



Bloco de Esquerda
Representação Parlamentar

Projeto de Lei N.º 200/XVII/1.ª

Inclui a prevenção de incêndios rurais na Lei do Banco de Terras

(Altera a Lei n.º 49/2023, 24 de Agosto)

Exposição de motivos

Os grandes incêndios florestais dos últimos 20 anos provocaram perdas humanas e materiais que exigem uma resposta abrangente e estrutural, designadamente ao nível da mudança do tecido produtivo nacional. Afinal, por um lado, estes incêndios aceleraram o abandono das pequenas explorações agrícolas, em particular nas regiões Centro e Norte. Por outro lado, esse mesmo abandono de explorações agrícolas, transformadas frequentemente em matos, e a expansão das áreas de eucalipto e de pinho não só prejudicam a biodiversidade, como aumentam o risco e a gravidade dos incêndios. É responsabilidade do Estado agir para transformar o território nacional de forma a ser mais seguro e mais próspero.

O território nacional tem sofrido grandes transformações demográficas, de paisagem e de usos. A tendência mundial para a deslocação da população para centros urbanos agravada por políticas públicas de encerramento de serviços públicos e de desproteção da pequena agricultura resultaram no abandono de terras agrícolas e florestais e no envelhecimento da população em várias áreas rurais.

Aos riscos do abandono do território somam-se os riscos em resultado das alterações climáticas agravando o perigo de incêndio, de erosão dos solos e de degradação dos recursos hídricos. Políticas públicas erradas de eucaliptização de grande parte do território nacional ocupado anteriormente por floresta autóctone e terrenos agrícolas contribuíram para o agravamento drástico destas ameaças.

É igualmente de salientar que, nos últimos cinco anos, a pandemia de Covid-19 e a invasão da Ucrânia pela Rússia mostraram, através da disrupção das cadeias internacionais de abastecimento, a fragilidade da desindustrialização e do abandono da agricultura em países como Portugal. Acresce que a redução da ocupação agrícola tem sido um dos principais motores do envelhecimento e do êxodo nas zonas rurais.

Portugal depende das importações para responder às suas necessidades agroalimentares, o que significa um défice na balança comercial agroalimentar superior a 3,6 mil milhões de euros em 2024. É necessário trabalhar para a segurança e soberania alimentar, criando condições para o aumento da produção agrícola do país e para uma distribuição mais justa na cadeia da economia agroalimentar. Um sistema económico onde a distribuição fica com a grande porção dos rendimentos da agricultura esmagando as margens dos agricultores não permite a boa gestão e ocupação das terras agrícolas.

Entre 1999 e 2009, o número de explorações agrícolas baixou de 416 mil explorações para 304 mil, uma redução ao ritmo de cerca de 3% ao ano. Com esta redução de 27% ao longo da referida década, desapareceram metade das explorações com menos de 5 hectares e um quarto das explorações de dimensão superior. No mesmo período, as explorações em que o produtor agrícola desempenha a sua atividade a tempo inteiro reduziram-se em 46%. Nos dez anos seguintes, o número de explorações agrícolas continuou a cair. O recenseamento agrícola de 2019 registou apenas 290 mil explorações, um decréscimo de 5% neste período. Entre 2019 e 2023, o número de explorações diminuiu para 261 500, uma queda de 9,8% em apenas 4 anos.

É igualmente de assinalar redução da superfície agrícola útil. A integração europeia e a Política Agrícola Comum provocaram uma transformação económica no país que resultou na redução da superfície agrícola útil de 3,53 milhões de hectares, em 1986, para 2,56 milhões de hectares em 2010 (cf. Land Use/Eurostat). Nos anos que se seguiram, o abandono de antigos terrenos agrícolas acentuou-se por impulso da crise económica e das políticas de austeridade da Troika. Em apenas 4 anos, entre 2011 e 2015, verificou-se uma redução de 4,35% da SAU. Seguiram-se alguns anos em que a queda foi menos acentuada, mas logo o cenário se agravou devido a fenómenos climáticos extremos, designadamente secas e incêndios. A superfície agrícola útil em 2024 correspondia a 2,28 milhões de hectares (uma redução de 5,79% em relação a 2015, estimando-se que ao fim de dez anos, em 2025, a redução corresponda a 6,61%).

