

Comunicação Interpretativa da Comissão sobre a aquisição de terras agrícolas e o direito da União Europeia

(2017/C 350/05)

Algumas legislações dos Estados-Membros conferem proteção às terras agrícolas. Atendendo ao facto de que se trata de um bem escasso e especial, a aquisição de terras agrícolas está frequentemente sujeita a determinadas condições e restrições. Essas legislações fundiárias nacionais, vigentes em vários Estados-Membros da UE, prosseguem vários objetivos, desde manter a afetação agrícola das terras até travar a concentração de terras agrícolas, sendo que o respetivo denominador comum consiste em evitar a excessiva especulação fundiária. Algumas das preocupações subjacentes às referidas legislações, em especial a concentração de terras agrícolas e a especulação fundiária, adquiriram recentemente maior visibilidade na agenda política. Em 27 de abril de 2017, o Parlamento Europeu adotou um relatório sobre a concentração de terras agrícolas e o acesso dos agricultores à terra ⁽¹⁾.

A aquisição de terras agrícolas inscreve-se no âmbito da legislação da UE. Os investidores intra-UE beneficiam das liberdades fundamentais, sobretudo da livre circulação de capitais e da liberdade de estabelecimento. As referidas liberdades são parte integrante do mercado interno, no qual podem circular livremente bens, pessoas, serviços e capitais. O mercado interno abrange igualmente a agricultura ⁽²⁾. A Comissão sublinhou recentemente que a política agrícola comum (PAC) procura contribuir para o cumprimento das suas dez prioridades, que incluem um mercado interno mais aprofundado e equitativo ⁽³⁾. Ao mesmo tempo, o direito da UE reconhece igualmente a natureza específica das terras agrícolas. Os Tratados preveem restrições aos investimentos estrangeiros em terras agrícolas nos casos em que essas restrições são proporcionadas ao objetivo de proteger os legítimos interesses gerais, como o combate à especulação fundiária excessiva, a manutenção de uma população agrícola ou o apoio e o desenvolvimento de uma agricultura viável. Esta situação decorre claramente da jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). No entanto, contrariamente às outras liberdades fundamentais previstas no Tratado, a livre circulação de capitais — com as suas possíveis restrições legítimas, estabelecidas pelo Tribunal de Justiça da União Europeia — abrange igualmente os investidores de países terceiros. Esta comunicação interpretativa abrange assim as aquisições intra-UE e extra-UE de terras agrícolas.

A presente comunicação interpretativa da Comissão remete para os benefícios e desafios dos investimentos estrangeiros ⁽⁴⁾ em terras agrícolas (1). Além disso, destaca o direito da União em vigor (2), bem como a respetiva jurisprudência do TJUE (3). Por último, a presente comunicação extrai algumas conclusões gerais da jurisprudência sobre a forma de prosseguir os legítimos interesses gerais em conformidade com o direito da UE (4). A presente comunicação visa, por conseguinte, contribuir para o debate sobre os investimentos estrangeiros em terras agrícolas e apoiar os Estados-Membros que se encontram num processo de adaptação da sua legislação ou que o pretendam fazer numa fase posterior, bem como contribuir para a promoção de uma divulgação mais alargada de boas práticas neste complexo domínio. Simultaneamente, responde ao pedido do Parlamento Europeu de publicar orientações sobre a forma de regular os mercados fundiários agrícolas em conformidade com o direito da UE ⁽⁵⁾.

1. Aquisição de terras agrícolas na UE

a) A necessidade de regular os mercados fundiários agrícolas

As terras agrícolas são um bem especial. Em 2012, as Nações Unidas exortaram os Estados a assegurarem uma gestão responsável da posse da terra. Para o efeito, a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) emitiu «Diretrizes Voluntárias» para uma gestão responsável da posse da terra ⁽⁶⁾. As diretrizes sublinham a importância fundamental da terra «para a consecução dos direitos humanos, da segurança alimentar, da erradicação da pobreza, dos meios de subsistência sustentáveis, da estabilidade social, da segurança da habitação, do desenvolvimento rural e do crescimento social e económico» ⁽⁷⁾. Constituindo cerca de metade do território da UE, as terras agrícolas são alvo de pressões de utilizações não agrícolas, bem como, em determinados períodos, do aumento da procura de géneros

⁽¹⁾ Ver Relatório do Parlamento Europeu sobre o tema «Ponto da situação sobre a concentração de terras agrícolas na UE: como facilitar o acesso dos agricultores à terra?» [2016/2141 (INI)].

