

CADERNO	2. POLÍTICAS PÚBLICAS E A DEFESA DA FLORESTA CONTRA INCÊNDIOS
FICHA	2.3. POLÍTICA PÚBLICA FISCAL E FINANCEIRA
<p>O presente documento constitui uma Ficha que é parte integrante de um Caderno temático, de âmbito mais alargado, não podendo, por isso, ser interpretado separadamente.</p>	

1. INTRODUÇÃO

O presente texto desenvolve uma sucinta análise, na óptica das políticas e instrumentos fiscais e financeiros, da situação da floresta, da gestão florestal e do desenvolvimento de medidas que apoiem a Defesa da Floresta Contra Incêndios (DFCI). Actualmente, demonstra-se que o sistema fiscal não estimula esse desenvolvimento.

Reflecte-se ainda sobre o potencial que as políticas públicas fiscais e financeiras podem ter na sustentabilidade dos espaços florestais, estimulando a reorganização das propriedades e das explorações, fomentando o investimento e o reordenamento florestais, articulando com as autarquias o ordenamento do território, apoiando o lançamento de organizações de apoio aos produtores, viabilizando novos instrumentos de poupança, regulando as condições de abate e transacção de bens da floresta ou a conservação dos espaços rurais.

Procura-se demonstrar como uma política fiscal e financeira coerentemente dirigida aos proprietários e produtores ou às suas organizações, bem como aos investidores e agentes activos que se dedicam ou podem dedicar à floresta terá todas as condições para se tornar um dos pilares fundamentais da Defesa da Floresta Contra Incêndios.

2. CARACTERIZAÇÃO DO ASSUNTO

2.1. O actual quadro económico e fiscal da floresta

As políticas e programas de estímulo ao investimento desenvolvidos nas últimas décadas levaram à concretização de um volume significativo, mas insuficiente, de novos ou beneficiados povoamentos florestais. Efectivamente, mesmo com a criação de instrumentos financeiros de apoio directo ao investimento e à arborização florestal – Fundo de Fomento

Florestal 1965-83; Banco Mundial 1980-89; Programa de Acção Florestal 1986-96; Plano de Desenvolvimento Florestal e Medidas Florestais 1991-2000 e 2000-2006 -, **a área arborizada no Continente foi quase sempre inferior à área ardida.** (ver ficha 2.4).

Esta situação prossegue no quadro actual, pois, mesmo com generosos apoios, que se situam geralmente entre 50% e 80% de comparticipação dos custos de investimento, a arborização ou a reestruturação de povoamentos ficam muito aquém do desejado. Está-se no terço final do QCA III 2000-2006 e a Medida 3 do Programa Agro - Desenvolvimento Sustentável da Floresta aprovou apenas projectos correspondentes a 1/3 dos fundos disponíveis, segundo informação¹ a que se teve acesso.

Este débil ritmo de investimento florestal, em conjunto com a destruição anual de cerca de 50.000 ha de povoamentos (ficha 1.1) e a necessidade de satisfazer a procura, levaram a que, desde de 1990, **se removam anualmente mais do que a oferta sustentável dos povoamentos** de resinosas, embora a situação esteja equilibrada nas folhosas. Ao subscrever o Protocolo de Quioto, em vigor desde Fevereiro, Portugal obrigou-se, por via dos compromissos ambientais assumidos, a acelerar fortemente o crescimento da sua área florestal, cujo déficite era, já em 2002, da ordem dos 345 mil hectares² (ainda antes dos incêndios de 2003). A regressão do sector agrícola e das áreas anteriormente necessárias para esse fim fez aumentar a disponibilidade de espaços sem grande alternativa de ocupação que não a floresta, representando os incultos mais de 30% do território no interior e no Algarve, precisamente onde mais arde (IF 95).

Uma boa lógica de gestão do território, exige a expansão da floresta, especialmente a Norte do Tejo, ainda que só parcialmente de produção. Admitindo que têm boa aptidão florestal 30% dos solos agrícolas abandonados e 30% dos solos incultos, podemos dizer que estão disponíveis para a floresta cerca de 1,8 milhões de hectares, dos quais um terço terá interessante rentabilidade económica³ [1].

