

# **REVISTA DEFINANÇAS PÚBLICAS EDIREITO FISCAL**

Ano 5 · Número 4 · INVERNO

**ARTIGOS  
COMENTÁRIOS DE JURISPRUDÊNCIA  
RECENSÕES  
NA WEB  
CRÓNICA DA ACTUALIDADE**

## ÍNDICE

Editorial – **Eduardo Paz Ferreira** ..... 9

### ARTIGOS

**Miguel Cadilhe** – Políticas contra o desmazelo florestal ..... 13

**Eduardo Paz Ferreira e Ana Perestrelo de Oliveira** – A boa fé do Estado e a tutela da confiança do contraente privado: o ressarcimento do “dano da confiança” perante recusa de visto do Tribunal de Contas ... 27

**Rui Duarte Moraes** – Justiça Tributária e competitividade ..... 55

**António Martins** – A dedutibilidade dos juros e a noção de “atividade” das sociedades: a propósito do artigo 23.º do CIRC ..... 79

**Dulce Manuel Neto** – A Jurisprudência da Secção de Contencioso Tributário do STA. Notas e reflexões. Velhas questões. Novas soluções .... 113

**António Carlos dos Santos e Clotilde Celorico Palma** – A Administração Tributária e os sistemas de informação – entre transparência e protecção do sigilo fiscal ..... 135

**Cláudia Dias Soares** – The Portuguese Energy Tax until 2011: An environmental friendliness impact assessment ..... 173

**António Brigas Afonso** – Novas tendências da fiscalidade na área dos Impostos Especiais de Consumo ..... 201

**Guilherme Waldemar d’Oliveira Martins e Ana Calado Pinto** – O conceito de endividamento líquido no novo regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais: estudo prévio de impacto potencial ..... 213

**Miguel Cadilhe**

---

**Políticas contra o desmazelo florestal**

---

**Miguel Cadilhe**  
Economista



## RESUMO:

Escrevi a presente nota em Agosto de 2010, a pedido da Forestis, Associação Florestal de Portugal, e do seu presidente professor Francisco Carvalho Guerra. A nota serviu de base a diversas exposições da Forestis, designadamente ao Governo, mas – que se saiba – delas não houve pleno acolhimento.

O que sugeri à Forestis foi eleger uma questão relacionada com o flagelo dos incêndios florestais e, a propósito dessa questão, fazer ou refazer propostas de medidas num conjunto devidamente articulado à luz de um princípio simples mas primordial.

A questão eleita foi a do “desmazelo” florestal, que é um dos factores a montante dos incêndios florestais. Ainda que o primarismo da palavra “desmazelo” haja arrefecido naturalmente, mantenho a expressão porque a força que ela encerra parece-me proporcionada ao que verdadeiramente está em causa.

E o princípio eleito foi o da discriminação a favor do zelo do pequeno proprietário, mais ainda se ele estiver integrado numa zona de intervenção florestal de efectiva acção contra o “desmazelo”.

## Palavras-chave:

Incêndios florestais

“Desmazelo” florestal

Princípio da discriminação

\* A nota de Agosto de 2010 foi agora levemente alterada e reorganizada, mas as referências a diplomas legais mantêm-se à época de Agosto 2010. A nota beneficiou, à época, de comentários de vários pares do autor no Conselho Superior da Forestis, de entre os quais: Américo Mendes, Arlindo Cunha, João Ferreira do Amaral, Luís Braga da Cruz, Rosário Alves. O texto é, porém, da exclusiva responsabilidade do autor. Não vincula a Forestis.

1. O “desmazelo” florestal é um facto, não carece de comprovação, está à vista, salta sazonalmente para as primeiras páginas da comunicação social em plenos incêndios florestais, consta de todos os documentos de defesa das florestas, sejam relatórios ou planos, sejam preâmbulos e articulados dos principais diplomas legais.

Como afirmam responsáveis operacionais: «tudo o que arde, cinco anos depois está pronto para arder novamente»; ou “os incêndios florestais não se combatem, evitam-se”.

As leis referem-se ao “desmazelo” inúmeras vezes mas fazem-no por outras palavras, quer chamando-lhe “abandono”, “absentismo”, “negligência”, “incúria”, quer falando eufemisticamente, por vezes, em “remoção de biomassas”, “gestão de combustíveis”, “acumulação de resíduos”.

