



Comentários da CAP

Proposta de Lei de Bases da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo

I- Introdução

A expressão das áreas agrícolas e florestais em termos de ocupação e uso do solo em Portugal Continental (Em Anexo, Quadro 1- Ocupação e uso do solo em Portugal Continental 1985/87-2000) evidencia a relevância que estas áreas têm quando o ordenamento do território é a questão em análise. O referido quadro permite constatar que:

- em 2000, 75,4% da superfície de Portugal Continental era ocupada com áreas agrícolas (48 %) e povoamentos florestais (27,4 %);
- considerando o conjunto da área agrícola, dos espaços florestais e das áreas com mato e pastagens naturais pobres, em 2000 alcança-se o valor de 94,3% do total, evidenciando-se assim a larguíssima preponderância das áreas utilizadas pela agricultura e florestas ou revestidas por vegetação natural na ocupação do solo de Portugal Continental;
- os territórios artificializados¹ observaram um crescimento muito forte, em qualquer das suas componentes, sendo que em 2000 se regista um aumento de 41,2 % face ao período de 1985-87.

A relevância das áreas agrícolas e florestais é tanto mais significativa se atendermos aos entrosamentos que se estabelecem entre as actividades agrícolas e silvícolas, a

¹ Inclui tecido urbano (dominância de habitação) e outros territórios (infra-estruturas e equipamentos económicos; infra-estruturas de transportes e espaços associados; e áreas em construção, de extracção e de deposição de resíduos)

gestão dos recursos solo e água, a conservação da natureza e biodiversidade ou ainda a conservação e valorização da paisagem.

É hoje reconhecido o carácter **multifuncional** da Agricultura, ou seja a agricultura desempenha outras funções para além da produção de alimentos, funções essas que se prendem entre outras com a biodiversidade, a gestão da paisagem, a fixação de carbono ou a regularização dos regimes hídricos.

Assim, para além da agricultura competitiva, importa manter outros sistemas que, apesar de não serem competitivos, são fundamentais para a manutenção da biodiversidade que lhes está associada, para a fixação de populações nas zonas rurais e, no geral, para a manutenção e desenvolvimento do território. Nestas zonas, surge então, com carácter prioritário, a necessidade de manter a gestão agrícola, pastoril ou florestal. A melhor via para evitar a perda de biodiversidade associada aos sistemas de agricultura que aí se praticam será a da contratualização, entre o agricultor e a sociedade. De facto, em matéria de prevenção do abandono, este é, o único instrumento eficaz.

Por outro lado, há zonas agrícolas do litoral- Entre Douro e Minho, Beira Litoral e Ribatejo e Oeste- imbricadas na rede urbana, onde se encontram sectores importantes (leite, horticultura, fruticultura, suinicultura). Este problema de ordenamento do território e que importa resolver surge em zonas em que, com o passar do tempo, o uso urbano se tornou dominante.

II- Proposta de Lei de Bases da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo

- A CAP saúda todas as alterações legislativas que permitam maior transparência, maior eficiência e que facilitem a tomada de decisões. O que acontece é que,

muitas vezes, os problemas surgem quando da aplicação e operacionalização dessas medidas, comprometendo os princípios que estavam na sua origem.

- É ainda de referir que a análise a esta Proposta de Lei está condicionada pelo facto de desconhecermos as propostas de revisão, actualmente em curso, de outros diplomas, nomeadamente o Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial e o Regime Jurídico da Reserva Ecológica Nacional. A análise destes diplomas deveria ocorrer em simultâneo.

Vinculação e Classificação e qualificação do solo- A CAP, por diversas vezes, alertou acerca das implicações, para o agricultor, em particular, e para os cidadãos, no geral, da existência de diferentes orientações (solo/água/conservação da natureza) com origens legais e regulamentares diversas, que muitas vezes não são conciliáveis, estão na origem de conflitos de difícil resolução e não são facilmente comunicáveis, nas suas diversas implicações, aos agentes económicos interessados. Surge-nos assim, como sendo da maior importância, a integração das várias orientações num único instrumento, neste caso o PDM, que desta forma parece corporizar, não só a promessa de resolução de muitos conflitos que hoje existem, mas também o de elemento facilitador da clareza de comunicação com os interessados.

Fica todavia em dúvida a forma como tal operacionalização será feita já que, passando os planos territoriais de âmbito local (municipal e intermunicipal) a ser os únicos instrumentos que vinculam os particulares (art.º 46º) e sendo esses planos territoriais que estabelecem o regime de uso do solo (art.º 9º), classificando-o em solo rústico ou urbano, consideramos ser importante esclarecer os critérios em que assenta a decisão de o plano territorial incluir dado solo como rústico ou como urbano. Analisando os elementos que constam da definição de solo rústico, ficando a dúvida sobre a forma como avaliam da reconhecida aptidão dos solos para os múltiplos fins enumerados, acaba por ficar claro que o solo rústico é, no limite, todo o solo que não é urbano. Assim sendo, consideramos importante esclarecer quais os parâmetros e índices de aproveitamento referidos no artigo 20º que são usados para definir o uso do solo.