Na metade sul do País, a dimensão das explorações e o tipo dos povoamentos permite uma equilibrada presença da floresta no território, num bom enquadramento ambiental. Mas, no Norte e no Centro, a tipologia do povoamento e a fragmentação da propriedade das explorações, facilitada pelo quadro jurídico e fiscal vigente, fizeram expandir o minifúndio. As

¹ Informação actual disponível no site do Programa Agro

² Vide Plano Nacional de Alterações Climáticas, 2002, trabalho em curso

³ API - Dossier Investimento Florestal, Janeiro 2004

zonas de **minifúndio**⁴ **cobrem a maioria dos espaços florestais** a Norte do Tejo (cuja margem bruta é inferior a 16 UDE e tem dificuldades em sustentar autonomamente a sua boa exploração) [2], [3], [4]. Muito recentemente, deu-se um importante passo no sentido da gestão integrada das áreas de minifúndio, com a aprovação do regime de criação e funcionamento das **ZIF - Zonas de Intervenção Florestal** como “áreas territoriais contínuas constituídas maioritariamente por espaços florestais, submetidas a um plano de defesa contra os incêndios e geridas por uma entidade única”.

No Norte e Centro do País, pesem embora as boas produtividades que se podem alcançar, a dimensão da propriedade e a sua fragmentação, o abandono do seu uso e a pequena relevância económica da propriedade rústica provocaram o desinteresse pelo seu registo, especialmente o dos espaços florestais – floresta, matos e incultos. **Está hoje desactualizada uma parte muito significativa do cadastro das propriedades rústicas**, função que cabe ao Estado, mas que só foi realizada nas zonas a Sul do Tejo. Nalgumas zonas do interior do Norte do País, apenas 10% a 15% da propriedade rústica está registada na Conservatória, o que é um claro indicador do afastamento entre a propriedade e o seu aproveitamento activo.⁵ . Tarda em surgir um sistema mais expedito de **cadastro simplificado, sem o qual a gestão da propriedade rústica é inviável** e, conseqüentemente, também a responsabilização pelas acções de prevenção activa. Este processo esteve previsto na reforma estrutural do sector florestal, com a constituição de um Grupo de Trabalho, mas a dinâmica gerada na altura entretanto esgotou-se, aguardando-se o retomar da actividade.

2.2. A relevância económica da floresta e seu produtos

A realidade agro-florestal do país, para além das diferentes características edafo-climáticas e da diversidade vegetal, tem fortes cambiantes regionais, que afectam de forma radical a postura do produtor florestal e do proprietário face à floresta.

A “concentração da superfície florestal nas grandes explorações é notória”, verificando-se que “1% das explorações dispõem de mais de 55%” da área florestal, face a apenas 15% desta que está distribuída por 85% dos produtores. Enquanto que as grandes e médias explorações se distribuem equilibradamente nas regiões agrárias a Norte e a Sul do Tejo

⁴ Os números e percentagem que se seguem resultam de cálculos estimativos simples, obtidos por conjugação dos dados das publicações DGF - Inventário Florestal 95 (DGF-IF95) e INE - A Floresta nas Explorações Agrícolas (INE-FEA), 1995 e MADRP - GPPAA - Agricultura Portuguesa - Principais Indicadores, 2000 (MADRP-AP-IP).

⁵ Percentagem de propriedade “conservada” verificada nos Projectos de Emparcelamento de Lagoa - Macedo de Cavaleiros e Vilarinho da Raia - Chaves (2003).

(42% e 58%), as pequenas e muito pequenas explorações concentram-se, como é conhecido, nas regiões a Norte do Tejo (72% e 28%). (INE – FEA, ob.cit)

No entanto, a floresta conta pouco para o rendimento das pequenas e muito pequenas explorações porque representa quase sempre menos do que 25% do rendimento da exploração (para cerca de 80% dos casos). Só nas regiões do Sul é que cresce com algum significado, dado o maior peso das explorações de média e grande dimensões, que gerem entre 73% e 96% da área da floresta. Serão sensivelmente 30 a 40% dos produtores aqueles para quem a floresta representará mais de 25% do rendimento da exploração. Nas regiões agrárias a Norte do Tejo, só em 5% a 20% dos casos é que tal se verifica (sendo a Beira Interior uma zona de transição). (INE-FEA)

Quase não existem trabalhos e informação que permitam identificar a relevância da economia florestal, em particular ao nível regional, sendo desiguais e não integrados os dados disponíveis para o sector agrícola e para o sector florestal (apesar de juntos no mesmo Ministério). **A falta de informação económica coerente relativa ao sector florestal é, aliás, um grave problema de base**, não permitindo ao mercado sustentar o lançamento de novos instrumentos financeiros, nem garantindo bases para definir e calcular os efeitos das políticas fiscais a adoptar. Na ausência de informação, procurou-se estimar, mesmo que grosseiramente, alguns valores do peso do sector florestal na economia.