2. Os municípios (e os seus gabinetes técnicos florestais) vêm tendo intervenção crescente em matéria de combate ao “desmazelo” e aos incêndios florestais.

O certo é que a lei 21/2006 e a lei 12/2006, com o DL 124/2006, já atribuem poderes ao município para este intervir, sob certas condições, em prédios florestais “desmazelados”, pelas seguintes vias: agravando o IMI; instaurando contra-ordenações; aplicando coimas; limpando os prédios e ressarcindo-se das despesas.

Na presente nota sugere-se que seja concedido maior e mais forte protagonismo aos municípios e alianças inter-municipais, em bom diálogo com o associativismo florestal. E sugere-se que sejam incentivadas as ZIF, zonas de intervenção florestal.

Posicionam-se nesta linha de reforçada subsidiariedade e descentralização as propostas que se enunciam. Se há coisas que os cidadãos munícipes sentem na pele e na alma, o flagelo dos fogos florestais é seguramente uma delas. E a proximidade do poder municipal ajuda no conhecimento do “desmazelo” e dos “desmazelados”, assim como o responsabiliza mais directamente pela actuação ou falta dela.

As despesas da limpeza compulsiva, sendo ressarcidas à custa dos proprietários “desmazelados”, não têm que sobrepesar o orçamento da administração local.

3. O “desmazelo” é relativamente comum a quase todos os pequenos proprietários ou equiparáveis, os quais, aliás, como se sabe, correspon-

dem à maioria esmagadora dos titulares das explorações florestais (em número, que não em área).

As causas do “desmazelo” dos pequenos proprietários estão bem diagnosticadas, vão desde o despovoamento rural até aos custos da limpeza florestal por terceiros.

E passam por falhas, desatenções e lentidões do Estado nas suas múltiplas personalidades, como regulador, fiscalizador, autoridade judicial, cadastral, fiscal.

Por exemplo, o regime fiscal “*não penaliza os proprietários que negligenciam a gestão e só muito superficialmente toca o pequeno proprietário rural, que não é praticamente afectado pelos agravamentos e desagravamentos de impostos*” (preâmbulo da RCM 114/2005, «Estratégia Nacional para as Florestas»).

A intervenção administrativa das autoridades deve ser exigente, limpa, mas simples e compreensiva. Não deverão ser exigidas aos pequenos proprietários formalidades documentais da gestão das suas propriedades para além dos registos prediais públicos. Um regime muito simplificado permitirá não os afastar do processo. Por exemplo, para processar um incentivo, fiscal ou financeiro. Se por observação local objectiva ele tiver executado a maior parte do que lhe era exigido, sem importar como o fez, quem o fez, desde que o tenha conseguido dentro do prazo fixado, deverá considerar-se que cumpriu. O resultado substantivo deve prevalecer sobre a forma.

4. Em alguns casos, o mau exemplo do “desmazelo” tem sido dado pelo próprio Estado em florestas de sua propriedade ou de sua responsabilidade (baldios). Por maioria de razão, os prédios florestais “desmazelados” do sector público deverão também cair na alçada dos poderes-deveres dos municípios de intervir com contra-ordenações, coimas, limpezas substitutivas e ressarcíveis, suspensão de isenções do IMI.

As deficiências cadastrais são um dos problemas mais arrastados de que as florestas padecem. Ora, também aí, os municípios e as juntas de freguesia podem dar soluções práticas, intercalares e expeditas. Em muitos casos, as famílias nativas e residentes conhecem, por tradição ou por vizinhança, quem é o titular do prédio rústico “desmazelado”, o primitivo ou o seu sucessor. Se de todo em todo ele não for identificável, restará a

intervenção municipal “como se” o prédio fosse pertença do município com ulterior encontro de contas (a lei já o permite).

5. Os trabalhos municipais de limpeza dos prédios “desmazelados”, ainda que em parte ressarcíveis à custa dos proprietários, exigem apreciável montante de recursos financeiros. Contudo, as finanças públicas estão como estão, com pesados excessos de despesa, de carga fiscal, de défice e de dívida.

