisando os resultados dos passos anteriores, verificou-se que a efetivação dos dispositivos constitucionais acerca do uso da propriedade rural e da conservação do meio ambiente tem implicações intersetoriais e elementos comuns, reforçando o imbricamento

---

<sup>4</sup> De acordo com Oliveira (1999, p. 31), as espécies tributárias podem ser classificadas, levando-se em conta suas finalidades, em: “Fiscais (que têm finalidade de arrecadação de recursos financeiros), para fiscais (que se destinam ao custeio de atividades paralelas à da administração pública direta, como a seguridade social – art. 195 da Constituição) e extrafiscais (que atendem a fins outros que não a arrecadação, mas, geralmente, à correção de situações sociais indesejadas e à condução da economia – estímulo ou desestímulo de certas atividades) nos termos da Constituição (arts. 43, § 2, III; 151, I e II; 153, § 4; e 182, § 4)”.

entre as políticas que são objeto deste estudo. Diante disso, foi destacado o tratamento dado, em cada política estudada, a sete temas fundamentais para a sua efetivação, reforçando os elementos que delimitam as possibilidades de utilização extrafiscal do Imposto Territorial Rural para a conservação do meio ambiente: função social da propriedade, objetivos e princípios das políticas, deveres colocados para o Poder Público, instrumentos de implementação das políticas, zoneamento, planejamento e tributação. Após a análise destes temas, foram integradas as disposições relativas a cada um deles sob a forma de uma proposta para a utilização do extrafiscal do Imposto Territorial Rural como instrumento para a conservação do meio ambiente. Como a utilização extrafiscal do ITR somente faria sentido num amplo contexto de planejamento, o trabalho sugere, finalmente, um elenco de medidas a serem adotadas, num contexto de planejamento das atividades agropecuárias, que vise à sustentabilidade dessas atividades e ao atendimento à função social da propriedade.

No primeiro item do trabalho, é apresentada ao leitor uma síntese de alguns conceitos fundamentais para a compreensão da tributação da propriedade rural, tais como uma tipologia para a tributação da propriedade rural, as origens do ITR no Brasil e a sua sistemática atual. São ainda esboçadas as possibilidades e as limitações impostas à tributação extrafiscal pelo ordenamento jurídico brasileiro. No item seguinte, são analisadas as principais políticas públicas com efeitos sobre o uso da propriedade rural e suas implicações ambientais; e, finalmente, é apresentado o ITR como um instrumento para a integração dessas políticas e para a conservação do meio ambiente.

## **A TRIBUTAÇÃO DA PROPRIEDADE RURAL**

### **OS FUNDAMENTOS DA TRIBUTAÇÃO DA PROPRIEDADE RURAL**

Os estudos relativos à tributação da terra atingiram maior relevância durante o período que vai de meados de 1950 a princípios de 1970. Na época, a tributação do setor agrícola era vista, sobretudo nos países sub-

desenvolvidos ou em desenvolvimento, como fonte de financiamento do desenvolvimento econômico e como instrumento de transformação deste setor, visto, ao mesmo tempo, como o suporte principal da economia em quase todos os países subdesenvolvidos (WALD, 1964, p. 3).

O estudo da FAO (1975, p. 41), denominado *Fundamentos teóricos para uma legislação tributária no setor agropecuário*, apontava uma crença quase unânime entre os estudiosos na capacidade do ITR para incrementar a produção agrícola e assegurar um uso mais eficiente dos recursos no setor. Na prática, porém, já naquela época, o imposto territorial vinha perdendo importância para os tributos sobre a exportação nos países em desenvolvimento, onde o setor agrícola tradicionalmente representou papel significativo na geração de divisas. Parece que o objetivo fiscal do imposto territorial rural, ou seja, a obtenção de recursos para o financiamento das atividades do setor público não era o elemento principal para a sua existência. Diante disso, o caráter extrafiscal dos impostos incidentes sobre a atividade agropecuária assumiu grande relevância e estes passaram a ser prescritos para diversas finalidades. Destacam-se, dentre os principais objetivos extrafiscais pretendidos para o ITR, a crença em que este pode servir como indutor do aumento da produção e da produtividade agropecuárias e como instrumento capaz de promover uma correção da estrutura fundiária, mediante a introdução da progressividade em sua alíquota (ibid., p. 43).