Nas contas nacionais, **o valor anual da produção do ramo silvícola ronda os 700 milhões de euros**, oscilando, nos últimos dez anos, entre os 500 M.€, em 1997, e um máximo de 800 M.€, em 2000. Em termos estimativos, **a floresta propriamente dita terá um peso inferior a 1% do PIB, que em termos de economia real oscilará entre um valor na casa dos 0,6 a 1,1 mil milhões de euros anuais** (MADRP-AP-IP). No entanto, se considerarmos outros produtos, esse valor triplica (ver ficha 6.1.). Se aplicarmos os valores oficiais publicados para sector o valor acrescentado bruto da produção agrícola e silvícola e sectores industrial a jusante, cifra-se nos seguintes valores:

VABpm (2000)% do PIB	1995	2000
Agricultura (2.761 milhões de euros em 2000)		2,4%
Agricultura + Silvicultura	5,1%	3,5%
Indústria Florestal	2,7%	2,2%
Indústria Agro-Alimentar	5,7%	5,3%

A rentabilidade reportada da actividade económica do sector agro-florestal é muito baixa, na ordem dos 0,6% dos negócios geridos [(é o que resulta da estimativa directa a partir da taxa de incidência de IRC liquidado sobre o volume de negócios para o sector em 1998⁶, só pagando imposto 1262 dos 5599 com declarações de IRC (INE-ERF)], [5]. Só 10% das explorações têm algum tipo de contabilidade agrícola (RGA-99).

A produção da floresta portuguesa está a decair em diversidade e em valor, confirmando-se as perspectivas do relatório BPI-AGRO/GES. A partir das Contas Económicas da Silvicultura (apesar da origem estatística e do ano favorável de 2000), podemos constatar a lenta regressão dos produtos florestais, ressaltando-se a madeira para tritarar:

Tabela 1.

Produção da floresta portuguesa

Produção do Ramo Silvícola (preços const. 95)	milhões de euros			
	1990	1995	2000	2003
TOTAL	654	614	698	571
Madeira para Serrar	150	143	130	81
Madeira para Triturar	285	263	383	353
Madeira outros fins	28	25	25	25
Lenha	15	15	18	18
Cortiça	116	132	123	86
Outros Produtos	60	35	21	9

2.3. A incidência fiscal sobre a floresta e os seus activos

O quadro fiscal vigente em Portugal é aplicado à floresta como a qualquer outro sector, sem atender ao seu longuíssimo período de exploração, às debilidades da sua sujeição a factores externos incontrolláveis ou às suas manifestas externalidades positivas. Aliás, na filosofia da política fiscal existente em Portugal, como por toda a Europa, que tem vindo a fazer crescer o peso da carga fiscal face ao PIB, a protecção e a exploração da floresta não surgem como uma actividade especial que deva ser alvo de um tratamento específico⁷.

⁶ INE – Estatísticas das Receitas Fiscais, 1998 e 2000

⁷ A este respeito ver também "La Fiscalidad Florestal en Europa. Un Estudio Comparativo, A. J. Grayson, Revista Campo - El Bosque, edição do Serviço de Estudios BBV, 1996 (ref.18506 da biblioteca DGRF)
Estudo Técnico I -Diagnóstico, Visão e Objectivos Estratégicos – aprovado pela APIF em 07/03/05 - 5 -

Pode dizer-se que, no âmbito florestal, os encargos fiscais e os instrumentos financeiros incidem sobre um conjunto de agentes e factores, sucintamente descritos, da seguinte forma:

a) Produtor florestal particular: o qual engloba rendas e vendas florestais no seu rendimento, sobre o qual incide o IRS (com escalões que variam entre 10% e 40%), mas só parcialmente pode englobar os custos; frequentemente não são declarados aqueles rendimentos, que incorporam a economia paralela; os produtores singulares autónomos representam 94% dos agricultores e cobrem 52% da superfície agrícola útil (SAU), que, à falta de outros dados, consideramos proporcional às áreas florestais⁸.