Disponibilizar as terras agrícolas públicas desocupadas e as terras privadas que se encontram em estado de abandono é essencial para reduzir o risco de incêndio e para promover a segurança alimentar e a coesão territorial. Esta é também uma forma de responder aos obstáculos encontrados por quem se quer dedicar à atividade agrícola. É necessário promover o acesso à terra para nova instalação, o que é particularmente útil aos jovens agricultores, e viabilizar o ganho de dimensão das unidades produtivas previamente existentes, de forma a melhorarem o seu desempenho técnico e económico e garantirem viabilidade.

O Bloco de Esquerda vem, por isso, propor a criação de um banco público de terras agrícolas destinado a facilitar o acesso a terras por via do arrendamento rural, instrumentos reconhecidos como importantes para corrigir a dimensão física e económica das explorações, reduzir a dispersão da propriedade e incentivar o início da atividade agrícola, sobretudo de jovens agricultores.

A evolução legislativa

A existência de bancos de terras constitui ação de estruturação fundiária – cfr. alínea c) do n.º 2 do artigo 35.º e do artigo 37.º da Lei n.º 86/95, de 1 de setembro (Lei de bases do desenvolvimento agrário).

A Lei n.º 111/2015, de 27 de agosto, não acolhe a expressão “Banco de Terras” (antes acolhendo a, entretanto criada, bolsa de terras como instrumento de estruturação fundiária - artigo 3.º), mas regula a matéria da constituição de reserva de terras, no âmbito dos projetos de emparcelamento integral (artigos 31.º a 33.º).

A Bolsa de Terras foi um instrumento criado pela Lei n.º 62/2012, de 10 de dezembro, que tinha por objetivo facilitar o acesso à terra. Porém, esta medida revelou-se ineficaz, essencialmente porque não continha nenhum mecanismo eficaz de incentivo para a disponibilização das terras não agricultadas.

Em 2017 o Bloco de Esquerda apresentou um projeto de lei sobre o tema em apreço e voltou a apresentar a proposta, numa versão atualizada, em 2022. Estas iniciativas visavam a criação de um Banco de Terras, gerido pelo Estado, e constituído pelas terras agrícolas de propriedade pública, pertencentes ao Estado ou às autarquias, como as resultantes da aplicação do direito de preferência ou de ações públicas, designadamente

de estruturação fundiária e de emparcelamento. Nesta proposta, quando realizado por concurso público para arrendamento rural, o acesso aos terrenos inscritos no Banco de Terras é feito conferindo prioridade a quem já trabalha esses terrenos ou os que são contíguos, ou à instalação de jovens agricultores, ou a quem se quer dedicar à atividade agrícola como principal fonte de rendimento, com preferência para pessoas em situação de vulnerabilidade.

Por essa ocasião, o projeto de Lei do Bloco de Esquerda não foi aprovado, mas o Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda votou favoravelmente outra iniciativa, do Partido Socialista, a qual, apesar de insuficiente, correspondeu a um avanço no sentido da constituição de um banco público de terras, Lei 49/2023, 24 de agosto.

A proposta do Bloco de Esquerda

Atendendo aos graves problemas dos incêndios rurais e do abandono de terrenos agrícolas e florestais, o Bloco de Esquerda propõe superar as insuficiências da Lei 49/2023, 24 de agosto. Na proposta do Bloco de Esquerda, com o objetivo de combater o abandono dos solos produtivos, os proprietários são incentivados a iniciar atividade ou, em alternativa, integrar estes solos rústicos ou mistos em situação de abandono no Banco de Terras.

