

### Resolução do Conselho de Ministros n.º 13/2019

O Programa do XXI Governo Constitucional considera que a floresta nacional possui uma indiscutível importância sob diversos prismas, quer em termos económicos e sociais, nomeadamente pelo papel muito relevante na criação de emprego, na permanência das populações nas zonas rurais e como fonte de rendimento diversificado, quer em termos ambientais, enquanto garante da regulação do sistema hídrico, de preservação de solo, de proteção microclimática e de sumidouro de CO<sub>2</sub>.

No sentido de valorizar este ativo nacional e, em particular, torná-lo mais resiliente aos incêndios rurais, que põem em causa a sustentabilidade e competitividade futura dos sistemas agroflorestais do País, o Governo tem levado a cabo nos últimos dois anos um extenso trabalho de criação de novos diplomas legais, bem como de incentivos e ações visando a valorização do património florestal e a criação de condições para uma mais eficaz gestão florestal.

Destacam-se, de entre o conjunto de diplomas aprovados, aquele que criou um projeto-piloto de informação cadastral simplificada de prédios rústicos, de cariz experimental, cuja avaliação se encontra neste momento concluída, recomendando a sua extensão a todo o território nacional, bem como os diplomas de criação das entidades de gestão florestal e do regime fiscal destas entidades, como resposta à necessidade de gestão da paisagem rural e da criação de uma ocupação do território mais resiliente aos incêndios.

Paralelamente, o Governo, através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 157-A/2017, de 27 de outubro, comprometeu-se a criar apoios específicos ao setor, destacando-se: a disponibilização de incentivos financeiros provenientes de diversos fundos para a criação de modelos de silvicultura em mosaico; a criação de um sistema de contribuição para a limpeza das florestas, com o objetivo de incentivar a gestão de carga de combustíveis nos terrenos florestais; a aprovação de um programa para Estímulo ao Financiamento da Floresta (PPF — Plano Poupança Florestal); e a dotação do Fundo Florestal Permanente e do Fundo Ambiental de capacidade financeira e orçamental para suportar estas ações.

Estas medidas estão em linha com o conjunto de outras iniciativas que visam a valorização da floresta e a sua gestão ativa e o desenvolvimento económico e social dos territórios rurais, procurando igualmente a diversificação da ocupação e das atividades económicas, bem como a diversificação dos produtos e aplicações, destacando-se o Programa de Revitalização do Pinhal Interior (PRPI), aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 1/2018, de 3 de janeiro, onde foram aprovadas diversas medidas que reclamam intervenção legislativa, como é o caso da medida 1.1.2 — Mecanismos reguladores de prédios rústicos —, da medida 1.2.3 — Benefícios e incentivos fiscais ao investimento no setor florestal — e da medida 1.2.4 — Fomento à criação de organismos de investimento florestal coletivos.

Com vista ao desenvolvimento e concretização das medidas previstas nos referidos diplomas, de medidas complementares à recente reforma florestal e de outras medidas de incentivo à valorização do território florestal e à gestão florestal ativa, de natureza plurissetorial e transversal e obrigando a uma abordagem complexiva e integrada, foi criado um grupo de trabalho (GT), coordenado pelo Ministro Adjunto, através do Despacho n.º 5838/2018, publicado no *Diário da República*, n.º 113, de 14 de junho,

dos Ministros das Finanças (MF), Adjunto (atual MAEC), do Ambiente (atual MATE) e da Agricultura, Florestas e Desenvolvimento Rural (MAFDR). O GT integrou representantes dos referidos ministros, da Ministra da Justiça (MJ), da Unidade de Missão para a Valorização do Interior (UMVI) e da Estrutura de Missão para a instalação do Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais (EMISGIF).

O GT desenvolveu a sua atividade entre junho e outubro do corrente ano, tendo feito uma análise do enquadramento e dos atuais benefícios e incentivos fiscais ao investimento no setor florestal e uma reflexão sobre a caracterização da floresta em Portugal.

Na sequência da sua análise, o GT apresentou ao Governo um relatório de diagnóstico e as propostas de medidas de atuação para a valorização do território florestal e de incentivo à gestão florestal ativa, complementares à recente reforma florestal. A concretização das medidas de atuação efetua-se através de iniciativas, legislativas ou outras, a cargo de uma ou mais áreas de governação, as quais são identificadas para cada medida.

Assim:

Nos termos do n.º III — 9 e 10 da Resolução do Conselho de Ministros n.º 157-A/2017, de 27 de outubro, da Resolução do Conselho de Ministros n.º 1/2018, de 3 de janeiro, e da alínea g) do artigo 199.º da Constituição, o Conselho de Ministros resolve:

1 — Aprovar o relatório de diagnóstico e as medidas de atuação para a valorização do território florestal e de incentivo à gestão florestal ativa, na sequência da reforma da floresta, propostas pelo grupo de trabalho constituído pelo Despacho n.º 5838/2018, 14 de junho, constantes do anexo à presente resolução e que dela faz parte integrante.

2 — Determinar que a presente resolução entra em vigor no dia seguinte ao da sua publicação.

Presidência do Conselho de Ministros, 22 de novembro de 2018. — O Primeiro-Ministro, *António Luís Santos da Costa*.

ANEXO

(a que se refere o n.º 1)

#### Relatório de Diagnóstico

##### I. Caracterização da floresta em Portugal

De acordo com o último Inventário Florestal Nacional (IFN6), a floresta em Portugal apresenta-se como o principal uso do solo, ocupando 35,4 % do território nacional, seguindo-se os matos e pastagens, com 32 %. Esta ocupação do solo determina que mais de 2/3 do território nacional seja ocupado por espaços silvestres, no qual se incluem as matas florestadas e as matas e pastagens espontâneos, incultos ou sem exploração. Deste modo, enquanto 24 % do solo rústico português se encontra afeto à exploração produtiva da floresta, 36 % encontra-se assilvestrado, ou seja, sujeito a nenhuma ou a muito ténues ações de gestão e, por isso, exposto a um conjunto de riscos ambientais inter-relacionados, dos quais se destacam incêndios, pragas e doenças e proliferação de espécies invasoras.