b) Produtor florestal empresarial: contabiliza proveitos e custos florestais nas contas anuais de exploração, sujeitas a IRC (30% sobre os lucros, 25% nas regiões interiores) e ao pagamento especial por conta; não pode reportar prejuízos a mais de 5 anos. A empresarialização e algum controlo fiscal tendem a trazer estas contas da economia paralela para a real; embora os empresários singulares e as sociedades representem apenas 5,5% dos produtores, gerem 44% da superfície agrícola útil (SAU) nacional, que, apesar de distribuída pelo País, tem no Alentejo a sua maior concentração, com 70% da superfície agrícola sob gestão empresarial [6].

c) Prédio rústico florestal – sujeito a IMI – Imposto Municipal sobre Imóveis (e.g. contribuição autárquica), que onera em 5% o rendimento líquido estimado, com base nas culturas e na ocupação do prédio, a pagar anual ou semestralmente. A taxa do IMI pode ser ajustada por cada município ou acrescida de derramas. O valor do IMI é, no mínimo, de €10 por prédio, mas foram isentados os proprietários com rendimentos mais reduzidos, independentemente de residirem na zona, anulando, assim, o que poderia ser um muito útil instrumento de emparcelamento do minifúndio abandonado. (Este aspecto torna-se mais evidente se atentarmos no facto de que, num universo nacional de 11,6 milhões de prédios rústicos, a superfície florestal média por bloco varia entre 0,4 e 0,8 hectares, com excepção do Alentejo onde alcança os 60 hectares, variando no resto do País entre 1,1 e 4,1 hectares.)⁹

d) Intervenções passíveis de taxas municipais – cujos valores variam de município para município e podem incidir sobre a licença de plantação ou mudança de coberto vegetal, sobre a construção de estruturas de protecção ou sobre a instalação de vedações, entre

⁸ Vide Recenseamento Geral da Agricultura, 1999, Forma de exploração da SAU

⁹ Vide INE – A Floresta nas Explorações Agrícolas, 1995

outras intervenções. Na ausência de orientações nacionais, estas taxas alcançam, nalguns casos, valores exorbitantes, designadamente da mesma ordem de grandeza do custo do investimento de florestação.

e) Investimento e actividade florestal – sobre que incidem impostos diversos:

IVA sobre FSE (Fornecimentos e Serviços Externos): Serviços Operacionais - 19%; Serviços Técnicos - 19%; Plantas - 5%; Adubos, Herbicidas - 5%.

Custas e emolumentos – a carga burocrática da administração e dos regimes de apoio, consumidores de papel autenticado caso a caso, onera o produtor em encargos, tempo e serviços necessários, muito além da taxa de 0,5 a 1%, normalmente prevista para estes encargos.

Encargos de consolidação e de manutenção do povoamento nos anos iniciais são prejuízos não reportáveis (para além de 5 anos) à fase de abate e geração de proveitos; sobre estes incidem, com a conseqüente desproporcionalidade, IRC ou IRS.

Subsídios ao investimento do Sobreiro (porque não amortizável) são incorporados no rendimento e sujeitos a IRC ou IRS, nos respectivos escalões

f) Abate e venda da produção florestal – sobre esta fase incidem também:

IVA – sobre os Serviços Técnicos e Operacionais, à taxa normal de 19%; Venda de Árvores, a 5%.

Custos não abatíveis – Em sistema normal de contabilização, os prejuízos dos anos iniciais e da manutenção do povoamento não são reportáveis (mais de 5 anos) à fase de abate e geração de proveitos, resultando num rendimento tributável anómalo, e na conseqüente incidência de IRC ou IRS.

g) Ajudas – concebidas, em geral, para estimular o investimento ou actividades de gestão e protecção ou valorização florestal, no âmbito de programas nacionais e regionais, que induzem e favorecem as entidades mais organizadas, exigindo ao produtor programação antecipada e encargos adicionais com serviços técnico-administrativos, assumindo, em síntese, a forma de:

Subsídios ao investimento – na ordem dos 30% a 90% (embora nalguns casos sejam menos procurados que o programado), são contabilizados como proveitos extraordinários, na cadência da amortização e, como tal, sujeitos a IRS ou IRC (pelo que em termos reais se reduzem entre 10 a 35%).

Comparticipação de encargos e perdas – existem sob muitas e diversas formas, por apoio directo ou indirecto (através das organizações dos produtores), participando as despesas entre 30% e 80%, contra documentos ou com prémios de manutenção ou perda de rendimento, pelo que são muito procurados.