Wald (op. cit., p. 27) estabelece uma classificação para o imposto territorial de acordo com a sua base tributária, levando em conta: a sua área; o valor da renda da terra (*rental value*) e a receita do imóvel. A classificação de Wald permanece válida e enquadra as diferentes concepções de ITR postas em prática atualmente. Tendo como base a área do imóvel, podem-se adotar as taxas uniforme ou graduada. Os impostos estimados com base na área são os mais rudimentares de todos. Quando se leva em conta o conceito de valor da renda da terra, é possível distinguir o valor anual da produção e o valor do capital. Considerando-se a receita, pelo menos quatro subdivisões são possíveis: o dízimo, produção física total ou receita total, receita líquida e produção comercializada.

Com relação aos impostos que têm por base o valor da renda da terra, os que utilizam o valor anual da produção são os mais antigos. Os mais modernos utilizam, como base fiscal, o valor do capital (FAO, 1975, p. 46). Um conceito moderno da taxaço dos imóveis obrigaria a correla  o desta com a renda da terra. Neste sentido, o relatório da FAO (ibid., p. 51) considera que um sistema de classifica  o e taxaço do solo, segundo índices de capacidade produtiva e de acordo com potenciais relativos de produ  o e rendas,    o instrumento mais valioso e eficiente para uma reconstru  o com êxito da tributa  o da terra.

### **A TRIBUTA  O DA PROPRIEDADE RURAL NO BRASIL**

De acordo com Baleeiro (1978, p. 314), já antes da Independência se cogitava a institui  o do ITR como tributo nacional. No entanto, esses projetos so  braram ante a resistência da aristocracia rural que constituía a classe dirigente. Em 1874, o Barão de Cotegipe apontava o imposto territorial como um remédio para os males provocados pelo sistema de sesmarias e o do direito de posse: a falta de produtividade e a concentra  o fundiária. De acordo com Mignone (1982, p. 135), o Conselheiro Lafayette propunha, em 1884, baseando-se num relatório do Ministério da Fazenda, que datava de mais de 50 anos, a cria  o do imposto territorial no Brasil.

O imposto sobre a propriedade territorial rural só foi instituído no Brasil pela primeira Constitui  o republicana, em 1891. As tentativas de implementar o ITR durante o Período Imperial não foram    frente, tanto pela resistência das oligarquias rurais ao pagamento de impostos quanto pelo fato de que essas forças imaginavam que tal imposto continha um elemento potencial de altera  o das rela  o  s estruturais do campo brasileiro.

A partir de meados da década de 1950 e, principalmente, no início da década de 1960 – certamente sob a influência das press  o  s internas em rela  o    questão agrária, assim como pela recomenda  o de organismos internacionais, entre os quais a FAO –, há uma retomada

das concepções acerca da importância do ITR como instrumento de reforma agrária no Brasil. Com a aprovação do Estatuto da Terra<sup>5</sup> (Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964), consolida-se, na prática, a concepção do ITR como instrumento básico de reforma agrária em nosso País. Novamente, o ITR é visto como um instrumento com finalidades extrafiscais. Em 1979-1980, o ITR teve sua estrutura significativamente alterada, provocando novamente reações positivas e fortalecendo a crença em sua capacidade de revolucionar a política fundiária no País (VILARINHO, 1989, p. 91).

A Lei nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996, que regula a sistemática atual do Imposto Territorial Rural, determina que o fato gerador do ITR é a propriedade, o domínio útil ou a posse de imóvel localizado fora da zona urbana do município, em 1º de janeiro de cada ano. O contribuinte do ITR é o proprietário do imóvel rural, o titular de seu domínio útil ou o seu possuidor a qualquer título (art. 4º). As informações cadastrais correspondentes ao imóvel rural devem ser prestadas pelo contribuinte, anualmente, ao órgão local da Receita Federal e integrarão o Cadastro de Imóveis Rurais (Cafir), administrado pela Secretaria da Receita Federal. Para os efeitos de apuração do ITR, considerar-se-á: I) Valor da Terra Nua<sup>6</sup> (VTN); II) Área Tributável<sup>7</sup>; III) Valor da Terra Nua Tributável (VTNT), obtido pela multiplicação do VTN pelo quociente entre a área tributável

---

5 É importante ressaltar que a elaboração e a aprovação do Estatuto da Terra, menos de um ano após o golpe militar, teve como objetivo dar uma resposta alternativa à intensa movimentação ocorrida no campo, no período imediatamente anterior ao golpe militar de 1964, como tentativa de reduzir as tensões existentes, o que se somava, evidentemente, à repressão desencadeada com a tomada de poder pelos militares. O Estatuto foi apresentado como a “solução democrática” para questão agrária no Brasil.