A evolução recente corrobora este peso das áreas sem gestão, como sejam matos e pastagens espontâneos, os quais registaram, entre 1995 e 2010, um crescimento de 12 %. Já as áreas de floresta registaram uma diminuição de 4,6 %, o que corresponde a uma taxa de perda líquida de

-0,3 %/ano, o que significa em média 10 mil hectares ano. A área florestal diminuiu sobretudo devido à diminuição da área do pinheiro-bravo e do sobreiro, apesar da área do eucalipto ter continuado a aumentar.

Em termos de características, a floresta portuguesa apresenta acentuada diversidade na sua composição, estrutura dos povoamentos e variação regional, refletindo, em grande medida, a heterogeneidade biogeográfica regional — relevo acentuado do Norte e Centro e as penepalanças alentejanas. De acordo com os resultados publicados no âmbito do último Inventário Florestal Nacional (IFN5; AFN, 2010) as espécies dominantes no território continental português são: *i*) o pinheiro bravo, com uma área de ocupação, em povoamentos puros e mistos, estimada em cerca de 1 milhão de hectares; *ii*) o eucalipto com uma área de ocupação, em povoamentos puros e mistos, estimada em cerca de 800 mil hectares; e *iii*) o sobreiro, com uma área de ocupação, em povoamentos puros e mistos, estimada também em cerca de 800 mil hectares.

Quanto à gestão, está distribuída entre proprietários privados (84 %), comunitários (14 %) e públicos (2 %), o que coloca Portugal como um dos países do mundo com maior percentagem de área florestal privada. A comparação com o resto da Europa (UE-28), onde 40 % da floresta é detida por entidades públicas (com valores que oscilam entre 86 % na Bulgária e 19 % na Áustria), tornam evidente o quão *sui generis* é o regime de propriedade florestal em Portugal.

Outro dado relevante, que condiciona o tipo e perfil florestal, prende-se com a estrutura da propriedade privada, extremamente fragmentada, sobretudo a norte do Tejo (em 14 dos 18 distritos, a média dos prédios rústicos é de 0,57 hectares), tornando incompatíveis a dimensão da propriedade e a escala adequada para uma gestão florestal ativa e racional. Acresce a esta disfuncionalidade, o facto de existirem muitos proprietários que desconhecem a localização, limites e titularidade dos prédios, um sem número de prédios sem dono conhecido ou ao abandono, que com a realização do cadastro simplificado vai ser possível determinar a verdadeira dimensão, e, ainda, a falta de atualização do registo predial e a excessiva compropriedade.

## II. A fileira florestal

O setor florestal tem uma importância indiscutível na economia do País, representando cerca de 3 % do Produto Interno Bruto e 15 % do Valor Acrescentado Bruto (VAB) industrial o que, em termos monetários, significa mais de 3 mil milhões de euros (valores de 2014). É fortemente orientado para a exportação, com os produtos intermédios e finais das fileiras da floresta a ascender a 10 % do total das exportações do país. Desde 2012, as exportações ultrapassaram as importações em 2 mil milhões de euros (2,5 mil milhões de euros em 2015). Em coerência, no mesmo período, a taxa de cobertura das exportações sobre as importações foi em média na ordem dos 200 %, evidenciando o dinamismo e importância na balança comercial externa.

O setor florestal é ainda responsável pela criação de cerca de 92 mil postos de trabalho, dos quais quase 25 mil correspondem a empregos no setor primário e indústrias transformadoras de base florestal, sobretudo em regiões deprimidas do ponto de vista económico.

Para além deste valor económico e social, o setor florestal apresenta também um elevado valor ambiental, em

múltiplas vertentes. Desde logo, a biomassa florestal enquanto uma das principais fontes de energia renováveis hoje utilizadas em Portugal — segundo a DGEG (2016), cerca de 54 % da produção de energia renovável provém da biomassa, a qual corresponde a 13 % do total de consumo de energia final do país. Numa avaliação recente estimou-se em 2,2 M ton/ano a disponibilidade potencial de biomassa para produção de energia (origens floresta e indústria transformadora da madeira). Para além desta importância enquanto fonte de energia limpa, os espaços florestais fornecem externalidades ambientais positivas, como a manutenção dos solos, da biodiversidade, a regulação do clima e a retenção da água. Desempenham, tradicionalmente, funções de suporte a sistemas socioecológicos agrossilvopastoris e, mais recentemente, a floresta é também vista como propiciadora de atividades ligadas ao lazer, ao bem-estar, à valorização e fruição da paisagem e ao turismo de natureza.

Não obstante esta importância do setor florestal, nomeadamente em termos económicos, as principais espécies fornecedoras de matérias-primas consumidas pela indústria apresentam um conjunto de problemas que condicionam o crescimento não só a jusante (indústrias), como também a montante, nomeadamente, a sua valorização junto dos proprietários florestais. A este nível destacam-se:

*i*) O Eucalipto sendo uma das espécies com maior representação na floresta portuguesa, e apesar da sua área de dispersão estar preferencialmente instalada nas regiões de maior produtividade e ser liderada por qualificados grupos florestais, apresenta ainda assim uma baixa produtividade incapaz de satisfazer a necessidade de matérias-primas na ordem de 7,7 milhões m<sup>3</sup>, obrigando à importação de mais de 1,5 milhões de m<sup>3</sup> (que servem também, como é compreensível, para manter internamente os preços no produtor a níveis que permitam uma maior competitividade dos produtos — pasta e papel);

*ii*) O Pinheiro-Bravo apresenta um *deficit* significativo entre a procura e a oferta que obriga igualmente a importações dado que, apesar de representar 23 % da área florestal, tem uma estrutura etária tendencialmente baixa não libertando em tempo útil os volumes necessários — 4,4 milhões de m<sup>3</sup>, contra uma existência de cerca de 2,1 milhões m<sup>3</sup> para o setor de transformação — a que acresce a emergente utilização de madeira para queima e fabrico de *pellets*, novo produto que deve ser considerado tanto no crescimento da procura interna, como no aumento da procura externa;

*iii*) A Cortiça apresenta um quadro de regressão de disponibilidade de oferta o que aconselha, por antecipação, a tomada de medidas para aumentar a área de produção. Ao mesmo tempo, o Montado apresenta, em resultado de diversos fatores de declínio nas áreas onde, até hoje, tem sido o seu território de expansão, o que implica o delineamento de uma nova visão, no sentido de iniciar um processo de promoção da cultura do Sobreiro nas áreas ecológicas próprias nomeadamente a Norte do Tejo e, muito em particular, no Centro, utilizando-o para promover tanto o aumento e diversificação da produção, como proporcionar espaços mais biodiversos e mais protegidos e resilientes ao risco de incêndio.