Outros apoios – bonificação de juros, etc., com objectivos muito específicos, e de momento, com reduzido significado global no sector florestal.

h) Transacção de bens florestais – Com excepção da cortiça, não existem instrumentos especiais nem está previsto qualquer regime especial sobre a transacção de bens florestais (produtos florestais, árvores em pé, prédios rústicos), o que seria particularmente pertinente dado o longo prazo das explorações e a função social dos povoamentos de conservação. A necessidade de se criar um quadro especial neste domínio é evidente se verificarmos que a presença da intermediação no escoamento dos produtos florestais é esmagadora, mesmo nos ramos em que os clientes finais são conhecidos (os produtores recorrem a intermediários em 87% dos casos para a cortiça, em 97% para a resina e em 89% para a madeira; neste último caso, 95% dos produtores vendem a produção em pé, o que só na cortiça é que desce para 44%). [7]

O quadro fiscal vigente, aplicado de forma genérica, como a qualquer outro sector, e sem atender à evidente diferenciação regional da exploração e propriedade florestal, favorece os proprietários e produtores inactivos, que se movimentam na economia paralela. Este sistema, num quadro de baixas rentabilidades de todos conhecido, prejudica e onera forte e injustamente o produtor florestal activo, que conserva o património florestal ou que procura entregar os seus bens a uma gestão operacional dinamizadora. Em suma, a política fiscal e financeira que enquadra a floresta não existe como tal, verificando-se, além disso, que o actual quadro vigente, mesmo com apoios financeiros significativos, é incapaz de induzir as dinâmicas comportamentais que importam à valorização e protecção da floresta, fora do âmbito das grandes explorações, pela promoção do tratamento dos espaços florestais.

2.4. A dimensão fiscal da floresta

Era de esperar que um quadro fiscal como o referido, aplicado a 3,3 milhões de hectares arborizados e a 382 mil explorações agro-florestais, permitisse réditos ao erário público capazes de sustentar o desenvolvimento do sistema florestal. Mas não é isso que acontece.

Globalmente, como a seguir se procura demonstrar, **o sector da Silvicultura e Exploração Florestal entrega ao Estado, nas circunstâncias actuais, um valor na ordem dos 14 milhões de euros, cerca de 0,05% dos impostos** cobrados anualmente (não considerando o IRS correspondente aos produtores agro-florestais). Esta situação deve-se à muito débil rendibilidade do sector, mas também, em grande parte, à sua muito pouco estimulada gestão e empresarialização, o que abre largo campo à economia paralela, bem como a um decrépito ordenamento fundiário da maior parte das explorações.

Não são publicados dados específicos sobre esta matéria, o que é um dos problemas essenciais para a definição de políticas fiscais e financeiras para este sector. Ousa-se, mesmo assim, procurar calcular valores aproximados da incidência fiscal no sector, para o que se lança mão dos dados publicados com valores gerais para todo o sector agro-florestal, referentes a 2000.

O valor de IRC que cabe ao sector florestal deverá ser da ordem de 2 milhões de euros por ano. O valor de IRC liquidado por todo o sector de actividade económica Agricultura, Produção Animal, Caça e Silvicultura corresponde a cerca de 20 M€ e ronda os 0,6% do IRC cobrado no País (o IRC representa cerca de 12% do total da cobrança de impostos). Admite-se, para aquela afirmação, que se mantém a proporção intersectorial das Contas Nacionais do INE (base 95), onde o ramo silvícola corresponde a 12% da produção do conjunto daqueles sectores.

A pouca relevância dos proveitos fiscais dos prédios rústicos não permite a utilização do IMI como um instrumento fiscal estratégico. A sua aplicação instrumental, se se mobilizassem de forma simplificada os intervenientes na floresta, não traria custos significativos, antes plausíveis proveitos para o Estado. Realmente, sobre os prédios rústicos incide o IMI - Imposto Municipal sobre Imóveis (embora os dados disponíveis, de 2000, sejam ainda relativos à contribuição autárquica (INE-ERF)), que é obtido a partir da matriz de 11,6 milhões de prédios rústicos (para uma área agro-florestal e inculta de 8,4 milhões de hectares). O valor patrimonial registado nas matrizes dos prédios rústicos está cifrado em 1.072 milhões de euros, o que significa 92 €/por prédio rústico ou, Estudo Técnico I -Diagnóstico, Visão e Objectivos Estratégicos – aprovado pela APIF em 07/03/05 - 9 -

estimando, 128€/ha. Sobre este património rústico, o Estado colectou, em 2000, cerca de 8 milhões euros (0,03% da receita fiscal e cerca de 1 €/ha), valor que irá, segura e substancialmente, crescer, com as novas directivas de avaliação e actualização de valores matriciais (que estipulam um mínimo de 10€/prédio). No entanto, como os prédios de uso florestal representam 40% da área de usos rurais, a **floresta pagará cerca de 3 milhões de euros por ano em IMI.**