6 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.

7 Área total do imóvel, menos as áreas: a) de preservação permanente; b) de interesse ecológico para a proteção dos ecossistemas, assim declaradas mediante ato do órgão competente, federal ou estadual; c) de reserva legal; d) de reserva particular do patrimônio natural; e) de servidão florestal; f) comprovadamente imprestáveis para qualquer exploração agrícola, pecuária, granjeira, aquícola ou florestal, declaradas de interesse ecológico mediante ato do órgão competente, federal ou estadual.

e a área total; IV) Área aproveitável<sup>8</sup>; V) Área efetivamente utilizada<sup>9</sup>; VI) Grau de Utilização (GU)<sup>10</sup>; VII) Área não-tributável<sup>11</sup>; VIII) Área não utilizada<sup>12</sup>. O valor do imposto a ser pago pelo proprietário rural será apurado aplicando-se a alíquota correspondente sobre o VTNT, considerados a área total do imóvel e o GU. A administração do ITR compete à Secretaria da Receita Federal, incluídas aí as atividades de arrecadação, tributação e fiscalização. A SRF pode celebrar convênio com o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), a Fundação Nacional do Índio (Funai), as Secretarias Estaduais de Agricultura e os órgãos da administração tributária das Unidades Federadas, delegando competência para a execução dessas atividades.

Como foi visto, a tributação da propriedade rural no Brasil tem sido considerada, na prática, sobretudo em vista de suas potencialidades extrafiscais. A extrafiscalidade pode ser exercitada através de incentivos ou desestímulos fiscais. Através de incentivos fiscais, o Poder Público reduz ou elimina determinado imposto com o objetivo de estimular os contribuintes a desempenharem certas atividades. Por outro lado, o Poder Público pode agravar alíquotas tributárias com o objetivo de

- 
- 8** A que for passível de exploração agrícola, pecuária, granjeira, aquícola ou florestal, excluídas as áreas: a) ocupadas por benfeitorias úteis e necessárias; b) as áreas de preservação permanente, reserva legal e de interesse ecológico para a proteção dos ecossistemas.
- 9** A porção do imóvel que, no ano anterior, tenha: a) sido plantada com produtos vegetais; b) servido de pastagem, nativa ou plantada, observados os índices de lotação por zona de pecuária; c) sido objeto de exploração extrativa, observados os índices de rendimento por produto e a legislação ambiental; d) servido para exploração de atividades granjeira e aquícola; e) sido objeto de implantação de projeto técnico.
- 10** A relação percentual entre a área efetivamente utilizada e a área aproveitável, constituindo critério, juntamente com a área total do imóvel rural, para a determinação das alíquotas do ITR.
- 11** a) Áreas de preservação permanente; b) as áreas de reserva legal; c) áreas de reserva particular do patrimônio natural; d) áreas de servidão florestal; e) áreas de interesse ecológico.
- 12** A área não utilizada pela atividade rural é composta pelo somatório das parcelas da área aproveitável do imóvel que, no ano anterior ao de ocorrência do fato gerador do ITR, não tenham sido objeto de qualquer exploração ou tenham sido utilizadas para fins diversos da atividade rural.

desestimular condutas consideradas lícitas, mas não convenientes, sob o aspecto econômico, político ou social (CARRAZZA, 1992, p. 82). Vale lembrar que a tributação extrafiscal está sujeita a um elenco de limitações estabelecidas pela Constituição Federal ao poder de tributar. As limitações ao poder de tributar referem-se ao respeito aos direitos e garantias fundamentais estabelecidos no art. 5º da CF/88 e aos denominados princípios constitucionais tributários – legalidade, igualdade tributária, capacidade contributiva, não-confisco.