Caso os prédios rústicos ou mistos com aptidão agrícola se mantenham em situação de abandono (nem explorados pelo proprietário, nem incluídos no Banco de Terras) haverá lugar a uma penalização fiscal. Fica, desta forma, criado um incentivo para a utilização das terras agrícolas e dá-se uma oportunidade aos proprietários que não querem usar os seus terrenos para os rentabilizarem por via do seu arrendamento a terceiros, facilitando-se este processo através da existência de uma base de dados que publicita as terras disponíveis.

Caso os proprietários privados não optem por incluir a sua propriedade no Banco de Terras, e mantendo-se o abandono de determinado terreno após penalização fiscal ao longo de três anos sucessivos, a entidade gestora do Banco de Terras passará a poder recorrer à figura do arrendamento compulsivo para que esse terreno seja integrado no Banco de Terras. Esta medida de promoção do uso dos solos, caso o Governo se empenhe nesta importante tarefa, contribuirá também para a necessária atualização do cadastro rústico, por efeito do necessário recenseamento destes prédios.

A candidatura é feita mediante a apresentação de um plano de exploração, o qual estabelece a viabilidade económica do projeto com uma duração de 5 anos, permitindo garantir a sustentabilidade das atividades agrícolas a instalar e ter informação mais precisa sobre a realidade produtiva do país.

A dinamização do arrendamento rural permite responder de forma ágil à dificuldade no acesso à terra para o redimensionamento das explorações agrícolas ou para novos projetos de instalação, assim como facilita a disponibilização das terras, já que não envolve a alteração do título de propriedade e permite a sua rentabilização. Estipular um valor de renda que tenha em conta a realidade dos vários territórios é fundamental para combater a especulação fundiária, a qual poderia ser um obstáculo à concretização dos objetivos subjacentes à criação do Banco de Terras.

Estas são, no essencial, as propostas do Bloco de Esquerda de criação de um banco público de terras para arrendamento rural, visando promover a ocupação agrícola através do redimensionamento das unidades produtivas e da instalação de novos agricultores, sobretudo de jovens. Apresenta-se, assim, como um contributo para o aumento da viabilidade técnica e económica das explorações, o rejuvenescimento do tecido produtivo, a melhoria dos indicadores económicos do setor agroalimentar, o combate ao abandono agrícola e ao êxodo rural, e ainda a promoção da investigação, experimentação, demonstração e desenvolvimento agrários.

Atenta a matéria, devem ser ouvidos no âmbito do processo legislativo os órgãos de governo próprio das Regiões Autónomas, a Associação Nacional de Municípios Portugueses e a Associação Nacional de Freguesias.

Assim, nos termos constitucionais e regimentais aplicáveis, a Deputada do Bloco de Esquerda, apresenta o seguinte Projeto de Lei:

Artigo 1.º

Objeto

A presente lei inclui a prevenção de incêndios rurais e o combate ao abandono dos solos rurais nos objetivos do Banco de Terras, procedendo à alteração da Lei 49/2023, 24 de Agosto, que cria o Banco de Terras e o Fundo de Mobilização de Terras, do Código do Imposto Municipal sobre Imóveis, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 287/2003, de 12 de novembro, e da Lei n.º 111/2015, de 27 de agosto, que estabelece o Regime Jurídico da Estruturação Fundiária.

Artigo 2.º

Alteração à Lei 49/2023, 24 de Agosto

Os artigos 1.º, 4.º e 7.º da Lei n.º 49/2023, de 24 de agosto, passam a ter a seguinte redação:

«Artigo 1.º

Objeto

1 - [...].

2 - [...]:

a) [...];

b) [...];

c) [...];

d) [...];

e) [...];

f) Promover a ocupação do território e um modelo agrícola e florestal que reduza os riscos das alterações climáticas e a perigosidade dos incêndios rurais.

Artigo 4.º

Objeto

1 - [...]:

a) [...];

b) [...];

c) Integrados voluntariamente pelos seus proprietários;

d) Integrados nos termos do artigo 5.º-E.