A incidência de imposto sobre o processo de transacção dos prédios rústicos florestais, retrai e não contribuiu para dinamizar o mercado fundiário. A rotação de propriedade dos prédios rústicos é de 0,6% por ano, que compara com 4,0% nos prédios urbanos. Efectivamente, num processo de reordenamento florestal que deveria tender a envolver aquisições e permutas de terrenos, incide pesadamente o IMT - Imposto Municipal de Transacção Onerosa de Imóveis, à taxa de 5%, (embora possa haver isenção para o emparcelamento de prédios rústicos confinantes, mediante processo burocrático moroso). A colecta de IMT incide, aproximadamente, sobre 79 mil transacções anuais de prédio rústicos (0,7% dos 11,6 milhões de prédios rústicos existentes no total), que são efectuadas por um valor que é, em média, cerca de vinte vezes superior ao valor patrimonial.

Como abaixo se justifica, estima-se um valor na ordem dos **7 milhões de euros de IMT correspondente à floresta em cada ano**, para umas 10 mil transacções por ano, num universo próximo de 3,8 milhões de prédios florestais ou incultos. Em 2000, a cobrança relativa a transacções de prédios rústicos (INE - ERF), cerca de 10% do total, foi da ordem dos 58 milhões de euros, correspondendo a cerca de 740 euros por transacção (embora no ano em análise vigorasse ainda a Sisa, a 8%). Note-se que este elevado preço da transacção corresponde a valores aberrantes para prédios rústicos: entre 4 e 92 mil euros por prédio transaccionado ou cerca de 13 mil euros/ha. Este valor, conjugado com o valor das transacções de prédios rústicos que foi em 2000 1,7 vezes superior ao valor patrimonial global dos prédios rústicos, revela, entre outras coisas, a ainda fortíssima incidência de transacções para valorização urbana que incidem sobre os prédios rústicos, a desactualização de algumas matrizes e a falta de fluidez deste mercado fundiário. Nestas circunstâncias, à falta de um indicador ajustado, é preferível considerar o rácio da representatividade económica da silvicultura e exploração florestal nas contas do sector primário, que é de 12%, admitindo que serão desta ordem os negócios de cariz marcadamente florestal, sendo os restantes de natureza agrícola ou peri-urbana.

Finalmente, o IVA do sector primário correspondeu, em 2000 (o ano de maior produção florestal das últimas décadas), a 0,6% do IVA cobrado no País, no valor de 60 milhões de euros. Admitindo que se mantém a repartição de IVA das Contas Nacionais (base 95) dentro do sector Agricultura, Silvicultura e Pesca, **pode ser afecto à Silvicultura e Exploração Florestal 3% deste valor, isto é, cerca de 2 milhões de euros de IVA.**

2.5. O ciclo da floresta a reordenar com os que actuam junto da floresta

A finalizar, importa atentar que o ciclo da gestão florestal é um ciclo de muito longo prazo, encarado quase sempre a uma ou mais gerações, e, como tal, profundamente sensível à estabilidade ou repercussão de orientações de fundo, como são as que norteiam os instrumentos financeiros e as políticas fiscais.

Nesta perspectiva, o ciclo da floresta pode ser traduzido num encadeamento de fases do tipo: Herança ou investimento >> propriedade e impostos >> reordenamento e gestão ou abandono >> conservação e protecção (desenvolvimento florestal) >> necessidade de profissionais e emprego e residentes rurais >> fruição marginal ou social >> incêndios e combate >> custos sociais e políticos (impacto noutros sectores) >> abate e exploração passiva ou activa >> vendas e rendimento >> perdas ou lucros e poupança >> taxas ou impostos e incentivos >> aquisição e valorização da propriedade ou permuta de activos >> estudos, investigação e planos >> legado à próxima geração ou investimento estratégico. Acresce que este ciclo é encarado num horizonte da ordem dos 20 a 60, ou mais, anos.