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

### **AS PRINCIPAIS POLÍTICAS PÚBLICAS COM EFEITOS SOBRE O USO DA PROPRIEDADE RURAL E SUAS IMPLICAÇÕES AMBIENTAIS**

O artigo 174 da CF/88 dispõe que, como agente normativo e regulador da atividade econômica<sup>13</sup>, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento. Mais ainda, determina que a lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento<sup>14</sup> do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento. Assim, fica clara a responsabilidade do Estado. Delgado (2001, p. 16) reforça o papel da sua intervenção na agricultura como agente corretor de distorções indesejáveis, do ponto de vista do bem-estar econômico e social nas relações entre atores sociais e agentes econômicos.

---

**13** A CF/88, em seu art. 170, estabelece que 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, entre outros, os seguintes princípios: a) propriedade privada; b) função social da propriedade; c) defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos, serviços e de seus processos de elaboração e prestação.

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

Do ponto de vista da intervenção do Estado na agricultura, dois tipos de política devem ser destacados, porque são fundamentais: a política macroeconômica e a setorial. As políticas setoriais, que interessam mais diretamente a este trabalho, referem-se àquelas formuladas com o objetivo de influenciar diretamente o comportamento econômico e social de um setor específico da economia nacional (indústria, agricultura, transportes etc.). Em relação à agricultura, podem-se mencionar três tipos principais de política setorial: a agrícola, a agrária e a diferenciada de desenvolvimento rural. A política agrícola visa afetar tanto o comportamento conjuntural (de curto prazo) dos agricultores e dos mercados agropecuários, como os fatores estruturais (tecnologia, uso da terra, infra-estrutura econômica e social, carga fiscal, etc.) que determinam seu comportamento de longo prazo. A política agrária, por sua vez, tem como objetivo tradicional intervir na estrutura da propriedade e da posse da terra prevalente no meio rural, seja através de ações de reforma agrária ou do planejamento e controle da expansão das fronteiras agrícolas.

Como a intenção deste trabalho é analisar as interconexões entre as políticas de interesse direto para as atividades agropecuárias, numa dimensão que contemple a conservação dos recursos naturais abrigados pela propriedade rural, serão enfocadas a Política Agrícola Nacional; a política fundiária, fundada no Estatuto da Terra; e a Política Nacional do Meio Ambiente, correlacionado-as<sup>15</sup> e com os dispositivos legais referentes ao uso do ITR como instrumento para a integração e a implementação dessas políticas, sob o paradigma da sustentabilidade ampliada<sup>16</sup>.

---

**15** Em seu art. 187, a CF/88 deixa claro o imbricamento entre essas políticas ao estabelecer que: a) incluem-se no planejamento agrícola as atividades agroindustriais, agropecuárias, pesqueiras e florestais (§ 1º); b) serão compatibilizadas as ações de política agrícola e de reforma agrária (§ 2º). Este artigo reforça ainda a importância dos instrumentos creditícios e fiscais para a implementação das políticas em questão. A necessidade de tratamento integrado dessas políticas fica ainda mais evidente ao se verificar que os dispositivos constitucionais relativos ao cumprimento da função social da propriedade rural, inscritos nos incisos do art. 186 e em sua regulamentação, disposta nos parágrafos 1 a 5 do artigo 9º da Lei nº 8.629/93, referem-se eminentemente à conservação dos recursos naturais.

**16** Ver nota nº 1.

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

A partir do estudo das políticas em questão, é possível identificar elementos comuns que servem de fundamento para a sua sustentação e contribuem para reforçar a relevância das proposições feitas neste trabalho: 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 FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE NAS POLÍTICAS ESTUDADAS**

Diante do exposto nos itens anteriores, no que se refere ao cumprimento da função social da propriedade rural e suas implicações em termos ambientais, verifica-se que a Política Nacional do Meio Ambiente tem profundas implicações sobre o uso da propriedade rural, no entanto é curioso o fato de esta política não fazer menção especial à função social da propriedade. A Política Agrícola e a Política Fundiária referem-se expressamente ao tema.

Embora a Política Agrícola Nacional previsse um capítulo específico denominado ‘Do Produtor Rural, da Propriedade Rural e sua Função Social’, este foi inteiramente vetado. No entanto, é de se considerar que a Política Agrícola estabelece como responsabilidade, para os proprietários, a fiscalização e o uso racional dos recursos naturais e do meio ambiente (art. 19, parágrafo único). Estas obrigações se referem ao uso racional e adequado dos recursos naturais abrigados pela propriedade rural e têm relação com o atendimento da sua função social.