Ora, de um lado, o País tem o grave problema dos incêndios florestais, do outro lado tem pessoas subsidiadas, ociosas e improdutivas, e tem estruturas militares capazes de organizar serviços cívicos e comunitários.

Sugere-se que a Forestis proponha um regime de mobilização cívica dos beneficiários de subsídios sociais desde que não estejam incapacitados de prestar serviço comunitário na floresta “desmazelada”. A logística de uma tal mobilização poderia ser assegurada pelas Forças Armadas (FA) e pela GNR, esta, além do mais, absorveu a antiga guarda florestal.

Objectar-se-á que a «mobilização cívica» de pessoas dependentes de subsídios de desemprego, e equiparáveis, chocaria com as funções sociais do Estado. Mas o facto é que chocantes têm sido os incêndios florestais e as suas consequências. A insatisfação com a situação dos incêndios florestais é de tal modo generalizada que, por certo, muitos cidadãos veriam com agrado a tomada de medidas sérias, mesmo que arrastando sacrifícios, se nelas vissem efectiva intervenção a bem do ordenamento do território, não só a intervenção dos abnegados bombeiros nas épocas dos incêndios.

De qualquer modo, não se trataria de meter as pessoas em quartéis e casernas, nem de as submeter a uma espécie de serviço militar ou paramilitar obrigatório. Tratar-se-ia apenas de usar as capacidades das FA e da GNR para organizar missões, salvaguardando sempre o respeito pelas pessoas mobilizadas e pela sua liberdade de escolha. Quando capazes, a alternativa à «mobilização cívica» seria os mobilizados renunciarem ao subsídio social: quem não quisesse, poderia optar por prescindir do subsídio.

Nos seus contornos gerais, a ideia não é propriamente nova, tem sido ventilada por autores, instituições e partidos políticos. Trata-se de um desafio à coerência e à força da razão, difícilíssimo de assumir e de pôr em prática, ainda que a solução seja socialmente útil, justa e razoável.

6. Sugere-se que as propostas da Forestis assentem neste princípio: *Quem é pequeno e cuida, tem prémio.*

*Quem não cuida, seja grande ou pequeno, tem castigo.*

Há defensores deste princípio, ainda que enunciado de diversas formas, explícita ou implicitamente.

A definição de pequeno proprietário fica em aberto e deverá atender ao somatório das suas parcelas, não a cada parcela isolada. A justificação para premiar só o “pequeno” decorre de razões sociais (políticas redistributivas e equidade), razões económicas (rentabilidade, racionalidade empresarial, economias de escala) e razões orçamentais (receita fiscal cessante, muito comedida se o prémio se restringir aos “pequenos”). Contra a discriminação a favor dos “pequenos” dir-se-á, porém, que isso motiva e incentiva o parcelamento, ou a manutenção dele, em vez do emparcelamento.

Igualmente, fica em aberto a definição de “prédio florestal desmazelado”. Para o efeito, existe já o conceito de “prédio em situação de abandono”, que nos é dado pelo n.º 10 do artigo 112.º do Código do IMI, após a alteração introduzida pela lei 21/2006.

Diz o n.º 10 do artigo 112.º do CIMI: «Consideram-se prédios rústicos com áreas florestais em situação de abandono aqueles que integrem terrenos ocupados com arvoredos florestais, com uso silvo-pastoril ou incultos de longa duração, e em que se verifiquem, cumulativamente, as seguintes condições: a) Não estarem incluídos em zonas de intervenção florestal (ZIF) (...); b) A sua exploração não estar submetida a plano de gestão florestal elaborado, aprovado e executado nos termos da legislação aplicável; c) Não terem sido neles praticadas as operações silvícolas mínimas necessárias para reduzir a continuidade vertical e horizontal da carga combustível, de forma a limitar os riscos de ignição e propagação de incêndios no seu interior e nos prédios confinantes.»

E acrescenta o n.º 11: «Constitui competência dos municípios proceder ao levantamento dos prédios rústicos com áreas florestais em situação de abandono e à identificação dos respectivos proprietários, até 30 de Março de cada ano, para posterior comunicação à Direcção-Geral dos Impostos.»