Esta simples esquematização torna evidentes as opções que se colocam ao proprietário ou produtor ou ao investidor, as quais tendem a transcender a sua vida e que são em muito condicionadas pelo conjunto de agentes e de regras jurídicas e fiscais que envolvem a actividade florestal, bem como pelo quadro conceptual com que se aborda a floresta.

Finalmente, como ponto crucial da formulação das políticas fiscais e financeiras, importa constatar que, ainda que com o Plano de Desenvolvimento Sustentável da Floresta Portuguesa se tenha expressado uma visão estratégica com objectivos bem quantificados, não se tem conseguido assegurar a sua concretização, apesar do impulso que, nos tempos mais recentes, a Reforma Estrutural do Sector Florestal começou a lançar.

São ainda muito morosos e insuficientes os apoios declarados àqueles poucos produtores e residentes rurais, técnicos e operacionais, autarquias e Sapadores Florestais, associações e

empresas, entre outros, que, de forma efectiva, actuam fisicamente na floresta, na medida em que são esses que a gerem e protegem e que podem assegurar o seu desenvolvimento.

3. IMPLICAÇÕES PARA A DEFESA DA FLORESTA CONTRA INCÊNDIOS

O que acaba de ser analisado torna evidente que, na maior parte dos casos (que será superior a 80% da superfície florestal), **embora sejam atribuições do proprietário ou produtor florestal a gestão e a protecção da floresta, quem efectivamente a “gere” é o intermediário.** Na ausência de intervenção técnica ou lei de cortes, como acontece em outros países, quem efectivamente faz a gestão do património é quem escolhe e extrai os produtos, que os adquire, aliás, quase todos em pé (em 95% a 97% dos casos para a madeira e resina, e em 44% para a cortiça (idem INE)). Ora este detalhe, embora evidente e sobejamente conhecido, nunca foi assumido no quadro das políticas fiscais e financeiras, e tem profundas e significativas implicações na gestão da floresta e na sua defesa contra incêndios.

Isto implica que as medidas de política florestal, designadamente da defesa contra incêndios, devem ser concebidas, geridas e implementadas para o Sistema Rural Agro-Florestal como um todo – incorporando, com a agricultura e a silvicultura, as populações interessadas no desenvolvimento rural e ambiente, mas também as empresas de serviços, exploração e transporte e as indústrias de primeira transformação, sob pena de não se alcançar uma forma estável de gerir a floresta e da declarada perda de eficácia na gestão do sistema.

Expressa esta constatação geral, podem-se apontar as principais implicações para a defesa que no domínio das políticas fiscais e financeiras decorrem do diagnóstico efectuado.

- As políticas fiscais e financeiras têm de **estimular formas organizativas operacionais no terreno que contrariem o abandono agrícola e florestal**, penalizando quem não produz correctamente ou quem tem o seu património abandonado ou mal gerido.
- **A manutenção do efeito perverso das regras de avaliação dos prédios rústicos** para o IMI, onerando mais quem explora a propriedade do que os inactivos, induz ao abandono agro-florestal, que, por sua vez, aumenta os risco de incêndio.

- O crescimento ao longo das últimas décadas da área de incultos e o incremento do risco de incêndio obrigam a **repensar de forma global o quadro fiscal e financeiro da floresta**, de modo a fazer renascer a poupança florestal, incentivar as actividades ligadas aos espaços florestais e estimular o investimento e a reorganização do sector.
- Talvez a única forma de o Estado conseguir obter meios do sector florestal que permitam pagar os esforços públicos das intervenções de Defesa da Floresta Contra Incêndios seja pela **forte estimulação da empresarialização da gestão da floresta**, que traga para a economia real as componentes de exploração que geram valor acrescentado;
- A criação de estímulos dirigidos não aos proprietários em si, mas ao **envolvimento na realização dos investimentos e na gestão florestal dos residentes rurais ou de activos da zona** em regime parcial permitiria acelerar o alerta e primeira intervenção, já que muito mais do que a regulamentação apertada, é o apoio à actividade dos agentes activos na zona ou das actividades que aí se possam viabilizar que promove a gestão florestal.
- A rotação de proprietários florestais que permita o emparcelamento do minifúndio e a redução do abandono florestal exige que se criem esquemas que **torquem facilmente transaccionáveis os activos florestais** (prédios rústicos, árvores em pé, licenças de carbono, contratos de gestão, contratos de arrendamento, etc.), sem o que também a criação de novos instrumentos financeiros e de gestão adaptados ao universo florestal não surgirá.
- A multiplicação das áreas ardidas por quatro ou cinco vezes, verificada nas últimas décadas, veio agravar os riscos e o impacto dos incêndios, **colocando os níveis de risco e os custos e perdas para os proprietários associados aos incêndios em níveis incomportáveis** com o já débil equilíbrio económico gerado pela actividade exploração florestal.
- A baixa rentabilidade económica directa da actividade florestal, associada à produção do lenho, particularmente de maior valor natural e com maior risco de incêndio, exige que, dentro do espírito das novas normas internacionais em vigor, **o Estado estabeleça regras de valorização das externalidades positivas da floresta**

