

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA REGIÃO AUTÓNOMA
DOS AÇORES



SUBCOMISSÃO DA COMISSÃO ESPECIALIZADA
PERMANENTE DE ECONOMIA

RELATÓRIO E PARECER

Audição n.º 134/XII-AR

**“Projeto de Lei n.º 297/XV (BE) - Cria o Banco Público de Terras
Agrícolas”**

12 DE OUTUBRO DE 2022



INTRODUÇÃO

A Subcomissão da Comissão Especializada Permanente de Economia analisou e emitiu parecer, na sequência do solicitado por Sua Excelência o Presidente da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores, sobre a **Audição n.º 134/XII-AR – “Projeto de Lei n.º 297/XV (BE) - Cria o Banco Público de Terras Agrícolas”**.

ENQUADRAMENTO JURÍDICO

O Projeto de Lei em apreciação foi enviado à Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores para audição, por despacho da Senhora Chefe do Gabinete de Sua Excelência o Presidente da Assembleia da República, com pedido de parecer, de acordo com o disposto no n.º 2 do artigo 229.º da Constituição da República Portuguesa.

A apreciação do presente Projeto de Lei enquadra-se no disposto no n.º 2 do artigo 229.º da Constituição da República Portuguesa e na alínea i) do artigo 34.º do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores, aprovado pela Lei n.º 39/80, de 5 de agosto, alterada pelas Leis n.ºs 9/87, de 26 de março, 61/98, de 27 de agosto, e 2/2009, de 12 de janeiro.

Considerando a matéria da presente iniciativa, constata-se que a competência para emitir parecer é da Comissão de Economia, nos termos da Resolução da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores n.º 1/2021/A, de 6 de janeiro, alterada pelas Resoluções da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores n.º 49/2021/A, de 11 de agosto, e n.º 52/2021/A, de 25 de outubro, que aprova as competências das comissões especializadas permanentes.



APRECIÇÃO NA GENERALIDADE

Conforme plasmado no seu artigo 1.º:

“1- A presente lei cria o Banco Público de Terras Agrícolas para arrendamento rural, doravante designado por Banco de Terras, com os objetivos de:

- a) Promover o redimensionamento das unidades de produção agrícola, melhorando as suas condições de desempenho técnico e económico;*
- b) Combater o abandono das explorações agrícolas e o êxodo rural;*
- c) Promover a produção agrícola e pecuária, e a gestão florestal;*
- d) Promover a conservação da natureza, da biodiversidade e da paisagem;*
- e) Facilitar o início da atividade agrícola, nomeadamente por jovens agricultores, rejuvenescendo o tecido produtivo;*
- f) Melhorar os indicadores económicos do setor agroalimentar, aumentando a produção;*
- g) Apoiar a investigação, experimentação, demonstração e desenvolvimento agrários;*
- h) Promover a ocupação do território e um modelo agrícola e florestal que reduza os riscos das alterações climáticas e a perigosidade dos incêndios rurais.*

2 - A presente lei procede ainda:

- a) À alteração do Código do Imposto Municipal sobre Imóveis, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 287/2003, de 12 de novembro, agravando o Imposto Municipal de Imóveis nos casos de terrenos com aptidão agrícola declarados em situação de abandono;*
- b) À alteração da Lei n.º 111/2015, de 27 de agosto, que estabelece o Regime Jurídico da Estruturação Fundiária”.*

A iniciativa em apreço refere, em sede de exposição de motivos, que *“O território nacional sobre 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 contribuí para o agravamento drástico destas ameaças.

A pandemia, a disrupção das cadeias internacionais de abastecimento e, mais recentemente, a inovação da Ucrânia pela Rússia mostraram a fragilidade da desindustrialização e do abandono da agricultura em países como Portugal.

Neste contexto, a gestão do território e da conservação da biodiversidade enfrenta enormes dificuldades, mas também se mostra essencial ao desenvolvimento de um país coeso e solidário. Também a componente social é descurada com esta gestão do território. A redução da ocupação agrícola tem sido um dos principais motores do desemprego, envelhecimento e êxodo nas zonas rurais, sem que isso se traduza em melhores resultados no sector produtivo e na economia portuguesa.

Portugal depende das importações para responder às suas necessidades agroalimentares, o que significa um défice na balança comercial agroalimentar superior a 3,8 mil milhões de euros, em 2021. 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.

A população empregada pelo sector primário caiu drasticamente. Em 1980 este sector empregava 1,1 milhões de trabalhadores, em 1990 empregava 846 milhares, no ano 2000 eram 645 milhares, em 2010 totalizavam 549 milhares e em 2021 situam-se nos 131 milhares. Parte desta quebra deve-se a novos modelos de agricultura e ao uso de maquinaria, mas a sua dimensão mostra que se deve em muito ao abandono do território.



O resultado das políticas públicas tem sido catastrófico: entre 1999 e 2009, o número de explorações agrícolas reduziu-se a um ritmo de 3% ao ano (25% ao fim de 10 anos), tendo desaparecido metade das explorações com menos de 5 hectares e um quarto das explorações de dimensão superior. Neste período, as explorações em que o produtor agrícola desempenha a sua atividade a tempo inteiro reduziu-se em 46%. Entre 2000 e 2009, a agricultura portuguesa perdeu 31,6% de trabalhadores, ou seja, mais de 100 mil pessoas.