Deste retrato, destacam-se duas ideias-chave que devem ser consideradas na definição das estratégias para o setor: *a*) o País importa madeira de folhosas de florestas temperadas, quando dispõe de solos para a instalação de espécies de folha caduca (estudo feito em 2001 pela DGF, apontava

para cerca de 70 mil hectares de terras com condições edafoclimáticas adequadas para instalar estas espécies); e *b*) a produção de madeira de resinosas para a indústria tem vindo a diminuir a taxas preocupantes (variação média anual -2 %), tendência contrária dos outros países da Europa. A manter-se a trajetória atual, a floresta diminuirá 30 % da ocupação do solo até 2050.

Estas tendências ocorrem num contexto de degradação da qualidade da floresta, caminhando-se para espaços florestais de monocultura, de baixa biodiversidade, com o aumento de áreas de mato e de espécies invasoras. O ganho para os matos coincide com o despovoamento do território. A diminuição do montado, a sul, acarreta preocupações acrescidas associadas à perda de biodiversidade, ao impacto das alterações climáticas e à desertificação dos solos.

Estas evidências reforçam as incertezas ao nível do mercado nacional para satisfazer as necessidades de matéria-prima das indústrias, as quais têm capacidade instalada suscetível de reforçar o seu papel no crescimento e competitividade económica do País.

### III. Principais constrangimentos e desafios

Do quadro apresentado anteriormente, ficou expresso um conjunto de problemas que afetam a produção florestal em Portugal e que são resultado da evolução estrutural da sociedade portuguesa. O processo de diminuição da população ativa no mundo rural, que se verificou a partir da década de 50 do século passado, veio alterar muitas das práticas culturais e o contexto económico da produção florestal. A menor presença humana nestes territórios e o contínuo e acentuado envelhecimento, a par do agravamento dos custos de produção e das condições físicas e estruturais do território, determinam um quadro marcado pelos seguintes constrangimentos:

*i*) O crescente abandono da floresta e acumulação de combustível — a questão do valor económico proporcionado pela floresta é elemento determinante do comportamento dos proprietários rurais face à decisão de gestão da sua propriedade. A sua opção, consciente, pelo abandono da exploração é quase sempre assumida quando esse valor económico é diminuto e não permite uma remuneração suficiente pelas atividades de gestão florestal. O abandono leva ao surgimento de extensas massas homogêneas de combustível e à formação de corredores contínuos de combustível, unindo o espaço florestal ao agrícola (naturalizado) e ao espaço urbano, através da elevada acumulação de combustíveis que mais tarde, na presença de um incêndio, incrementarão a intensidade, severidade e velocidade de propagação do fogo, criando zonas de alto risco e de grande complexidade nos trabalhos de extinção. Estima-se que dos três milhões de hectares de área florestal, apenas um esteja adequadamente gerido;

*ii*) A intensidade e frequência de incêndios rurais — Entre 2000 e 2015, a média de área ardida foi de 127 mil hectares ano, dos quais cerca de metade dizia respeito a matos. Esta intensidade e frequência de incêndios traduz-se numa cada vez maior perceção de risco de incêndio florestal, o que conduz a uma menor capacidade de atração e capacidade de captação de investimento;

*iii*) A falta de rentabilidade — o elevado risco de incêndio, os prazos de retorno dilatados e rentabilidades incertas e a ausência de incentivo económico empurram os proprietários para o desinvestimento e mesmo abandono, ou em

alternativa, por optar por espécies de crescimento rápido. A escala da paisagem e do ordenamento, estas decisões individuais racionais concorrem para um ciclo negativo que tem vindo a agravar o problema dos incêndios;

*iv*) A diminuição da produção florestal — que pode pôr em causa a sustentabilidade da exploração florestal no futuro. Se as atuais trajetórias não reverterem, a produção de madeira será inferior ao consumo da indústria nacional, com impactos no aumento das importações e da dependência externa do setor e diminuição de *stock* e área florestal disponível, devido ao aumento do ritmo de extração de madeira para colmatar o défice;

*v*) O subaproveitamento — apesar do contributo do setor florestal para a economia nacional, as perdas anuais por uma importante parte do solo rústico estar abandonado ou em estado inulto significam para o setor florestal em perdas anuais estimadas em cerca de mil milhões de euros;

*vi*) A excessiva fragmentação da propriedade florestal e o desconhecimento da sua área georreferenciada — que se reflete em custos acrescidos de exploração e diminuída rentabilidade. Torna-se necessário reforçar os mecanismos jurídicos e fiscais que facilitem o conhecimento sobre a descrição geográfica dos prédios rústicos e mistos e sobre os seus titulares, bem como incentivem o redimensionamento e a concentração da propriedade rústica;

*vii*) A assimetria de poder negocial entre uma produção fragmentada e uma procura concentrada.

Perante estes problemas estruturais e conjunturais, impõe-se uma visão de longo prazo para o setor florestal, assente na procura:

*i*) Soluções jurídicas e fiscais mais assertivas em termos de promoção do ordenamento do território florestal e do aproveitamento do potencial produtivo da floresta;

*ii*) Medidas promotoras de práticas de gestão e de silvicultura, aumento da qualificação profissional dos agentes, da capacidade tecnológica e de operacionalização e da incorporação de inovação;

*iii*) Políticas agrícolas e florestais com recurso a diferentes fundos de financiamento que promovam o ordenamento agroflorestal e a remuneração dos proprietários florestais por externalidades ambientais geradas;

*iv*) Reequilíbrio entre o poder e a supremacia do mercado face à dispersão e fragilidade da oferta atomizada.