A política fundiária tratou, de forma expressa, da função social da propriedade. Dispôs que deve ser assegurada a todos a oportunidade de acesso à propriedade da terra e que o uso da propriedade rural deve respeitar sua função social e o bem-estar coletivo. A Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, dispõe que a propriedade rural que não cumprir a sua função social é passível de desapropriação, competindo à União a sua desapropriação por interesse social, mediante a prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária.

## **OBJETIVOS E PRINCÍPIOS DAS POLÍTICAS ESTUDADAS**

A Política Nacional do Meio Ambiente tem como objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana. Para tanto, deverá considerar o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo.

Os pressupostos que fundamentam a Política Agrícola Nacional reconhecem expressamente que a atividade agrícola deve ser desempenhada respeitando a função social e econômica da propriedade rural. Dentre os objetivos dessa política, incluem-se a proteção e a garantia do uso racional do meio ambiente.

O Decreto nº 55.891, de 31 de março de 1965, que regulamenta o Estatuto da Terra, dispõe, em seu artigo 1º, que a Reforma Agrária e a Política Agrícola têm por objetivos primordiais a redução da concentração fundiária e o aumento da produtividade das atividades agrícolas, respeitando a função social da propriedade.

Percebe-se uma notável afinação entre os objetivos da Política de Meio Ambiente e a Política Agrícola (embora os casos reais insistam em apontar sua falta de coordenação). Apenas a Política Fundiária deixa de se referenciar expressamente à conservação do meio ambiente, provavelmente porque, à época em que seus textos fundamentais foram produzidos, este tema ainda não ocupava uma posição importante na definição das políticas públicas.

## **DEVERES EXPRESSAMENTE COLOCADOS PARA O PODER PÚBLICO NAS POLÍTICAS ESTUDADAS**

Por mais óbvio que pareça ao leitor, cumpre lembrar, antes de qualquer consideração acerca deste tema, que o Poder Público está obrigado a agir segundo princípios constitucionais que condicionam expressamente a sua atuação e a de seus prepostos. O principal talvez seja o da

estrita legalidade; assim, a maior obrigação posta ao Poder Público é a de cumprir e fazer cumprir as leis que concebe.

A Política do Meio Ambiente estabelece que o Poder Público, nos três níveis de governo, deverá orientar suas ações por diretrizes a serem formuladas em normas e planos e que as atividades empresariais públicas ou privadas serão exercidas em consonância com essas diretrizes. A regulamentação da Política Nacional do Meio Ambiente estabelece, para o Poder Público, as atribuições de fiscalizar o uso dos recursos naturais, implantar unidades de conservação e manter o controle sobre as atividades poluidoras, entre outras medidas.

O capítulo da Política Agrícola, que trata da proteção ao meio ambiente e da conservação dos recursos naturais, estabelece para o Poder Público as obrigações de: integrar os níveis de governo e a sociedade civil nos esforços pela conservação do meio ambiente; disciplinar o uso dos recursos naturais; realizar zoneamentos agroecológicos; e desenvolver programas de educação ambiental; entre outras medidas. A Política Agrícola estabelece ainda, em seu artigo 22, que a prestação de serviços e as aplicações de recursos em atividades agrícolas pelo Poder Público devem ter por premissa básica o uso tecnicamente indicado, o manejo racional dos recursos naturais e a preservação do meio ambiente.

O artigo 13 do Estatuto da Terra coloca, para o Poder Público, a obrigação de promover gradativamente a extinção das formas de ocupação e de exploração da terra que contrariem a sua função social. Para tanto, o Poder Público deve criar condições de acesso do trabalhador rural à terra e zelar para que a propriedade rural desempenhe sua função social, estimulando planos para a sua racional utilização, promovendo a justa remuneração e o acesso do trabalhador aos benefícios do aumento da produtividade e ao bem-estar coletivo.

#### **INSTRUMENTOS DE IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS ESTUDADAS**

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; e 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. A Política do Meio Ambiente estabelece que os financiamentos e benefícios governamentais devem ser concedidos apenas a projetos que satisfaçam os padrões estabelecidos pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama). A Política do Meio Ambiente apresenta a redução do valor do ITR como um instrumento para a sua implementação.