Segundo esta disposição, os prédios de uma ZIF não podem ser classificados como “em situação de abandono”, condição que se sugere seja mantida desde que, realce-se a *recondição*, a ZIF esteja em efectivo funcionamento, ou em vias disso, e dê provas de combater o “desmazelo”. De facto, das 127 ZIF constituídas, à data da presente nota, nem todas estão a cumprir requisitos mínimos de efectividade.

Em anexo, constam as medidas sugeridas e constam também alguns complementos do que acima vai dito. A lógica de conjunto de que beneficiam todas as propostas poderá ajudar a justificar a sua subscrição pela Forestis e o seu encaminhamento.

Em suma, o que se propõe é a discriminação entre quem cuida e quem não cuida a floresta, isto é, entre proprietários zelosos e proprietários “desmazelados”. Propõe-se premiar os primeiros quando eles forem pequenos; quando eles forem grandes, propõe-se não premiar nem penalizar. E propõe-se penalizar os segundos, sejam pequenos ou grandes. Além disso, propõe-se premiar adicionalmente os primeiros quando integrados em ZIF efectiva.

## ANEXO

### Medidas sugeridas contra o desmazelo florestal<sup>1</sup>

Foram consideradas 6 hipóteses (H1 a H6), conforme o zelo ou o desmazelo do pequeno proprietário e conforme haja ou não haja ZIF e, havendo, esta seja ou não efectiva no combate ao desmazelo:

- H1, proprietários zelosos fora de ZIF: terão os prémios A1 e A2.
- H2, proprietários zelosos dentro de ZIF sem que esta demonstre efectividade anti-desmazelo: igual a H1.
- H3, proprietários zelosos dentro de ZIF com efectividade anti-desmazelo: terão os prémios maiores C1 a C5.

<sup>1</sup> As medidas que vão propostas em anexo não são de inédita formulação. Sobre as fiscais, veja-se, por todos, Sérgio Vasques, artigo «A Fiscalidade da Floresta Portuguesa», in *Fiscalidade* n.º 25, 2006. As medidas são passíveis de gradações diferentes das que vão exemplificadas no texto.



- H4, proprietários desmazelados fora de ZIF: não só perderão aqueles prémios como terão os contra-incentivos B1 a B3, ou D3.
- H5, proprietários desmazelados dentro de ZIF sem efectividade anti-desmazelo: igual a H4.
- H6, proprietários desmazelados dentro de ZIF com efectividade anti-desmazelo: por definição, será conjunto vazio.

#### A) Quanto aos prédios bem cuidados de pequenos proprietários

##### Proposta A1)

Quem, sendo pequeno, cuidar dos seus prédios florestais, poderá ver o município desagrarar o IMI para metade ou para zero (não previsto na lei).

##### Proposta A2)

Quem, sendo pequeno, cuidar dos seus prédios florestais, terá isenção de IVA sobre despesas dos cuidados florestais até certo montante por hectare (assim reforçando o regime vigente (à data da nota), que já faz incidir IVA à taxa reduzida de 5%, independentemente das dimensões do fornecimento e do fornecido, conforme a lei 21/2006).

A lista I (taxa reduzida) anexa ao CIVA inclui: «4 – Prestações de serviços silvícolas: 4.1 – Prestações de serviços de limpeza e de intervenção cultural nos povoamentos, realizadas em explorações agrícolas e silvícolas.»

Não se inclui nenhuma proposta sobre IRS e IRC para não adensar ainda mais o documento e por se entender que estes impostos têm-se revelado, realmente e na prática, pouco relevantes para os rendimentos florestais dos “pequenos proprietários”, seja pelo valor, seja pela tradicional informalidade tolerada, aliás, pelo Fisco.

#### B) Quantos aos prédios “desmazelados”

##### Proposta B1)

Quem, sendo grande ou pequeno, privado ou público, não cuidar dos seus prédios florestais, poderá ver o município suspender qualquer tipo de isenção do IMI (mesmo que esta provenha do artigo 11.º do CIMI, ou do EBF, ou decorra da qualidade de ZIF,

etc) e agravar o IMI do singelo para o triplo, não podendo daí resultar colecta inferior a 100 euros por hectare “desmazelado”, independentemente da natureza pública ou privada dos prédios “desmazelados” e da sua localização dentro do concelho (assim reforçando, em diversas valências, o regime vigente que permite ir até ao dobro do IMI com mínimo fixo de 20 euros por prédio “em situação de abandono”, conforme a lei 21/2006).