### Medidas de Atuação

#### I — Medidas de natureza fiscal de incentivo à gestão ativa da propriedade rústica

##### Medida n.º I.1

Denominação: Alteração ao Estatuto dos Benefícios Fiscais (EBF) em matéria de incentivos fiscais à atividade silvícola, entidades de gestão florestal e unidades de gestão florestal e organismos de investimento coletivo em recursos florestais

Área da governação responsável pela execução: MF  
Descrição: Previsão na proposta de Lei do Orçamento do Estado para 2019 (LOE 2019) da alteração do Estatuto dos Benefícios Fiscais (EBF), visando atuar nos seguintes eixos:

*a*) Incentivos fiscais à atividade silvícola — artigo 59.º-D do EBF: pretende-se alargar as majorações já previstas nos n.ºs 12 e 13 aplicáveis aos sujeitos passivos de IRS ou IRC

que exerçam uma atividade comercial, industrial ou agrícola e que estejam abrangidos pelo regime da contabilidade organizada. Deste modo, aquelas majorações passam a ser aplicadas igualmente aos sujeitos passivos abrangidos pelo regime simplificado;

b) Entidades de gestão florestal e unidades de gestão florestal — artigo 59.º-G do EBF: pretende-se reduzir os custos de contexto e simplificar a aplicação do regime fiscal aprovado pela Lei n.º 110/2017, de 15 de dezembro. Neste caminho de simplificação é retirada a referência expressa à isenção em IMT, numa lógica de privilegiar a atribuição de isenções de impostos locais através dos mecanismos da Lei das Finanças Locais. Por outro lado, pretende-se incentivar o financiamento por capitais próprios destes veículos através da introdução de um regime de neutralidade fiscal em sede de IRS para os casos de entradas em espécie no capital das entidades de gestão florestal (EGF) e das unidades de gestão florestal (UGF), diferindo a tributação das mais-valias dos bens transferidos para o momento da alienação do capital ou liquidação daquelas entidades. Paralelamente, pretende-se facilitar o acesso a capitais alheios, potenciando a capacidade de investimento das EGF/UGF através do alargamento da isenção em imposto do selo às operações de crédito concedido a estas entidades;

c) Organismos de investimento coletivo em recursos florestais — artigo 24.º do EBF: tendo em conta as alterações introduzidas pela Lei n.º 110/2017, de 15 de dezembro, constata-se a existência de uma discriminação positiva das EGF e das UGF face ao atual regime fiscal aplicável aos fundos de investimento imobiliário em recursos florestais. Assim, promove-se a equiparação dos regimes fiscais aplicáveis a estas entidades. Contudo, esta equiparação não se encontra totalmente expressa na redação do artigo 24.º do EBF na parte do imposto do selo aplicável às operações de crédito, porquanto já existe uma isenção genérica aplicável a estas operações através da alínea e) do n.º 1 do artigo 7.º do Código do Imposto do Selo.

#### Medida n.º I.2

Denominação: Plano Poupança Florestal (PPF)

Área da governação responsável pela execução: MF

Descrição: Previsão na proposta de LOE 2019 de autorização legislativa ao Governo para criar um regime de benefícios fiscais no âmbito dos Planos de Poupança Florestal (PPF) que sejam regulamentados ao abrigo do Programa para Estímulo ao Financiamento da Floresta a que se refere a Resolução do Conselho de Ministros n.º 157-A/2017, de 27 de outubro, prevendo-se, nomeadamente, uma isenção em sede de IRS aplicável aos juros obtidos provenientes de PPF e uma dedução à coleta, nos termos do artigo 78.º do Código do IRS, correspondente a 30 % dos valores em dinheiro aplicados no respetivo ano por cada sujeito passivo, mediante entradas em PPF, tendo como limite máximo € 450 por sujeito passivo.

#### Medida n.º I.3

Denominação: Contribuição para a Conservação dos Recursos Florestais

Área da governação responsável pela execução: MF e MAFDR

Descrição: Previsão na proposta de LOE 2019 de autorização legislativa ao Governo para criar a contribuição especial para a conservação dos recursos florestais, com

o objetivo de promover a coesão territorial e a sustentabilidade dos recursos florestais. A incidência subjetiva da contribuição corresponde aos sujeitos passivos de IRS ou IRC que exerçam a título principal atividades económicas que utilizem, incorporem ou transformem, de forma intensiva, recursos florestais, tais como produtores de pasta de papel, serrações, produtores de aglomerados de madeira, produtores de *pellets*, entre outros. A contribuição incide sobre o volume de negócios de sujeitos passivos de IRS ou IRC que exerçam, a título principal, atividades económicas que utilizem, incorporem ou transformem, de forma intensiva, recursos florestais. Ao resultado da taxa devem ser deduzidos os montantes anuais referentes a investimento, direto ou indireto, em recursos florestais, bem como contribuições ou despesas suportadas com vista a promover a proteção, conservação e renovação desses recursos, incluindo investimento e manutenção de espécies de crescimento lento; operações de gestão de combustível e recolha de biomassa florestal junto de associações de produtores ou EGF ou UGF ou organismos de investimento coletivo florestais; apoio aos produtores de espécies florestais de crescimento lento. O montante da coleta é receita do Fundo Florestal Permanente (FFP) e consignado ao apoio ao desenvolvimento de espécies florestais de crescimento lento, nomeadamente aproveitamento da regeneração natural e gestão de combustíveis de povoamentos de autóctones. A taxa da contribuição pode ser estabelecida de forma diferenciada por atividade económica.

#### Medida n.º I.4

Denominação: Alteração da tributação dos prédios rústicos

Área da governação responsável pela execução: MF

Descrição: Alteração da tributação dos prédios rústicos através da revisão do Código do Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI), prevista na Estratégia Nacional da Floresta (ENF), passando o valor patrimonial tributário a ser calculado em função do uso potencial e não pelo atual método do rendimento das culturas praticadas. Este último critério, em última análise, agrava o desordenamento ao penalizar mais os terrenos cultivados e ao desonerar os abandonados. Pretende-se, assim, relativamente a prédios com área superior a um determinado valor mínimo, penalizar o abandono de terras e beneficiar quem gere diretamente, quem entrega a gestão a entidades de gestão florestal, a organismos de investimento coletivo em recursos florestais ou à Florestgal — Empresa de Gestão e Desenvolvimento Florestal, S. A. ou quem disponibiliza para gestão na Bolsa de terras. A revisão do IMI permitirá reduzir o abandono de terras e mobilizar a identificação dos prédios no Sistema de Informação Cadastral Simplificada. Pretende-se ainda desagrar a tributação para os pequenos proprietários. Relaciona-se com as medidas II.5 e II.7.

