



## **Destaque Rural nº 106**

21 de Setembro de 2020

### **VALOR DA TERRA, VALORIZAÇÃO DA TERRA PARA TRANSFORMAR A AGRICULTURA**

#### **Equipa de pesquisa sobre terra**

O artigo 102 da Constituição da República, referente aos recursos naturais, estabelece que "*o Estado promove o conhecimento, a inventariação e a valorização dos recursos naturais e determina as condições do seu uso e aproveitamento com salvaguarda dos interesses nacionais.*"

A valorização dos recursos naturais pode ser entendida em várias dimensões: simbólica e cultural, de política e políticas, e económica. Estas dimensões estão presentes na história das nações e da sua administração desde tempos imemoriais: o poder sobre um território – e a terra que o integra, sobre as pessoas que nela trabalham ou vivem, para gerar riqueza, para um, alguns ou todos os indivíduos da sociedade. Ao se proceder à revisão da política e legislação sobre a terra que, afinal, determinam a sua administração, é, pois, natural, que uma das questões principais seja o valor da terra.

Como seu proprietário ou guardião, o Estado espera que a terra seja utilizada da melhor forma para estimular o desenvolvimento. Ao realizar benfeitorias o estado espera melhorar o uso da terra e também recuperar os custos do investimento. Ao atribuir direitos seguros aos cidadãos, o estado espera que eles encontrem também as melhores formas de a aproveitar, o que acaba também contribuindo se irem encontrando as melhores formas para que a terra assegure o sustento e seja útil para o seu bem estar, aumentar a sua contribuição social e, enfim, promover o desenvolvimento.

Ao administrar a terra, o Estado, seu proprietário, realiza uma primeira função destinada a manter o seu inventário e o registo do seu uso e utilizadores, para lhes dar segurança de direitos – através da geografia e cadastro; realiza uma segunda função de planeamento e fiscalização para assegurar o seu aproveitamento sustentável pelos cidadãos e instituições – através do ordenamento territorial; realiza uma terceira função de promoção do uso eficiente e aumento da recolha de impostos – através da valorização; e realiza uma quarta função de benfeitorias para melhorar os seus atributos físicos, tais como a protecção ou recuperação de erosão, irrigação e drenagem, etc. – através dos melhoramentos fundiários.

Estas funções estão estreitamente inter-relacionadas. É sobre a terceira função que se debruça esta reflexão. O valor da terra deve ser visto em conjunto com o cadastro e os direitos e limitações, assim como em conjunto com o ordenamento territorial e a classificação de terras segundo o seu interesse, necessidade ou utilidade pública, para diversas finalidades, incluindo o de definir a justa compensação em casos de expropriação.

Os factores que afectam o valor da terra podem ser agrupados em quatro:

- a) Factores legais ou governamentais: em Moçambique a terra é propriedade do Estado e o titular do direito de uso e aproveitamento não pode dispor totalmente da terra como se fosse uma mercadoria produzida para o mercado. Existem também limitações impostas pelos planos de ordenamento ou urbanização, que tomam em conta tanto factores económicos, como também ambientais, socioculturais e interesses da administração pública local e nacional. Estes factores também limitam a conversão do uso, de florestas para terra agrícola, desta para terra urbanizada ou para construção, entre outros usos alternativos. Planos de reassentamento afectam também o valor da terra, em particular porque permitem prever ou realizam as mudanças de um uso menos necessário, útil ou interessante, para outro considerado melhor.
- b) Atributos físicos, entre os quais se inclui a localização: a qualidade da terra, a sua forma e fertilidade ou constituição geológica, a localização de conveniência em relação a infraestruturas existentes ou projectadas, topografia, proximidade à água – rios, lagos, mar – proximidade a outros usos vantajosos, tais como utilizações prospectivas similares, ou prejudiciais, tais como cemitérios, áreas de cheiros ou ruídos, entre outros. A questão da localização, que é um dos critérios para o estabelecimento das taxas de terras de acordo com a legislação em vigor, é tratada adiante.
- c) Factores sociais, incorporados ou não em planos de ordenamento e urbanização ou em função da localização, e que conferem status ou prestígio. A dinâmica demográfica tem também importância, não apenas pelas implicações do efeito de aglomeração, geralmente associado a uma maior procura, como também pelo aumento da densidade populacional, reduzindo a disponibilidade do recurso.
- d) Factores económicos, como a maior ou menor facilidade que os factores acima influenciam na obtenção de crédito nos níveis de rendimento que do seu uso se pode extrair, o menor ou maior custo para a manter, composto pelas taxas ou impostos a pagar.

Existem diversos métodos para o cálculo do valor da terra excluído o valor das benfeitorias – isto é, o valor que permanece principalmente pela sua localização, forma,

dimensão contígua e outros atributos físicos já mencionados. A mais utilizada é a comparação com transacções feitas, de cujo valor se extraem os valores das benfeitorias. Locais semelhantes, sobre os quais não se tenham ainda informações detalhadas, serão valorizados de maneira semelhante. Pode também utilizar-se uma avaliação contingencial – se tivesse de desfazer-se desta terra, o que o titular considera que seria o valor aceitável de compensação, método por vezes utilizado em planos de reassentamento. Pode também calcular-se o valor do rendimento esperado do melhor uso da terra ao longo de um certo período, dadas as limitações e autorizações impostas ou permitidas por lei ou planos. Este é também um dos métodos utilizados para calcular valores de compensações em casos de reassentamento (embora para este efeito se faça a inclusão das benfeitorias).