A Política Agrícola elenca a proteção do meio ambiente, a conservação e recuperação dos recursos naturais (art. 4º, inc. IV) entre seus principais instrumentos. Além disso, a maioria deles refere-se à conservação do meio ambiente ou tem influência sobre as tentativas nesse sentido. A tributação e os incentivos fiscais mereceram um capítulo específico nesta política, que foi inteiramente vetado.

A política fundiária elenca a: 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; e f) herança ou legado, como instrumentos para promover o acesso à propriedade rural, mediante a distribuição ou a redistribuição de terras. É importante ressaltar que, embora o ITR tenha sido criado com a finalidade de reduzir a concentração fundiária e aumentar a produtividade da propriedade rural, não está incluído neste rol.

## **O PLANEJAMENTO NAS POLÍTICAS ESTUDADAS**

Ao estabelecer que a ação do Poder Público, nos três níveis de governo, deve ser formulada em normas e planos quando se referir à preservação da qualidade ambiental e manutenção do equilíbrio ecológico, a Política do Meio Ambiente denota que a atuação do Poder Público deverá ser planejada.

A Política Agrícola desenha um cenário de planejamento baseado em planos nacionais de desenvolvimento agrícola plurianuais, planos de safras e planos operativos anuais, a serem elaborados de forma democrática e participativa, considerando, entre outras variáveis, fatores e ecossistemas homogêneos e o planejamento das ações dos órgãos e entidades da administração federal direta e indireta.

A Política Fundiária também contempla a elaboração de planos periódicos. Dispõe que as desapropriações por interesse social serão sempre antecedidas por Planos Regionais de Reforma Agrária e que as ações de reforma agrária devem ser compatíveis com ações de Política Agrícola. Além disso, esta política coloca para o Poder Público a obrigação de estimular planos para o cumprimento da função social das propriedades rurais.

Nas três políticas, fica claro que o Poder Público deverá valer-se do planejamento para orientar suas ações. É importante ressaltar que a Política Agrícola prevê expressamente a necessidade de integração das suas intenções com o disposto em outras políticas correlatas, quando dispõe que o Poder Público deverá proporcionar a integração dos instrumentos de planejamento agrícola com os demais setores da economia. Um dos principais instrumentos de planejamento aplicado às políticas públicas é o zoneamento, previsto nas três políticas estudadas. A seguir, será descrito o que diz cada uma delas acerca deste instrumento.

### **ZONEAMENTO APLICADO AO DESENVOLVIMENTO RURAL**

A Política Agrícola faz referência ao zoneamento quando trata do crédito rural, condicionando a sua aprovação ao zoneamento agroecológico (art. 50, § 3º).

A Política Fundiária faz menção a um zoneamento do País em regiões homogêneas do ponto de vista socioeconômico e das características da estrutura agrária (art. 43), com o objetivo de estabelecer as diretrizes da Política Agrária e programar a ação dos órgãos governamentais para o desenvolvimento do setor rural. O Estatuto estabelece que a dimensão da área dos módulos de propriedade rural utilizados para calcular o

valor do ITR será fixada para cada zona de características econômicas e ecológicas homogêneas.

A Política do Meio Ambiente tem no Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) um de seus principais instrumentos. O ZEE é um instrumento de organização do território a ser obrigatoriamente seguido na implantação de planos, obras e atividades públicas e privadas, bem como na concessão de crédito oficial ou benefícios tributários. Estabelece medidas e padrões de proteção ambiental destinados a assegurar a qualidade ambiental, dos recursos hídricos e do solo, e a conservação da biodiversidade, na tentativa de estimular o desenvolvimento sustentável e a melhoria das condições de vida da população. O ZEE pretende distribuir espacialmente as atividades econômicas, levando em conta a importância ecológica, as limitações e as fragilidades dos ecossistemas, estabelecendo vedações, restrições e alternativas de exploração do território e determinando, quando for o caso, inclusive a realocização de atividades incompatíveis com suas diretrizes gerais. O ZEE deve orientar-se pelos princípios da função socioambiental da propriedade, da prevenção, da precaução, do poluidor-pagador, do usuário-pagador, da participação informada, da integração e do acesso equitativo aos recursos naturais.

### **A TRIBUTAÇÃO NAS POLÍTICAS ESTUDADAS**

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 Ato Declaratório Ambiental (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 especiais 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 a tributação progressiva da terra como incentivo à política de desenvolvimento rural. 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 das demais políticas estudadas.