**II — Medidas que visam o conhecimento sobre a localização, limites e titularidade dos prédios rústicos e mistos, e sobre os prédios sem dono conhecido, ou que visam o redimensionamento da propriedade rústica.**

Constata-se que as normas em vigor permitem a fragmentação virtual da propriedade rústica, admitindo a multiplicação dos putativos titulares nos prédios que se mantêm indivisos, por força da opção pela compropriedade ou pela simples indivisão da herança ou legado; garantem ao titular efetivo ou putativo da propriedade a plenitude dos direitos reais de usar, de usufruir, ou de abandonar

o imóvel se assim o entender, quer seja proprietário vivente, quer esteja na condição de herança indivisa gerida por um cabeça de casal, ou ainda no estado de herança jacente; declaram perpétua a propriedade de bens imóveis, condição que não se extingue pelo abandono, ao contrário do que sucede com os bens móveis, a menos que, entretanto, sobrevenha a usucapião por parte de terceiros. A atualização do sistema de informação cadastral simplificada (medida II.5) contribuirá para a identificação dos prédios sem dono conhecido (medida II.7); por outro lado, a definição de uma unidade mínima de cultura para os terrenos florestais, a que se alia a cominação com a nulidade dos atos de fracionamento ou troca contrários à lei, já em vigor — n.º 1 do artigo 1379.º do CC — Código Civil, com a redação dada pela Lei n.º 111/2015, de 27 de agosto — afiguram-se adequados para obstar, no plano jurídico, à fragmentação de prédios rústicos aptos para cultura e para uso florestal.

Por outro lado, outro dos principais obstáculos ao ordenamento e valorização dos espaços florestais, historicamente identificado, é o representado pela excessiva fragmentação e dispersão da propriedade rústica, geradora de graves inconvenientes de carácter económico-social e ambiental e que contribuem para a edificação dispersa. A melhoria das condições técnicas e económicas de exploração florestal exige o redimensionamento da propriedade rústica por referência a determinada superfície mínima, utilizando como parâmetro a unidade de cultura fixada para cada zona do País, com definição das características dos solos com vista à sua integração nas diferentes áreas mínimas das unidades de cultura. O objetivo do redimensionamento da propriedade rústica deve ser prosseguido, de modo conjugado, designadamente, por duas vias: *i*) através de instrumentos jurídicos que previnam o fracionamento dos prédios rústicos aptos para cultura, por referência a uma determinada superfície mínima; *ii*) por meio de instrumentos, da mesma espécie, que promovam a agregação e a concentração da propriedade rústica, por referência àquela mesma área mínima — o emparcelamento.

#### Medida n.º II.5

Denominação: Avaliação do projeto-piloto do Sistema de Informação Cadastral Simplificada, com vista à sua eventual extensão a todo o território nacional

Área da governação responsável pela execução: MJ e MAEC

Descrição: I — Elaboração do Relatório Final de avaliação da operacionalização do projeto-piloto do Sistema de Informação Cadastral Simplificada e do Balcão Único do Prédio, aplicado em 10 municípios durante um ano, conforme previsto no artigo 32.º da Lei n.º 78/2017, de 17 de agosto. Nos termos do artigo 32.º da referida lei, este relatório deve ser apresentado à Assembleia da República até 31 de outubro de 2018. Nesse relatório procede-se a uma descrição estruturada da evolução da implementação do projeto-piloto, nomeadamente quanto às ações desencadeadas, avaliações intercalares, opções tomadas e resultados obtidos. Face aos resultados obtidos, o Relatório conclui propondo o alargamento desta iniciativa a todo o território nacional e apresenta um conjunto de recomendações para a expansão. De entre essas recomendações, destacam-se:

*a*) A opção pela operacionalização do cadastro como responsabilidade municipal;

*b*) Um modelo de implementação e de operacionalização assente num nível nacional de enquadramento técnico e normativo e num nível local de atendimento ao público e execução;

*c*) Uma solução em cocriação, envolvendo a Autoridade Tributária e Aduaneira, o Instituto de Registos e Notariado e a Direção-Geral do Território;

*d*) A obrigatoriedade de integração do SINERGIC — Sistema Nacional de Exploração e Gestão de Informação Cadastral e do CGPR — Cadastro Geométrico da propriedade Rústica na plataforma única; e

*e*) A gratuitidade de registo e da RGG e dos atos conexos por um período alargado de tempo.

II — Elaboração, em consequência, de uma proposta de Lei que mantém em vigor o sistema de informação cadastral simplificada para os prédios rústicos e mistos, constante da Lei n.º 78/2017, de 17 de agosto, a partir de 1 de novembro de 2018. Em síntese, esse projeto:

*a*) Alarga o procedimento de representação gráfica georreferenciada aos prédios rústicos e mistos em todos os municípios que não dispõem de cadastro geométrico da propriedade rústica ou cadastro predial em vigor;

*b*) Alarga o procedimento especial de registo de prédio rústico e misto omissos a todo o território nacional;

*c*) Estabelece um procedimento especial de justificação de prédio rústico e misto omissos, igualmente aplicável a todo o território nacional;

*d*) Prevê a universalização do Balcão Único do Prédio (BUPi), enquanto plataforma nacional de registo e cadastro do território (PNRCT), abrangendo os prédios urbanos, rústicos e mistos de todo o território nacional;

*e*) Prevê que a operacionalização do sistema de informação cadastral simplificada se faz através da celebração de acordos de colaboração interinstitucional a celebrar entre o Instituto de Registo e Notariado, I. P. (IRN), a Autoridade Tributária e Aduaneira (AT), a Direção-Geral do Território (DGT) e os municípios;

*f*) Estabelece um período excecional após a entrada em vigor da lei, durante o qual os proprietários, a título gratuito e sem sanções, as autarquias locais e outras entidades públicas com competência de natureza territorial procederão ao levantamento e comunicação de informação cadastral simplificada, e estendendo esse regime às operações conexas.

Esta medida articula-se com a seguinte.

#### Medida n.º II.6

Denominação: Criação de um regime único de cadastro predial, de âmbito nacional, articulado com o regime jurídico da informação cadastral simplificada

Área da governação responsável pela execução: MATE

Descrição: A Lei de Bases da Política de Solo, Ordenamento do Território e Urbanismo prevê no seu artigo 73.º a criação de um sistema nacional de informação cadastral, impondo no artigo 81.º a aprovação de um novo regime do cadastro predial. Por sua vez o artigo 53.º do Regime SINERGIC, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 224/2007, de 30 de maio, alterado pelo Decreto-Lei n.º 65/2010, de 16 de maio, prevê a sua revisão e a definição do regime legal de conservação do cadastro num único diploma legal, após a avaliação dos resultados da sua aplicação.