Diz o n.º 9 do artigo 112.º do CIMI: «Os municípios, mediante deliberação da assembleia

municipal, podem majorar até ao dobro a taxa aplicável aos prédios rústicos com áreas florestais que se encontrem em situação de abandono, não podendo da aplicação desta majoração resultar uma colecta de imposto inferior a 20 euros por cada prédio abrangido.» Registe-se que parece muito pouco o mínimo de 20 euros de IMI por ano e por prédio “desmazelado”. Ainda por cima, os irrisórios 20 euros anuais valem qualquer que seja a área. Por isso, na proposta B1 o mínimo é aumentado e posto em proporção da área: 100 euros por hectare.

E, quanto à isenção de IMI das entidades públicas, diz o artigo 11.º do mesmo código: «Estão isentos de imposto municipal sobre imóveis o Estado, as Regiões Autónomas e qualquer dos seus serviços, estabelecimentos e organismos, ainda que personalizados, compreendendo os institutos públicos, que não tenham carácter empresarial, bem como as autarquias locais e as suas associações e federações de municípios de direito público.»

##### Proposta B2)

Quem, sendo grande ou pequeno, privado ou público, não cuidar dos seus prédios florestais, poderá ver o município aplicar-lhe contra-ordenação e coima, independentemente da natureza pública ou privada

dos prédios “desmazelados” e da sua localização dentro do concelho (assim reforçando e alargando o regime vigente, o qual obedece a certas condições, conforme o DL 124/2006 subsequente à lei 12/2006, estando as coimas fixadas entre 140 e 5 000 euros para pessoas singulares e entre 800 e 60 000 euros para pessoas colectivas).

### Proposta B3)

Quem, sendo grande ou pequeno, privado ou público, não cuidar dos seus prédios florestais, poderá ver o município chamar a si a limpeza dos prédios “desmazelados”, e disso se ressarcir por inteiro, incluindo IVA, independentemente da natureza pública ou privada dos prédios “desmazelados” e da sua localização dentro do concelho [(assim reforçando e alargando o regime vigente, o qual obedece a certas condições, conforme o mesmo DL 124/2006); (comparando com a proposta A2, discrimina-se no IVA contra o “desmazelado”)].

**C) Quanto às ZIF, desde que preencham certos requisitos de efectividade em dado prazo, incluindo requisitos “anti-desmazelo”, a definir<sup>2</sup>**

### Proposta C1)

Os prédios aderentes às ZIF e os seus proprietários beneficiarão de isenção de IMI durante n anos a partir da constituição da ZIF (não previsto na lei, a confirmar).

### Proposta C2)

Os prédios aderentes às ZIF e os seus proprietários beneficiarão de isenção de IMT em transacções dentro da ZIF, durante n anos a partir da constituição da ZIF (não previsto na lei, a confirmar).

<sup>2</sup> Colhe o exemplo das três ZIF geridas pela Associação Florestal do Vale do Sousa, a qual atravessa seis municípios. Sugere-se que, para se chegar aos ditos requisitos por via indutiva, seja ouvido o presidente dessa Associação professor Américo Mendes. Veja-se o seu artigo, entre outros, no *Público* de 18 08 2010.

### Proposta C3)

Os prédios aderentes às ZIF e os seus proprietários beneficiarão de isenção de IS em transacções dentro da ZIF, durante n anos a partir da constituição da ZIF (não previsto na lei, a confirmar).

### Proposta C4)

Os prédios aderentes às ZIF e os seus proprietários beneficiarão de isenção de IVA como na proposta A2).

### Proposta C5)

Os prédios aderentes às ZIF e os seus proprietários beneficiarão, em cada momento, do «melhor tratamento» do FFP, Fundo Florestal Permanente, e do PRODER, de acordo com aplicação analógica da chamada «cláusula da nação mais favorecida».

**D) Quanto à execução dos trabalhos municipais de limpeza compulsiva dos prédios florestais “desmazelados”**

### Proposta D1)

Será criado, com as inerentes logísticas e operacionalidades, um regime de «mobilização cívica» dos beneficiários de subsídio de desemprego e de rendimento social de inserção que não sejam incapazes de executar trabalhos de limpeza florestal em prédios “desmazelados”.