Por outro lado, no ponto 3 do artigo 46º (Vinculação), não se entende o motivo da excepção, que prevê a vinculação directa e imediata dos particulares relativamente a normas legais ou regulamentares em matéria de recursos florestais. A que normas se estão a referir?

Esta excepção, que tem de ser esclarecida, a manter-se, compromete um dos objectivos desta Lei: os planos territoriais serem os únicos instrumentos de gestão territorial que vinculam directamente os particulares.

Também na sequência do que foi dito não se entende a redacção final do nº 4 do artigo 40º (**Âmbito nacional**), que refere que os programas especiais prevalecem sobre os planos territoriais de âmbito intermunicipal e municipal, quando estes passam a ser os únicos instrumentos de gestão territorial vinculativos do particular.

Sacrifício de direitos preexistentes e juridicamente consolidados- Reportando-nos ao que anteriormente foi exposto na Introdução, como vão ser enquadradas as situações das zonas agrícolas “engolidas” por zonas urbanas? Julgamos que elas deverão ser enquadradas no art.º 17º, relativo ao “Sacrifício de direitos preexistentes e juridicamente consolidados”.

Rede Natura 2000- Outra questão importante para a CAP e que nos parece não ter sido enquadrada nesta Lei respeitante às explorações agrícolas e florestais localizadas em áreas de Rede Natura 2000, que representam 15 % da área de SAU e 23% da área de floresta, a cujos proprietários são impostas limitações, no desenvolvimento da sua actividade, sem qualquer tipo de contrapartida (financeira, fiscal, ...). São disso exemplos os casos da ZPE de Mourão, Moura e Barrancos e da ZPE de Campo Maior em que solos de aptidão agrícola e importantes para o desenvolvimento deste sector, em domínios considerados estratégicos, como sejam o do olival e da vinha, não poderão agora ser alvo de novas plantações ou de rega.

A CAP entende que pretendendo-se preservar património natural, que é de todos, não poderão ser apenas os agricultores, proprietários e produtores florestais, a suportar esse custo. De facto, estes agentes, ao serem limitados na sua actuação e, ao serem

confrontados com aumentos de custos ou diminuição de rendimentos terão, em qualquer dos casos, de ser ressarcidos, já que efectivamente estão a prestar um serviço, que é o da produção de bens ambientais.

Consideramos que esta Lei deveria prever um mecanismo que permitisse de alguma forma compensar e indemnizar estes produtores pelas restrições que lhes são impostas.

Estruturação da propriedade- No nº 3 do art.º 19º apenas se referem as associações de municípios e as autarquias locais como entidades promotoras do emparcelamento. Julgamos que outras entidades reconhecidas como entidades gestoras de projectos de emparcelamento, como sejam as Organizações de Agricultores não devem ser negligenciadas já que, nalguns casos, têm papel determinante no emparcelamento de prédios rústicos. Como entidades promotoras do emparcelamento, deve-lhes ser dada a possibilidade de se pronunciarem relativamente a futuras acções que incidam sobre os mesmos prédios, de modo a assegurar que estas não contrariam os objectivos do emparcelamento que teve lugar.

Arrendamento Forçado- O art.º 36º desta Proposta de Lei (PL) diz respeito ao “Arrendamento Forçado”, que prevê no seu nº 2 que os prédios rústicos ou mistos sem proprietário conhecido e que não estejam a ser utilizados para fins agrícolas, florestais ou silvo-pastoris, podem ser objecto de arrendamento forçado. Esta disposição surge na sequência da Lei sobre Bolsa de Terras (BT) que já consagra o princípio do arrendamento forçado. A CAP discorda do princípio do “arrendamento forçado” por considerar que o mesmo limita o direito de propriedade. Não obstante o mesmo consta da Lei sobre a Bolsa de Terras.

Monitorização e Avaliação – O artigo 57º não faz referência em qualquer dos seus números à avaliação. Parece-nos que faria sentido que o nº 4, parte final se referisse ao relatório de avaliação da execução, pois só assim o mesmo fará sentido. Resta ainda saber quem fará a avaliação, pois não existe qualquer menção à entidade que a fará.

Impostos sobre o Património Imobiliário Rústico – O nº 2 do art.º 63º, diz respeito aos impostos sobre o património imobiliário rústico, prevendo que os que existem e aqueles que venham a ser criados, respeitem o princípio da capacidade contributiva, tomando em consideração o rendimento fundiário decorrente de uma utilização eficiente do solo e promovendo o efetivo aproveitamento do mesmo.

De acordo com o art.º 17º do CIMI (em vigor), o rendimento fundiário de um prédio rústico apura-se a partir da soma dos rendimentos das suas parcelas com os das árvores dispersas nelas existentes, quando pertencentes ao titular do direito ao rendimento do prédio e se, no seu conjunto, tiverem interesse económico.

O que o art.º 63, nº 2 da PL vem prever extravasa, em muito, aquilo que se encontra previsto no CIMI, acrescentando aos factores reais do rendimento e encargos de exploração previstos, a utilização eficiente do solo e a promoção efetiva da sua utilização ou aproveitamento.