As operações de execução de cadastro realizadas no âmbito do SINERGIC estão concluídas nos concelhos de Oliveira do Hospital e Seia e em condições de entrarem em regime do cadastro predial, seguindo-se os restantes cinco concelhos.

A entrada em vigor de áreas cadastradas ao abrigo do regime de cadastro SINERGIC, deve ser seguida do estabelecimento do regime de conservação cadastral que permita gerir e manter atualizados os dados cadastrais resultantes destas operações, o que deve ser acompanhado de uma revisão do regime jurídico do Cadastro Predial, assumindo como base o modelo experimental do cadastro SINERGIC, definindo o procedimento de conservação cadastral previsto, bem como procedimentos de integração em cadastro predial de prédios ou conjuntos de prédios autónomos que venham a reunir requisitos para tal, como previsto ou decorrente dos regimes da informação cadastral simplificada, da estruturação da propriedade fundiária, da urbanização e edificação, dos instrumentos e gestão territorial e de outros regimes conexos com a política de solos e de ordenamento do território e urbanismo.

Em síntese, este projeto:

a) Cria um regime de Cadastro Predial único com base na avaliação de resultados do regime experimental SINERGIC, extensivo a todo o território nacional;

b) Define um regime único de conservação do cadastro predial universal;

c) Estabelece os procedimentos de harmonização dos dados cadastrais, entre a DGT, IRN e AT;

d) Assume o Balcão Único do Prédio (BUPi) como balcão único de interface com o cidadão, como portal de entrada, triagem, encaminhamento e comunicação interna e externa de todos os procedimentos no âmbito do Cadastro Predial e da Informação Cadastral Simplificada;

e) Assume igualmente o BUPi como a plataforma de suporte à partilha de informação relevante no domínio da informação cadastral simplificada e do cadastro predial;

f) Regulamenta os procedimentos de integração em regime de Cadastro Predial das unidades prediais com representação gráfica georreferenciada validada no âmbito do regime jurídico da informação cadastral simplificada e das unidades prediais resultantes da aplicação de regimes legais específicos (regime da estruturação da propriedade fundiária, regime da urbanização e edificação, regime jurídico dos instrumentos e gestão territorial, etc.);

g) Estabelece o procedimento de conversão em regime de Cadastro Predial dos prédios em regime de Cadastro Geométrico da Propriedade Rústica;

h) Garante a interoperabilidade dos subsistemas de informação da DGT, IRN e AT e a partilha de dados cadastrais;

i) Prevê a possibilidade de entidades com competências na gestão territorial (municípios, entidades gestoras de ZIF, entidades gestoras de empreendimentos públicos, de operações de reabilitação urbana, etc.) desenvolverem operações de cadastro em áreas específicas, previamente delimitadas.

#### Medida n.º II.7

Denominação: Definição do procedimento de identificação, inscrição e registo de prédio sem dono conhecido

Área da governação responsável pela execução: MAEC

Descrição: Segundo o artigo 1345.º do CC, as coisas imóveis sem dono conhecido consideram-se do património

do Estado. Segundo o artigo 21.º da Lei n.º 78/2017, de 17 de agosto, o procedimento de identificação, inscrição e registo de prédio sem dono conhecido é definido por decreto-lei, após a avaliação da referida lei, que aprovou o sistema de informação cadastral simplificada. O projeto de decreto-lei, dando execução à citada disposição legal, deverá estabelecer o procedimento pelo qual se determina que o prédio, não tendo dono conhecido, se considera integrado no domínio privado do Estado, e ainda que:

a) As terras sem dono conhecido serão publicitadas para permitir a afirmação e prova de titularidade;

b) Se não forem reclamadas, serão registadas provisoriamente por natureza em nome do Estado; ficando a Florestgal — Empresa de Gestão e Desenvolvimento Florestal, S. A. a geri-las, mas não poderá aliená-las;

c) Ao fim de 15 anos serão registadas definitivamente a favor do Estado.

#### Medida n.º II.8

Denominação: Melhoria da estruturação fundiária da exploração e definição da unidade mínima de cultura para a floresta

Área da governação responsável pela execução: MAFDR

Descrição: Com vista a evitar o fracionamento da propriedade e melhorar a estruturação fundiária da exploração, bem como definir a unidade de cultura para a floresta, proceder à alteração da Lei n.º 111/2015, de 27 de agosto, que estabelece o Regime Jurídico da Estruturação Fundiária (RJEF) e da Portaria n.º 219/2016, de 9 de agosto, de modo a passar a prever uma Unidade Mínima de Cultura (UC) para terrenos florestais.

I — A UC para a floresta: i) impede o fracionamento de prédio rústico e divisão do mesmo em parcelas de área inferior à determinada pela unidade mínima da floresta; e ii) potencia escala económica e, com isso, maior rentabilidade económico-financeira.

A UC para as áreas florestais, em cada região, deve coincidir com a UC para as áreas agrícolas — terreno de sequeiro. Deve mencionar-se que a unidade de cultura, a que se refere o artigo 1376.º do CC e o artigo 49.º da Lei n.º 111/2015, de 27 de agosto, releva para efeitos do disposto no artigo 1379.º, n.º 1, do CC, com a redação dada pela Lei n.º 111/2015, de 27 de agosto — que prevê a nulidade dos atos de fracionamento ou troca contrários ao disposto nos artigos 1376.º e 1378.º do CC. Deve referir-se que para efeitos da determinação da UC releva a distinção entre terrenos de regadio e terrenos de sequeiro, categorias reconhecidas a partir das espécies vegetais desenvolvidas, bem como das características pedológicas, edáficas, hídricas e económico-agrárias dos terrenos. Deve igualmente introduzir-se, quando haja dúvida sobre a vocação ou uso potencial do prédio, uma presunção no sentido de este ser considerado terreno de sequeiro.