(biodiversidade, fixação de carbono, etc), traduzindo-as em valorações fiscais ou financeiras e creditação dessas mais-valias para o proprietário.

4. BIBLIOGRAFIA

Bibliografia citada:

- [1] API – Dossier Investimento Florestal em Portugal, Dez 2003
- [2] DGF - Inventário Florestal 1995
- [3] INE – A Floresta nas Explorações Agrícolas, 1995
- [4] MADRP – GPPAA – Agricultura Portuguesa –Principais Indicadores, 2000.
- [5] INE – Estatísticas das Receitas Fiscais, 1998 e 2000
- [6] DGF - Direcção Geral das Florestas, Pinho J. (DGF/DPEC) e Alves E. (DRATM/DSF), 2004. *Legislação Aplicável ao Planeamento e projectos Florestais e Planeamento do Território* (trabalho em curso).
- [7] AINMP-APCOR-CELPA - Fileira Florestal - Proposta de Intervenção Florestal (além de outros os cap.-8 - O Quadro fiscal, 9 - Investimento florestal), Agosto 2001

Bibliografia consultada:

Consultada a legislação e regulamentação nacional e comunitária em vigor.

Asociación Florestal de Navarra, 2002. *Guía para el propietario florestal, La actividade florestal y sus impuestos.*

Beires, Rodrigo Sarmiento, 2003. *Proposta de Bases Gerais para uma Estratégia de Relançamento do Investimento Florestal em Portugal.*

BPI e Agro-Ges, 1997. *Propostas para o Desenvolvimento Sustentável da Floresta Portuguesa – O Sistema de Financiamento do Investimento Florestal.*

[6] CIFOR – Rosenbaum, K. L. and Lindsay J. M., 2001. *FAO - An Overview of National Forest Funds – Current Approaches and Future Opportunities.* Oslo Workshop on Finance for Sustainable Forest Management.

DGF – Florestas de Portugal, 2000

DRIVE, Constituição de um Fundo de Investimento Imobiliário Florestal e de uma Sociedade Gestora de Fundos de Investimento Imobiliário Florestal, Junho de 2003

DGF, Grupo 4, autores não identificado, 1997. *Instrumentos Financeiros*, Workshop Lei de Bases da Política Florestal.

GANEC, 1998. *Instrumentos Económicos e Fiscais da Política Florestal – Relatório*. Fac. Economia, UNL.

GRAYSON; A.J. 1993. – Revista CAMPO Servicio de Estudios BBV – El Bosque – La Fiscalidade Florestal en Europa. Un Estudio Comparativo.

MADRP – SEDR, 2002. *Programa de Acção para o Sector Florestal – Decisões e Prioridades de Intervenção – Versão para Audição do Sector*.

MENDES, A.. *O Sector Florestal Português*, 3/04/2000, Mesa redonda da presidência Aberta sobre o Sector Florestal.

MENDES, A. 1997. *Algumas Sugestões para o Melhoramento do Sistema de Financiamento do Sector Florestal Português*, Actas do Workshop “Lei de Bases da Política Florestal”.

Rego, Francisco Castro, 2001. ver *Florestas Públicas* – cap. 6 - As Florestas Públicas no contexto das crescentes exigências sociais e ambientais, gráfico pág. 99, edição MADRP – DGF e MAI - CNEF

SPIDOURO, Regulamento de Aplicação da Medida 6 – Engenharia Financeira - Programa Agro, Nov. 2002

UNAC, 2003. *União da florestal Mediterrânica* – Exposição ao Senhor MCOTA, sem título (Proposta de medidas em sede de benefícios fiscais).