Por outro lado, o art.º 70º, sobre a avaliação do solo rústico, prevê que a sua avaliação se faça mediante a capitalização do rendimento anual, plurianual, real ou actual da exploração. Que o rendimento potencial será calculado atendendo ao rendimento decorrente do uso, da fruição ou da exploração dos terrenos utilizando os meios técnicos que conduzam ao uso do solo mais eficiente. Que as benfeitorias possam ser avaliadas de forma independente em relação ao solo e que se o forem, serão valorizadas pelo método do custo de reposição depreciado no momento a que a avaliação respeita. Em relação à avaliação do solo rústico, a PL apresenta um elemento novo em relação à legislação actual: o potencial da exploração. De acordo com a PL, o rendimento potencial será calculado com base no rendimento decorrente do uso, da fruição ou da exploração dos terrenos utilizando os meios técnicos que conduzam ao uso do solo mais eficiente e de acordo com a lei aplicável. A novidade da PL em relação ao regime actualmente em vigor parece residir na utilização do conceito vago e indeterminado “meios técnicos que conduzam ao uso do solo mais eficiente”. A CAP não pode concordar com esta nova redacção que “parece abrir portas” à adopção de critérios subjectivos para o preenchimento de conceitos vagos e indeterminados que poderão dar origem a avaliações excessivas do património rústico. Pretende-se pois

evitar que as novas avaliações possam gerar valores patrimoniais muito elevados e desajustados da realidade.

O nº 4 do artº 70º da PL prevê que as benfeitorias e as plantações, avaliadas de forma independente da avaliação do solo, serão valorizadas pelo método do custo de reposição depreciado no momento da avaliação. Assim sendo, a quantia bruta a avaliar será substituída pelo correspondente custo de reposição, sendo a quantia das depreciações acumuladas ajustada com base na proporção entre aquelas quantias, a fim de obter o custo de reposição depreciado, ou seja, o justo valor. A quantia do excedente corresponderá, assim, à diferença entre a variação do custo e a variação das depreciações. Esta previsão não encontra paralelo no CIMI em vigor, o que merece a discordância da CAP.

Em face da PL sobre avaliação de prédios rústicos é legítimo que nos questionemos sobre a existência de um possível conflito conceptual entre as novas regras de avaliação que se propõem para os prédios rústicos e as normas fiscais aplicáveis aos produtores agrícolas, pessoas individuais ou colectivas, respectivamente em sede de IRS ou IRC.

Disposições finais e transitórias- As disposições finais e transitórias, Título VII, parecem-nos omissas relativamente a determinados aspectos, situações que devem ser clarificadas:

- A CAP não entende o alcance do art.º 80º, devendo ser clarificado o seu conteúdo e a remissão para os prazos aí previstos.
- Existe uma contradição sobre a entrada em vigor do diploma – os artºs 81º e 84º remetem reciprocamente um para o outro. Não se chega a perceber quando é que o diploma vai entrar em vigor. É necessário ter ainda em atenção que no artigo 84º se prevê a entrada em vigor de dois regimes jurídicos distintos

CAP, Fevereiro de 2014

Quadro 1- Ocupação e uso do solo em Portugal Continental 1985/87-2000

Uso do Solo	1985/87		2000		Variação 1985/87-2000		
	ha	% (a)	ha	% (b)	ha	% (b)-(a)	Δ % (b)/(a)
1. Territórios artificializados	169 168	1,9	238 887	2,7	69 719	0,8	41,2
1.1. Tecido urbano	133 736	1,5	175 055	2,0	41 319	0,5	30,9
1.2. Outros	35 432	0,4	63 832	0,7	28 400	0,3	80,2
2. Áreas agrícolas	4 346 877	48,9	4 266 220	48,0	- 80 657	-0,9	-1,9
2.1. Culturas e pastagens	3 060 586	34,4	3 025 778	34,0	- 34 808	-0,4	-1,1
2.2. Agricultura com espaços naturais e sistemas agro-florestais	1 286 291	14,5	1 240 442	13,9	- 45 849	-0,6	-3,6
3. Povoamentos florestais	2 474 134	27,8	2 437 673	27,4	- 36 461	-0,4	-1,5
4. Outros espaços florestais ^(#)	832 781	9,4	963 290	10,8	130 509	1,4	15,7
5. Matos e pastagens naturais ^(##)	790 860	8,9	716 723	8,1	- 74 137	-0,8	-9,4
6. Espaços descobertos ou vegetação esparsa	179 229	2,0	164 849	1,9	- 14 380	-0,1	-8,0
7. Zonas húmidas e massas de água	100 433	1,1	105 847	1,2	5 414	0,1	5,4
Total	8 893 482	100,0	8 893 489	100,0	7	0,0	0,0

Fonte: Cálculos realizados com base nas tabelas estatísticas publicadas em Mário CAETANO *et al.* (2005): *Alterações da ocupação do uso do solo em Portugal Continental: 1985-2000*, IA-UN-IGP.

(#)- Em outros espaços florestais incluem-se: os espaços florestais degradados e áreas ardidas; e as áreas de corte e de novas plantações.

(##)- Em matos e pastagens naturais inclui-se também a vegetação esclerofítica (carrascal, esteval, etc.).