II — A fragmentação de prédios rústicos aptos para cultura resultante da atuação da usucapião, consequente a negócios jurídicos contrários à lei, justifica a ponderação da exclusão daquela causa de constituição de direitos reais quando referida àqueles prédios. Assim, em matéria de aquisição de prédios com área inferior à unidade de cultura (fracionamento de prédios que resultam da usucapião), deve ser introduzida na Lei n.º 111/2015, de 27 de agosto, uma norma que preveja que a posse de terrenos aptos para cultura não faculta ao seu possuidor a justificação do direito a que esta diz respeito ao abrigo do regime da usucapião,

sempre que a sua aquisição resulte de atos de partilha ou de divisão de coisa comum, contrários ao disposto no artigo 1376.º do Código Civil e que são nulos os atos de justificação de direitos a que se refere o número anterior.

III — No âmbito da Lei n.º 111/2015, de 27 de agosto, encontram-se previstas isenções fiscais aos projetos de emparcelamento simples ou integral, nomeadamente de IS e de IMT. Todavia, no caso da simples aquisição de prédio rústico confinante, a atribuição das isenções está dependente, para fins da instrução do requerimento junto dos Serviços de Finanças, dos pareceres do município territorialmente competente, que deve conter os pressupostos das isenções, entre outros, e da Direção Regional de Agricultura (DRAP) relativo às melhorias da estrutura fundiária que decorram da aquisição. A verificação dos pressupostos da isenção fiscal deve passar a ser efetuada no âmbito de um único parecer.

Deve ainda prever-se que os casos de aquisição de prédios rústicos contíguos obedeçam ao mesmo regime da aquisição de prédio rústico confinante, alargando-se a previsão do n.º 2 do artigo 9.º e o artigo 51.º da Lei n.º 111/2015, relativo a isenções.

IV — Em matéria de incentivos, deve propõe-se o alargamento da previsão do artigo 53.º da referida lei, no sentido de fomentar a venda de terrenos que contribuam para a melhoria da estruturação fundiária da exploração, até ao limite da unidade máxima de cultura.

V — Relativamente à anexação de prédios ao abrigo do artigo 50.º da Lei n.º 117/2015, de 27 de agosto, e no pressuposto que existe alguma dificuldade na sua execução devido eventualmente, às possibilidades de verificação da contiguidade dos prédios do proprietário, a existência eventual da necessidade de uma operação de cadastro onerosa, possibilidade de oposição do proprietário, etc., esta norma deve estabelecer outros incentivos aos proprietários que promovam a anexação p.e. a gratuidade de taxas no âmbito de ações de reclamação ao cadastro.

#### Medida n.º II.9

Denominação: Criação de um processo especial de divisão de coisa comum, simplificado, referido a prédios rústicos aptos para cultura e uso florestal, e estímulos para essa finalidade

Área da governação responsável pela execução: MJ, MPMA e MF

Descrição: Os inconvenientes da comunhão de direitos (indivisão) referida a prédios rústicos aptos para cultura ou uso florestal — compropriedade e comunhão hereditária ou comunhão conjugal — exigem a disponibilização de processos divisórios, ágeis e eficientes, e de baixo custo, para lhe por termo — a divisão de coisa comum e o inventário —, bem como a adoção de estímulos, aversivos e positivos, ordenados para aquela finalidade.

I — Perante o exposto, deve ser criado um processo especial de divisão de coisa comum, simplificado, de custo reduzido, desde que o prédio rústico comum seja apto para cultura ou aproveitamento florestal.

II — A par, justifica-se a criação de estímulos à cessação da indivisão, sejam esses estímulos aversivos — v. g. agravamento de impostos e taxas, no caso de dilação injustificada na promoção da cessação da indivisão — ou positivos, como, por exemplo, a diminuição de impostos e taxas, no caso de se promover em caso curto a divisão ou extinção da comunhão.

#### Medida n.º II.10

Denominação: Alterações no processo divisório de inventário

Área da governação responsável pela execução: MJ

Descrição: Perante o exposto, deve ser estudada a revisão do processo divisório de inventário — de partilhas entre herdeiros e de partilhas na sequência da extinção da comunhão de bens entre os cônjuges — e o restabelecimento da competência concorrente dos Tribunais Judiciais — nalguns casos de modo exclusivo — para proceder ao inventário, de reinserir o respetivo processo no Código de Processo Civil e de simplificar a respetiva tramitação.

#### Medida n.º II.11

Denominação: Formas de gestão ativa das faixas de gestão de combustíveis da rede secundária em redor dos aglomerados rurais previstas no âmbito do atual Sistema Nacional de Defesa da Floresta Contra Incêndios, que se passará a designar por Sistema Nacional de Gestão Integrada de Fogos Rurais

Área da governação responsável pela execução: EMIS-GIF, MAFDR, MAI e MAEC

Descrição: Elaboração de uma proposta de alteração ao Decreto-Lei n.º 124/2006, de 28 de junho, na atual redação, para o adequar à revisão do atual Plano Nacional de Defesa da Floresta contra Incêndios, que se passará a designar por Plano Nacional de Gestão Integrada de Fogos Rurais, prevendo formas de gestão ativa das faixas de gestão de combustíveis da rede secundária em redor dos aglomerados rurais.

### III — Medidas de financiamento que promovam o ordenamento agroflorestal e a remuneração dos proprietários florestais por serviços ambientais prestados

#### Medida n.º III.12

Denominação: Programa Multifundos para Espaços Agroflorestais em Territórios Prioritários

Área da governação responsável pela execução: MAEC, MATE e MAFDR

Descrição: O Programa Multifundos para Espaços Agroflorestais em Territórios Prioritários tem por objetivo incentivar a gestão ativa dos espaços agroflorestais tendo por base o modelo territorial definido no PNPOT, assente na identificação de operações prioritárias de desenvolvimento, ou seja, os sistemas territoriais vulneráveis com maiores necessidades de estruturação e com condicionantes naturais específicas.

Assim, partindo deste modelo, e no contexto dos sub-sistemas agroflorestais, o Programa Multifundos incidirá em zonas previamente priorizadas como mais vulneráveis — padrões de ocupação do solo paisagisticamente empobrecidos, biodiversidade reduzida, acumulação de massa combustível e maior frequência e intensidade dos incêndios —, apoiando a constituição de espaços florestais mais diversos e menos vulneráveis ao fogo. Incluem-se a este nível ações de beneficiação de áreas de regeneração natural de pinheiro-bravo; expansão de espécies autóctones (carvalhos e castanheiro e outras folhosas) e reconversão de áreas de eucalipto para outras espécies, bem como reconhecimento e apoio a formações florestais de interesse do ponto de vista de conservação.