Uma das formas que o Estado tem de responsabilizar individualmente os cidadãos pelo bom uso e aproveitamento da terra são as taxas, impostos, coimas e multas. Além disso, o Estado deve também responsabilizar-se perante os cidadãos sempre que os reassente por interesse público.

O actual sistema de taxas e as práticas da sua colecta têm importantes vantagens que merecem ser mantidas na presente revisão: (i) baseia-se num modelo de estrutura simples, essencialmente multiplicativo, (ii) progressivo em relação à dimensão das parcelas, podendo assim favorecer os pequenos, que são a maioria dos utilizadores de terras; (iii) pode ser ajustado em função da localização e do uso; e (iv) pode contribuir para o desenvolvimento local, estando, pois, em linha com o processo de descentralização.

No entanto, a presente revisão da política e legislação de terras deverá enfrentar também os pontos fracos do sistema, tais como: (i) não reflecte realidades mais diferenciadas de usos locais, acesso a infraestruturas e aos seus bens e serviços e classes de dimensão; (ii) tem uma base de colecta estreita em resultado de isenções amplas; (iii) não penaliza a ociosidade e especulação; e (iv) não toma em conta a existência de mercado ilegal de terras. O Estado, proprietário da terra, perde oportunidade de uma maior colecta de recursos que lhe permitiriam realizar melhor os seus objectivos de desenvolvimento.

As taxas, actualmente, agregam também o importante elemento do tributo que é a localização. O facto de um terreno estar “bem localizado” não depende do trabalho do titular – é o resultado de um esforço colectivo realizado ao longo de anos – ocupação, defesa da soberania e do território, infraestruturas locais e “periféricas” que dão acesso a serviços e mercados. A actual diferenciação por motivo de localização é, como se mencionou, muito geral.

O actual sistema tributário, uma parte do qual de execução descentralizada (por exemplo, o Imposto Predial Autárquico – IPRA – é cobrado pelos municípios), é orientado principalmente às benfeitorias realizadas pelos titulares. Além disso, quanto a

comunidades rurais, existe um leque de isenções que nos parece exagerado e não conta a sua transformação e ligação cada vez maior com o conjunto do país, de certo modo mantendo a velha concepção de "*reservas indígenas*".

Existe uma diferença entre preço de venda e valor da terra, embora ambos sejam tributáveis à luz da Política Nacional de Terra, apesar da legislação eliminar o mercado de compra e venda. O preço é determinado, principalmente, por considerações de carácter subjectivo por parte de quem deseja comprar e de quem deseja vender. Embora influencie o preço, o valor não é, como vimos, determinado apenas pela existência, ou não, de oferta e procura.

A presente revisão pode, por exemplo, encontrar oportunidade para se passar de um regime de taxas a um regime de rendas e tributação sobre rendas de sublocatários. Numa situação de arrendamento, os titulares não perdem definitivamente os direitos adquiridos. Pela determinação de preços de referência para cada lugar, podem estabelecer-se valores mais justos de tributação. Vale lembrar que a primeira lei de terras e seu regulamento eram mais justos neste aspecto, factorizando a taxa de referência em função do grau de desenvolvimento do distrito. Hoje existe apenas um factor de localização por província, não se tomando em conta a diferença entre os distritos e, dentro destes, das diferenças entre localizações. Sabe-se que um dos motivos para essa exagerada simplificação se baseou nas dificuldades locais em proceder ao cálculo das taxas com factores diferentes. Este problema pode ser hoje considerado ultrapassado.

A consulta pode resultar na necessidade de uma revisão das responsabilidades tributárias e na necessidade de aumento das responsabilidades do Estado, assim como na necessidade de facilitar a transferência de direitos e conversões de uso, através de abertura para negociações entre as partes interessadas, com mínima intervenção do Estado. A isto chamaríamos reconhecer um maior papel do mercado, que já tem lugar hoje: compra-se e vende-se terra, arrenda-se sobre diversas formas, tais como o cultivo partilhado (*sharecropping*), adquirem-se terrenos que se deixam ociosos, à espera de especular, etc. A incapacidade de o Estado controlar este processo está amplamente demonstrada – e talvez nem convenha a quem, como funcionário do Estado com tal responsabilidade, se aproveita do actual estado de coisas e que o Estado adquira tal capacidade.

Se forem reconhecidas as práticas existentes, pode aumentar rapidamente e de maneira previsível a receita do Estado a todos os níveis, incluindo aos níveis local e comunitário, permitindo sustentar os processos de capacitação do Estado e da descentralização. Para tal, é recomendável atribuir-se mais importância à função de valorização da terra, dentro das instituições de administração da terra, através da qual se encontrariam aos métodos mais recomendados e actualizados, alguns dos quais foram acima referidos. Existem hoje, em Moçambique, na região e no mundo, pessoas e entidades especializadas em valorização da terra com base nos seus atributos

intrínsecos (*land valuation*) assim como de avaliação de imóveis, incluindo os prédios rústicos.

Tal reconhecimento, que não implica necessariamente a perda da propriedade pelo estado e abre outras oportunidades. Poder-se-ia, por exemplo, iniciar um processo semelhante ao *Land Bank* da África do Sul, uma instituição financeira especializada de desenvolvimento, criada em 1912 para promover a transformação rural e baseado na hipoteca e facilidades de crédito ao uso da terra. Essa instituição foi criada e é propriedade totalmente detida pelo estado, mas não nos parece que haveria dificuldade em que comunidades rurais, contribuindo com o fundo de terras que lhes seja alocado pelo estado, pudessem ser parte de tal processo.