#### **UMA PROPOSTA DE UTILIZAÇÃO DO IMPOSTO TERRITORIAL RURAL COMO INSTRUMENTO PARA A CONSERVAÇÃO DO MEIO AMBIENTE E INTEGRAÇÃO DAS POLÍTICAS ESTUDADAS**

Ao longo do trabalho, foi visto que as políticas estudadas confluem para a realização de algumas metas comuns. Considerando os objetivos deste trabalho, a atenção foi focada na conservação do meio ambiente ou, dito de outra forma, no uso racional dos recursos naturais abrigados pela propriedade rural. Este tema está amplamente contemplado tanto nos princípios constitucionais quanto nos dispositivos constantes das políticas a regular o uso da propriedade rural, estabelecendo limitações a este uso e determinando os rumos das mesmas políticas e do modelo de desenvolvimento sustentável a ser seguido pelo País.

As três políticas fortalecem a disposição constitucional, que condiciona o direito de propriedade ao atendimento de sua função social. A função social da propriedade rural está inegavelmente atrelada ao uso equilibrado dos recursos naturais que esta abriga e à conservação do meio ambiente. Foi verificado também o protagonismo que deve assumir o Poder Público na concepção e na execução das políticas públicas que vão balizar o atendimento desta função social.

Um processo de planejamento que pretenda disciplinar o uso da propriedade rural com vistas à conservação do meio ambiente

deve prever um tratamento transdisciplinar<sup>17</sup> e interdisciplinar<sup>18</sup> da questão. Na tarefa de tornar efetivas as políticas setoriais aplicáveis ao uso da propriedade rural, o Poder Público deve fazer uso dos instrumentos tradicionais de planejamento, presentes em todas as políticas estudadas. O uso destes instrumentos assume um caráter de obrigatoriedade nessas políticas e condiciona toda a atuação do Poder Público relativa a estas matérias.

Os instrumentos de planejamento partem da orientação dos planos plurianuais, com implicação direta sobre os orçamentos públicos e sobre o delineamento, em linhas gerais, dos diversos campos de atuação do Estado; já políticas devem ser elaboradas conforme os planos plurianuais. As políticas definem a elaboração de planos, seu uso e, concomitantemente a eles, de diversos instrumentos para a sua implementação. Um dos instrumentos mais importantes, tanto pela sua abrangência quanto pela sua eficácia, se bem concebido e implementado, é o instrumento do zoneamento, uma ferramenta capaz de integrar ações e objetivos complementares das diversas políticas estudadas. O ZEE, tal como regulado em lei específica, por sua visão transdisciplinar, é um instrumento com aplicação imediata ao caso estudado.

Foi visto também que referências a instrumentos fiscais aparecem nas três políticas estudadas e que, por sua especificidade, o ideal é que a sua implementação se dê em um contexto de planejamento que contemple instrumentos de maior abrangência. O Imposto Territorial

---

**17** Herculano (2000, p. 206) trata a transdisciplinaridade como um campo teórico, operacional ou disciplinar de tipo novo e mais amplo. Segundo a autora, “nele há a integração de disciplinas de um campo particular sobre a base de uma axiomática geral compartilhada”. A coordenação seria dada por uma finalidade comum, haveria a tendência à horizontalização de poder e este novo campo desenvolveria uma autonomia teórica e metodológica diante das disciplinas que o compõem.

**18** Herculano (2000, pp. 205-206) aponta duas formas de interdisciplinaridade. Uma auxiliar, em que diferentes disciplinas interagem sob a dominação de uma delas, que se impõe como campo integrador e coordenador. E a interdisciplinaridade *tout court*, que seria “estrutural, com tendência à horizontalização das relações de poder entre os campos” e implica na identificação de uma problemática comum, levantamento de uma axiomática teórica e/ou política básica e uma plataforma de trabalho conjunto. Neste trabalho me refiro ao segundo tipo de interdisciplinaridade.

Rural, um dos instrumentos fiscais de que se pode 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.