#### **Adenda em Novembro de 2012**

Defendo, como outros defendem, a ideia de um programa que conjugue subsídio de desemprego (SD) e limpeza da pequena floresta. As pessoas que estão a receber SD são 440 mil desempregados. Quem não quisesse cumprir o programa, poderia recusar-se, mas então perderia o SD, salvo razões de saúde.

Vamos supor que 400 mil estariam em condições de trabalhar na limpeza das florestas, devidamente formados e enquadrados por militares e pela sua logística.



Vejamos umas contas muito simples.

As pequenas propriedades florestais são uns 2 milhões de ha.

(Sabemos que 1 ha é aproximadamente 1 campo de futebol).

Vamos supor, folgadoamente, que a limpeza de 1 ha de floresta tomaria, em média não esforçada, 10 dias úteis (DU) de 1 pessoa, ou 2 DU de uma equipa de 5 pessoas.

Teríamos então 50 DU para realizar toda esse “programa” que é função social.

Admitamos que possa haver imprevistos como meteorologias anormalmente adversas, orografias muito pouco acessíveis (embora a média folgada já as contemple), avarias, baixas médicas, etc. Vamos majorar o tempo em quase +1/3: seriam 66 DU, ou seja 3 meses. A execução do “programa” no terreno ocuparia Março, Abril, Maio.

A preparação, o planeamento, a formação, a organização e o comando da execução do “programa” estariam a cargo do Exército com o apoio da GNR, dos bombeiros e dos municípios.

Essa é a ideia. E de facto, o que há ou houve? Suponho que há apenas um pequeno protocolo denominado “Operacionalização dos contratos de emprego/inserção”, de 6 de Abril de 2011, entre Ministério da Administração Interna, Ministério da Agricultura, Ministério do Trabalho e da Solidariedade. Estamos a falar de diferentíssimas dimensões e escalas, pois o protocolo visa apenas mil destinatários/ano (versus os 400 mil supramencionados) e não inclui as Forças Armadas na “operacionalização”.

#### Proposta D2)

Será prevista dotação orçamental em sede adequada para acorrer aos encargos da mencionada «mobilização cívica», como formação, alimentação, deslocações, utensílios, ferramentas, equipamentos, seguros, remoções dos lixos e biomassas, etc.

#### Proposta D3)

Será concedido aos municípios poder de requisitar e utilizar serviços ao abrigo do dito regime de «mobilização cívica», com o dever de os municípios providenciarem o ressarcimento das despesas à custa dos

proprietários “desmazelados” (tal como em proposta B3), incluindo IVA, incluindo também custos salariais estimados com base nos supracitados subsídios sociais.

#### Proposta D4)

De modo a evitar imobilizações financeiras nos municípios, será previsto e montado um «mecanismo de refinanciamento» dos municípios junto de uma entidade tutelada pelo Ministério que tutela as florestas (por exemplo, FFP, Fundo Florestal Permanente), imediato e intercalar, até que o ressarcimento seja consumado, incluindo juros devidos pelo proprietário “desmazelado” que reverterão para a entidade refinanciadora.

#### E) Quanto ao cadastro florestal

O cadastro dos prédios florestais deverá ter dotação orçamental especialmente reforçada, sob expressa orientação de acelerar prioritariamente os cadastros nos municípios mais flagelados pelos incêndios florestais (por exemplo, por esta ordem, zonas das classes V a III, risco de incêndio florestal muito alto, alto, médio, conforme DL 124/2006).

#### F) Quanto aos apoios financeiros

Na concessão de apoios do FFP, Fundo Florestal Permanente, do PRODER e de outros meios financeiros de efeito equivalente, deverão ser consideradas prioritárias as decorrências de todas as propostas supramencionadas, especialmente B3, C5, D1 a D4.

#### G) Quanto ao papel dos municípios e alianças intermunicipais

Aposta-se em mais intervenção municipal e intermunicipal contra o “desmazelo” florestal, o que, em parte, é questão de alargamento e aprofundamento dos já existentes poderes legais atribuídos aos municípios. Assim emergem as propostas A1, B1, B2, B3, D3.