2 - [...].

3 - [...].

Artigo 7.º

Cedência de terras

1 - A cedência a terceiros para utilização agrícola, silvopastoril ou florestal de prédios exclusiva ou predominantemente rústicos do domínio privado do Estado, do património próprio dos institutos públicos **e de proprietários privados** disponibilizados no Banco de Terras é efetuada através de procedimento concursal, **devendo os candidatos apresentar um plano de exploração associado à proposta candidatura**, sem prejuízo do disposto no número seguinte.

2 - [...].

3 - [...].

4 - [...].

5 - [...].

6 - [...].

7 - [...].

8 - [...].».

Artigo 3.º

Aditamento à Lei 49/2023, 24 de Agosto

São aditados os artigos 5.º-A, 5.º-B, 5.º-C, 5.º-D e 5.º-E à Lei n.º 49/2023, de 24 de agosto, com a seguinte redação:

«Artigo 5.º-A

Plano de exploração

1 - O plano de exploração descreve detalhadamente as ações e investimentos a efetuar para o desenvolvimento da atividade agrícola, definindo etapas e metas específicas, e analisa a respetiva viabilidade económico-financeira, considerando um período de cinco anos.

2 - Os serviços do Ministério com a tutela da agricultura prestam apoio técnico à elaboração do plano de exploração quando solicitado pelo candidato.

3 - O plano de exploração é apreciado pela entidade gestora no prazo máximo de 60 dias após a sua entrega, sendo comunicada a decisão ao candidato no prazo máximo de 10 dias após a apreciação estar concluída.

4 - O candidato tem a possibilidade de reapresentar por mais duas vezes o plano de exploração no caso do mesmo ser rejeitado pela entidade gestora.

5 - O Ministério com a tutela da agricultura pública em portaria o modelo a que deve obedecer a elaboração do plano de exploração e os critérios para a sua apreciação

Artigo 5.º-B

Declaração de abandono

1 - Compete às Direções Regionais de Agricultura e Pescas (DRAP), em colaboração com os municípios, as associações representativas dos agricultores e os serviços de finanças, proceder ao recenseamento de todos os terrenos com aptidão agrícola silvopastoril ou florestal em situação de abandono para efeito de aplicação do disposto no artigo anterior.

2 - O recenseamento é feito a partir da observância de ausência de atividade agrícola, florestal ou pecuária, por um período superior a três anos consecutivos.

3 - Excluem-se do disposto no número anterior os prédios mistos cuja parte rústica tenha dimensão inferior a 0,2 hectares.

4 - A DRAP notifica o proprietário que a respetiva propriedade foi recenseada para efeito de projeto de declaração de abandono, de modo a este exercer o direito de audiência prévia, e da decisão, nos termos e prazos previstos no Código do Procedimento Administrativo.

5 - A comunicação da identificação dos terrenos com aptidão agrícola considerados abandonados nos termos do presente diploma e sujeitos ao agravamento do IMI, é efetuada, por transmissão eletrónica de dados, pela DRAP no mesmo prazo previsto no CIMI para a comunicação da respetiva taxa anual.

6 - A decisão de declaração de prédio abandonado é suscetível de impugnação judicial, nos termos gerais previstos no Código de Processo nos Tribunais Administrativos.

7 - As entidades e os serviços da administração direta e indireta do Estado, bem como outras pessoas coletivas públicas, que possuam informações relevantes para cumprir o disposto no presente artigo, nomeadamente em termos de cadastro predial, têm o dever de as prestar, mediante solicitação, às DRAP.

Artigo 5.º-C

Prova de titularidade

1 - Para efeito de aplicação do agravamento do IMI aos terrenos declarados em situação de abandono, as matrizes prediais rústicas constituem presunção de titularidade bastante na ausência de cadastro geométrico, predial ou simplificado.

2 - Os resultados do recenseamento efetuado pelas DRAP, nos termos do artigo anterior, devem ser considerados na atualização dos respetivos registos matriciais quando subscritos pelos respetivos proprietários.