O Programa apresenta como particularidade e novidade o carácter multinível quer em termos dos apoios, conju-

gando os instrumentos de financiamento da agricultura e floresta — FEADER e Fundo Ambiental; quer do horizonte temporal, com diferentes prazos de execução; quer, ainda, das tipologias de intervenções previstas, incluindo plantação, reconversão e gestão.

Medida n.º III.13

Denominação: Pagamento pelo Estado dos serviços de ecossistemas

Área da governação responsável pela execução: MATE

Descrição: Aprofundamento do conhecimento e da valorização dos serviços ambientais prestados no espaço florestal (incluindo os relacionados com o sequestro de carbono, o aumento da resiliência da floresta às alterações climáticas e a prevenção dos riscos contra agentes bióticos e abióticos, identificando as atividades económicas conexas), criando um modelo de atribuição de valor económico desses serviços e de mecanismos de compensação de perda de rendimento ou associados à promoção de serviços ambientais, através de um projeto-piloto que teste no terreno os mecanismos de compensação identificados e avalie o potencial de replicação destes mecanismos.

Está em curso um estudo — Instrumentos Económicos para a Conservação da Biodiversidade e Remuneração dos Serviços dos Ecossistemas em Portugal —, adjudicado em maio de 2018, através de um contrato de cooperação do Fundo Ambiental com um consórcio de 5 instituições universitárias: Faculdade de Ciências e Tecnologia, Instituto Superior de Agronomia, Instituto Superior Técnico, Universidade de Évora e Universidade de Coimbra.

No âmbito da proposta de LOE 2019, o Ministério do Ambiente e da Transição Energética previu a alocação de uma verba, através do Fundo Ambiental, destinado à valoração económica de serviços de ecossistemas. Esta verba incorpora ações relativas a 2 projetos:

I — Instrumentos Económicos para a Conservação da Biodiversidade e Remuneração dos Serviços dos Ecossistemas em Portugal:

O valor inscrito na proposta de LOE 2019 diz respeito ao conjunto de intervenções a realizar em 2019 e em duas áreas piloto que integram o estudo — Parque Natural do Tejo Internacional e Paisagem Protegida da Serra do Açor — através de duas ações específicas:

Ação 1 — Renaturalização de áreas de eucaliptal no Parque Natural do Tejo Internacional;

Ação 2 — Alargamento da área de folhosas autóctones na Paisagem Protegida da Serra do Açor.

II — Programa de Reordenamento e Gestão da Paisagem para uma nova economia rural na Serra de Monchique:

O valor inscrito na proposta de LOE 2019 diz respeito a um primeiro esforço financeiro para dar resposta às necessárias intervenções decorrentes do incêndio na Serra de Monchique do passado agosto. Este montante será direcionado para as medidas que resultarão do Programa de Reordenamento e Gestão da Paisagem para uma nova economia rural na Serra de Monchique. Estas intervenções carecem de uma continuidade temporal significativa e, dessa forma, a orçamentação prevista para 2019 corresponde apenas ao primeiro ano do esforço financeiro que será necessário assegurar. Nessa perspetiva estão também em estudo os termos formais e as condições que assegurem a continuidade da remuneração de serviços de ecossistemas.

Medida n.º III.14

Denominação: Linha de crédito para financiamento da aquisição de prédios rústicos

Área da governação responsável pela execução: MA-FDR e MF

Descrição: Criação de uma linha de crédito para financiamento da aquisição de (i) prédios rústicos confinantes ou contíguos ou situados num mesmo perímetro florestal; (ii) quotas indivisas em prédios com dimensão inferior à UC; (iii) quotas em heranças indivisas que integrem vários prédios rústicos; com compromisso de efetuar gestão ativa ou entregar gestão a entidade associativa ou empresarial. A linha de crédito deve operar no âmbito do sistema de garantia mútua sistema de garantia mútua, permitindo o acesso dos organismos de investimento coletivo. Tendo em conta que o grau de utilização da linha de crédito criada no corrente ano para a limpeza da floresta não tem tido grau de utilização significativo, poder-se-á alargar o seu âmbito de aplicação. O crédito deverá ter prazos e períodos de carência adequados à natureza da operação e ser garantido exclusivamente pelo próprio terreno adquirido.

111989527

**Resolução do Conselho de Ministros n.º 14/2019**

O Plano-Piloto de prevenção de incêndios florestais e de valorização e recuperação de habitats naturais no Parque Nacional Peneda Gerês (PNPG), aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 83/2016, de 15 de dezembro, na sequência dos incêndios de 2016, preconizou um conjunto de medidas, atualmente em execução, que se têm revelado as mais adequadas aos objetivos estabelecidos de restauro de habitats naturais percorridos por incêndios e de prevenção estrutural, diminuindo, consideravelmente, o risco de incêndio e a afetação de habitats e espécies. A tal ponto que se justificou a opção de o replicar, com as necessárias adaptações, no ano seguinte, por via da aprovação da Resolução do Conselho de Ministros n.º 167/2017, de 2 de novembro, em mais duas outras áreas protegidas, também elas atingidas por incêndios — o Parque Natural do Douro Internacional e o Monumento Natural das Portas de Ródão — e, pela primeira vez, estender aquelas medidas a três outras áreas — os Parques Naturais do Tejo Internacional e de Montesinho e a Reserva Natural da Serra da Malcata — por razões preventivas e promovendo as atividades e práticas conducentes a uma boa gestão de espécies e habitats.

Com a experiência adquirida, e perante os resultados até agora obtidos na execução do referido Plano-Piloto de 2016 e dos projetos de restauro, valorização de habitats e espécies e de prevenção estrutural de riscos aprovados em 2017, referentes às cinco áreas anteriormente referidas, justifica-se ampliar este novo modelo de gestão a outras áreas protegidas, criando, assim, uma terceira geração de projetos e dando consistência à pretendida gestão ativa de Parques, Reservas Naturais e Paisagens Protegidas. De sublinhar que, para além de uma matriz comum subjacente, para as intervenções em cada área protegida se conceberam uma ou mais medidas distintivas que possam ser demonstrativas das boas práticas, que é possível ensaiar e replicar noutros territórios.

A estas razões acresce o facto de a Estratégia Nacional de Conservação da Natureza e Biodiversidade 2030 (ENCNB 2030), aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 55/2018, de 7 de maio, apontar ela própria,