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 no 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 vigentes. Por outro lado, o ITR foi concebido com as funções extrafiscais de reduzir a alta concentração fundiária e aumentar a produtividade dos imóveis rurais. Ele nunca foi visto legalmente como um instrumento de política pública aplicado à conservação do meio ambiente provavelmente porque sua progressividade 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 ITR como instrumento para a implementação dos dispositivos conservacionistas explícitos nas atuais políticas públicas relativas ao uso da propriedade rural, valendo-se da seguinte fórmula:

– Adicionando outros coeficientes de progressividade aos atuais coeficientes de progressividade da alíquota do imposto, condicionados ao atendimento de padrões ambientais estabelecidos em esforços de planejamento baseado no ZEE das diversas regiões do País, elaborados sob a ótica integradora das políticas estudadas neste trabalho e tendo em vista um horizonte de sustentabilidade socioambiental, cultural e econômica para o uso da propriedade rural.

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

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 o proprietário 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 independentemente da sua extensão ou nível de produtividade. Aqui, o que está em jogo 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 ITR 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 ZEE supramencionado. Como sustentado ao longo deste trabalho, a utilização extrafiscal do ITR só faz sentido num amplo contexto de planejamento das atividades agropecuárias que vise à sustentabilidade. 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 ao

manejo sustentável dos sistemas produtivos; e d) o incentivo à geração e à difusão de informações e conhecimentos que facilitem a busca da sustentabilidade das atividades agropecuárias. Essas diretrizes traduzem os pontos de confluência do conjunto das obras analisadas durante a realização deste trabalho.

Vale reiterar que o ITR possui um grande potencial como instrumento para a implementação de políticas públicas, sobretudo aquelas que contemplem a conservação do meio ambiente. No entanto, o instrumento só pode render bons frutos num contexto de planejamento e execução de políticas públicas que envolva atores sociais, econômicos e políticos com base em compromissos e incentivos firmes à sua implementação, adotando uma ampla gama de medidas e considerando os determinantes históricos da formação do cenário em que se desenrolam as atividades agropecuárias no Brasil.

## REFERÊNCIAS

BALEEIRO, A. *Limitações constitucionais ao poder de tributar*. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1997.

BEZERRA, M. do C. L.; FERNANDES, M. A. (Coords.). *Cidades sustentáveis*: subsídios à elaboração da Agenda 21 brasileira. Brasília: Ministério do Meio Ambiente/ Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis/Consórcio Parceria 21 IBAM-ISER-REDEH, 2000a.

\_\_\_\_\_. *Redução das desigualdades sociais*. Brasília: Ministério do Meio Ambiente/ Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis/Consórcio Parceria 21, 2000b.

\_\_\_\_\_. VEIGA, J. E. da (Coord.). *Agricultura sustentável*. Brasília: Ministério do Meio Ambiente/Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis/Consórcio Museu Emílio Goeldi, 2000c.

CARRAZZA, E. *IPTU e progressividade, igualdade e capacidade contributiva*. Curitiba: Juruá, 1992.

DELGADO, N. G. Política econômica, ajuste externo e agricultura. In: LEITE, S. P. (Org.). *Políticas públicas e agricultura no Brasil*. Porto Alegre: EdUFRGS, 2001. p. 15-52.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS LEITE

– FAO. *Fundamentos teóricos para uma legislación tributaria em el sector agropecuária*. Roma: FAO, 1975.

HERCULANO, S. C. Elementos para um debate sobre a interdisciplinaridade. In: HERCULANO, S. C. [Org.]. *Meio ambiente: questões conceituais*. Niterói: Programa de Pós-graduação em Ciências Ambientais da UFF/Riocor, 2000.

HOLLANDA, S. B. de. *Raízes do Brasil*. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

LEROY, J. P. et al. *Tudo ao mesmo tempo agora* – desenvolvimento, sustentabilidade, democracia: o que isso tem a ver com você. Petrópolis: Vozes, 2002.

MIGNONE, C. F. A tributação da terra. In: CORDEIRO DA SILVA, P. (Coord.). *Cadastro e tributação*. Brasília: Fundação Petrônio Portela, 1982.

OLIVEIRA, J. M. D. de. *Direito tributário e meio ambiente: proporcionalidade, tipicidade aberta, afetação da receita*. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

PRADOJÚNIOR, C. *História econômica do Brasil*. 11. ed. São Paulo: Brasiliense, 1969.

VILARINHO, C. R. de O. *O Imposto Territorial Rural (ITR) no Brasil*. Campinas, 1989. Dissertação (Mestrado), Instituto de Economia – Unicamp.

WALD, H. P. *Tributacion de tierras agrícolas em economias subdesarrolladas*. México: Companhia General de Ediciones, 1964.