3 - Os resultados do recenseamento efetuado pelas DRAP, quando homologados pela Direção-Geral do Território, constituem igualmente presunção de titularidade bastante caso não tenha havido lugar à atualização das matrizes.

Artigo 5.º-D

Integração voluntária

1 - A integração voluntária de terrenos no Banco de Terras realiza-se através de um contrato, entre o proprietário e a entidade gestora, onde se estipula o prazo da integração, autoriza o seu arrendamento rural a terceiros e determinam as demais condições, direitos e obrigações das partes, bem como as causas e efeitos de resolução do contrato.

2 - O modelo a que deve obedecer o contrato referido no número anterior é publicado em portaria do membro do Governo responsável pela área do desenvolvimento rural.

3 - Durante o período de integração dos terrenos no Banco de Terras, poderão ocorrer alterações da titularidade do património respetivo, desde que esteja implícita a sub-rogação desta integração.

Artigo 5.º-E

Arrendamento compulsivo

Os terrenos abrangidos pelo n.º 2 do artigo 5.º-C podem ser objeto de arrendamento compulsivo, exclusivamente para integração no Banco de Terras, conforme o admitido pelo artigo 88.º da Constituição, nas seguintes condições:

- a) Terem sido objeto de aumento do IMI, nos termos do n.º 4 do artigo n.º 112.º do Código do IMI, por três anos sucessivos;
- b) Por sentença do tribunal comum da sua área.».

Artigo 4.º

Alteração ao Decreto-Lei n.º 287/2003, de 12 de novembro

É alterado o artigo 112.º do Código do Imposto Municipal sobre Imóveis, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 287/2003, de 12 de novembro, o qual passa a ter a seguinte redação:

«Artigo 112.º

[...]

1 - [...].

2 - [...].

3 - [...].

4 - As taxas previstas no n.º 1 são elevadas ao dobro, anualmente e de forma cumulativa, nos casos de prédios rústicos e partes rústicas de prédios mistos que sejam, nos termos da lei, declarados em situação de abandono pelas Direções Regionais de Agricultura, excetuando-se os que são integrados no Banco de Terras agrícolas para arrendamento rural.

5 - [anterior n.º 4].

6 - [anterior n.º 5].

7 - [anterior n.º 6].

8 - [anterior n.º 7].

9 - [anterior n.º 8].

10 - [anterior n.º 9].

11 - [anterior n.º 10].

12 - [anterior n.º 11].

13 - [anterior n.º 12].

14 - [anterior n.º 13].

15 - [anterior n.º 14].

16 - [anterior n.º 15].

17 - [anterior n.º 16].

18 - O disposto no n.º 5 não se aplica aos prédios que sejam propriedade de pessoas singulares.

19 - [anterior n.º 18].».

Artigo 5.º

Alteração à Lei n.º 111/2015, de 27 de agosto

É alterado o artigo 3.º da Lei n.º 111/2015, de 27 de agosto, que passa a ter a seguinte redação:

«Artigo 3.º

[...]

1 - [...].

a) [...];

b) [...];

c) [...];

d) [...];

e) O Banco de Terras;

f) O Fundo de Mobilização de Terras;

g) (anterior alínea e)).

2 - [...].

3 - [...].

4 - Ao Banco de Terras, ao Fundo de Mobilização de Terras e ao Fundo de Terras referidos, respetivamente, nas alíneas e), f) e do n.º 1 aplica-se o regime previsto na Lei n.º 49/2023 de 24 de agosto.».

Artigo 6.º

Regulamentação

O Governo regulamenta o presente diploma no prazo máximo de 120 dias.

Artigo 7.º

Entrada em vigor

O presente diploma entra em vigor com a aprovação do Orçamento do Estado subsequente à sua publicação.

Assembleia da República, 12 de setembro de 2025

A Deputadas do Bloco de Esquerda,

Mariana Mortágua