Ao mesmo tempo, não se apostou no rejuvenescimento do tecido produtivo, o qual é extremamente envelhecido: entre 1999 e 2009 a população rural envelheceu drasticamente, passando a idade média dos produtores de 46 anos para os 52 anos, respetivamente; em 2005, os produtores com 65 e mais anos representavam 47,3%, enquanto em 1989 eram 28,8%. Pelo contrário, os produtores com menos de 35 anos, que em 1989 representavam 6,7%, passaram em 2005 para apenas 2,2%. Estes números colocam em causa a manutenção futura da ocupação e produção agrícola, devendo ser motivo de forte preocupação ao nível da intervenção pública.

Igualmente, entre 1989 e 2005 reduziu-se a superfície agrícola útil (SAU), na ordem dos 8%, ocorrendo uma profunda alteração na sua composição: as terras aráveis, que representavam 58,6% da SAU em 1989, diminuíram mais de 1 milhão de hectares, contribuindo em 2005 apenas para 1/3 da SAU. Pelo contrário, a área de pastagens permanentes aumentou, em termos relativos, de 20,9% para 48,1%, nem sempre correspondendo a um aumento efetivo da produção agrícola extensiva de herbívoros. Ou seja, o abandono da propriedade agrária traduz-se numa redução da superfície agrícola útil, com a conseqüente perda de riqueza de interesse social e público que um país, ainda mais no contexto atual, não se pode permitir.

Importa, assim, recuperar a ocupação agrícola do país para a criação de emprego, aumento da produção e rejuvenescimento do tecido produtivo, contrariando por esta via o ciclo de declínio de muitas zonas rurais e melhorando os indicadores económicos do setor agro-alimentar do país.

Disponibilizar as terras agrícolas públicas desocupadas ou as que se encontram em estado de abandono para responder a estes objetivos é essencial, contrariando um dos



principais problemas sentidos por quem se quer dedicar a esta atividade: a dificuldade no acesso à terra para nova instalação, como é o caso dos jovens agricultores, ou para ganho de dimensão das unidades produtivas existentes, de forma a melhorarem o seu desempenho técnico e económico e garantirem viabilidade, tendo em conta a grande fragmentação da propriedade que caracteriza a maior parte do país.

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 é 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.

A proposta do Bloco de Esquerda

Em 2017 o Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda apresentou um projeto de lei sobre o tema em apreço. A presente iniciativa legislativa corresponde à atualização desse projeto de lei.

O Banco de Terras é gerido pelo Estado, sendo 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.

Considerando a necessidade premente de combater o abandono dos solos produtivos, é proposta a penalização fiscal dos prédios rústicos ou mistos com aptidão agrícola em situação de abandono, a não ser que os mesmos integrem o banco público de terras.

Desta forma, é 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.

Mantendo-se o abandono de determinado terreno após penalização fiscal ao longo de três anos sucessivos, a entidade gestora do Banco de Terras pode recorrer à figura do arrendamento compulsivo para que esse terreno seja integrado no Banco de Terras.

O recenseamento destes prédios para efeito de aplicação da penalização fiscal irá ainda permitir atualizar os respetivos registos prediais, sendo um importante contributo para a realização do cadastro rústico, tarefa complexa que se afigura como urgente.

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 famílias monoparentais, para as pessoas vítimas de violência doméstica e para as pessoas com estatuto de refugiado.

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”.

APRECIÇÃO NA ESPECIALIDADE

Nada a registar.

SÍNTESE DA POSIÇÃO DOS DEPUTADOS

PS: aprova o relatório e emite parecer desfavorável relativamente à presente iniciativa.

PSD: aprova o relatório e emite parecer desfavorável relativamente à presente iniciativa.

CDS-PP: Atendendo ao facto de o diploma em apreciação ter já sido votado e rejeitado na Assembleia da República, o GP do CDS-PP não emite parecer face a esta iniciativa. Ademais, registam com desagrado o facto de se fazerem pedidos de parecer e, antes do término dos prazos legais, a iniciativa ser debatida e votada, ao arrepio do respeito institucional que esta Assembleia merece.

CH: Não emitiu parecer.



BE: O Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda, apesar de não ter assento na Comissão Especializada Permanente de Economia, foi auscultado, não tendo emitido parecer.

PPM: Não emitiu parecer.

IL: Não emitiu parecer.

PAN: Não emitiu parecer.

DEPUTADO INDEPENDENTE: Não emitiu parecer.

VOTAÇÃO DOS DEPUTADOS

O **Grupo Parlamentar do PS** emite **parecer desfavorável** relativamente à presente iniciativa.

O **Grupo Parlamentar do PSD** emite **parecer desfavorável** relativamente à presente iniciativa.

CONCLUSÕES E PARECER

A Subcomissão da Comissão Especializada Permanente de Economia deliberou, por unanimidade, dar parecer desfavorável à presente iniciativa, com os votos contra do PS e do PSD.

Ponta Delgada, 12 outubro de 2022.

A Relatora

Patrícia Miranda



O presente relatório foi aprovado por unanimidade.

O Presidente

José Ávila