



Comentários da CAP

Proposta de Lei de Bases do Ordenamento do Território e Urbanismo (LBOTU)

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 do Ordenamento do Território e Urbanismo (LBOTU)

- 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 Planeamento e o Regime Jurídico da Reserva Ecológica Nacional.

Fins- O art.º 2º, na opinião da CAP, deve referir expressamente a prevenção da erosão, já que se refere aos fins da política pública do solo. A CAP considera ainda que deveria haver também uma referência específica à salvaguarda das margens dos rios, à semelhança do que sucede com as orlas costeiras que são referidas na alínea j) deste artigo. Estas questões devem conseqüentemente ser repercutidas no subseqüente articulado da Lei.

Deveres de uso do solo- Ao art.º 8º deve ser acrescentada uma alínea que preveja o dever de respeitar o direito de propriedade.

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 12º), classificando-o em solo rústico ou urbano, desconhecemos os critérios em que assenta a decisão de o plano territorial

incluir dado solo como rústico ou como urbano, situação que nos parece dever ser rapidamente esclarecida, sob pena de se tornar discricionária.

Reportando-nos ao que anteriormente foi exposto na Introdução, como irão ser classificadas as áreas de “Outros espaços florestais” e de “Matos e pastagens naturais”? Como vão ser tratadas as áreas em risco de abandono, mas importantes para a conservação da natureza? Como vão ser enquadradas as situações das zonas agrícolas “engolidas” por zonas urbanas? Regem-se pelo disposto no art.º 19º? Mas prevê-se a deslocalização dessas estruturas para espaço criado/a criar para o efeito?

Por outro lado, os PDM têm de ter em conta ocupações já existentes e que condicionam usos futuros. Como exemplo, poderemos referir as barragens cuja classe de risco, no âmbito do Regulamento de Segurança de Barragens (DL nº 344/2007, de 15 de Outubro), pode ser alterada em função de novas ocupações do vale a jusante, implicando para os proprietários das barragens já existentes um maior nível de exigência no que respeita a medidas de segurança e, conseqüentemente, custos acrescidos.

Estruturação da propriedade- No nº 3 do art.º 21º deverá ficar acautelada não só a intervenção das Organizações de Agricultores que, nalguns casos, têm papel determinante no emparcelamento de prédios rústicos mas, também, a situação dos projectos de emparcelamento já em curso. Deve ser salvaguardada a possibilidade de a entidade que promove o emparcelamento se pronunciar 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.

Direito de preferência- Convém clarificar em que medida a garantia da titularidade dos recursos hídricos, prevista na alínea f) do art.º 32º é uma finalidade dos objectivos de política pública do solo que justifica o direito de preferência.

Arrendamento Forçado- O art.º 39º 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 este propósito importa referir que nos termos da Lei sobre a BT, o processo de reconhecimento das terras sem dono conhecido e sem utilização agrícola, florestal ou silvopastoril irá ser regulado por lei própria, devendo ser precedido de uma ampla divulgação do mesmo quer em Portugal quer no estrangeiro através da rede diplomática e consular. A CAP discorda do princípio do “arrendamento forçado” por considerar que o mesmo limita o direito de propriedade e por desconhecer até à data qualquer proposta ou projecto de regulamentação do conceito “de prédio sem proprietário conhecido e que não esteja a ser utilizado para fins agrícolas, florestais ou silvopastoris”.

Impostos sobre o Património Imobiliário Rústico – O nº 2 do art.º 65º, diz respeito aos impostos sobre o património 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 normal decorrente de uma utilização eficiente do solo e promovendo a efectiva utilização 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 65, 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 efectiva da sua utilização.

Por outro lado, o art.º 72º, 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 72º 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:

- Como é feita a compatibilização entre os PDM em vigor com os previstos nesta legislação?

De facto, enquanto os artigos 79º, 80º e 81º estabelecem a relação entre os programas e planos aí referidos com os que se encontram em vigor, não nos parece que exista qualquer referência aos PDM.

- Os Planos Especiais de Ordenamento do Território de acordo com a legislação em vigor obrigam os particulares. De acordo com a proposta legislativa agora apresentada, os Planos Especiais de Ordenamento do Território só vinculam os particulares a partir do momento em que o seu conteúdo seja integralmente vertido, nas condições e termos estabelecidos na lei, no plano director municipal ou plano intermunicipal que o substitua.

Confirmar que o artigo 80º apenas se aplica aos Planos Especiais de Ordenamento do Território que sejam aprovados após a entrada em vigor desta proposta legislativa.

- A CAP não entende o alcance do art.º 83º, devendo ser clarificado o seu conteúdo e o prazo aí referido.

CAP, 15 de Maio de 2013

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.).