⁽²⁾ Ver artigo 38.º, n.º 1, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

⁽³⁾ IP/17/187, de 2 de fevereiro de 2017; https://ec.europa.eu/commission/priorities_pt

⁽⁴⁾ A expressão «investidores estrangeiros» utilizada na presente comunicação remete para o âmbito intra-UE e, na medida em que a livre circulação de capitais é aplicável, também para os investidores de países terceiros (ver capítulo 2 a). Recorde-se que, de um ponto de vista prático, a maior parte das aquisições de terrenos agrícolas da UE têm lugar num contexto intra-UE.

⁽⁵⁾ Ver Relatório do Parlamento Europeu sobre o tema «Ponto da situação sobre a concentração de terras agrícolas na UE: como facilitar o acesso dos agricultores à terra?» [2016/2141 (INI)], n.º 37.

⁽⁶⁾ «Diretrizes Voluntárias para uma Gestão Responsável da Posse da Terra, Pescas e Florestas, no Contexto da Segurança Alimentar Nacional».

⁽⁷⁾ Ver ponto 2.4.1 das Diretrizes Voluntárias. Uma vez que a terra é um bem limitado, a sua importância fundamental para a segurança alimentar também é evidenciada no: Parecer do Comité Económico e Social Europeu, de 21 de janeiro de 2015, sobre a Apropriação de terras agrícolas — Sinal de alarme para a Europa e ameaça para a agricultura familiar (parecer de iniciativa), ponto 6.3.

alimentícios, energia e biomassa. Anualmente, na Europa perdem-se a favor da expansão urbana e das infraestruturas de transportes solos que abrangem uma área geográfica maior do que a cidade de Berlim⁽⁸⁾.

Algumas constituições nacionais⁽⁹⁾ e várias legislações fundiárias nacionais conferem proteção especial às terras agrícolas. Em especial nos últimos tempos, a proteção das terras agrícolas ocupa um lugar prioritário na agenda política de uma série de países. Desde 2013 e, nomeadamente, após o termo dos períodos de transição concedidos pelos Tratados de Adesão⁽¹⁰⁾, a Hungria, a Eslováquia, a Letónia, a Lituânia, a Bulgária, a Roménia e a Polónia adotaram legislações fundiárias tendentes a abordar as circunstâncias indesejáveis ocorridas nos respetivos mercados fundiários.

Hoje em dia, a necessidade de regular os mercados fundiários agrícolas poderá ser especialmente urgente nos países que tenham sido objeto de uma reforma fundiária global nos últimos anos⁽¹¹⁾. Em alguns Estados-Membros, a restituição e a privatização das terras pertencentes ao Estado já ocorreram ou ainda estão em curso⁽¹²⁾. Além disso, os preços das terras agrícolas nesses Estados-Membros continuam a ser baixos quando comparados com outros Estados-Membros (ver figura 1 no anexo), apesar do aumento registado na última década (ver figura 2 no anexo)⁽¹³⁾. Neste contexto, os agricultores manifestaram preocupação quanto ao possível interesse em terras agrícolas por parte de outros investidores.

A regulamentação relativa à venda de terrenos tem, geralmente, por objetivo preservar as características agrícolas das propriedades, o cultivo adequado das terras, a viabilidade das explorações agrícolas existentes e as salvaguardas contra a especulação fundiária. Para esse efeito, a referida regulamentação carece, muitas vezes, de uma autorização administrativa para as vendas de terrenos, conferindo poderes às autoridades ou aos organismos competentes para se oporem a uma venda que seja contrária aos objetivos da regulamentação. Geralmente, este poderá ser o caso quando um terreno está prestes a ser vendido a um não agricultor, estando um agricultor local, que precisa de terrenos, interessado no mesmo. As autoridades competentes também podem intervir se considerarem que o preço da venda é desproporcionado em relação ao valor do terreno. Algumas regulamentações relativas à venda de terrenos concedem direitos de preferência às autoridades ou aos organismos públicos, para que possam revender os terrenos a outro comprador ou arrendá-los em consonância com a política agrícola. A concessão de direitos de preferência a determinadas categorias de partes interessadas, tais como o arrendatário ou o titular da propriedade vizinha do terreno para venda, constitui outra abordagem regulamentar para lidar com o emparcelamento de terras agrícolas local⁽¹⁴⁾.

b) *O investimento estrangeiro, embora crescente, é ainda reduzido*

Na Europa, o investimento estrangeiro em terras agrícolas afigura-se limitado em termos de volume. Em especial na UE15⁽¹⁵⁾, o investimento em terras agrícolas proveniente do estrangeiro manteve um carácter excecional⁽¹⁶⁾. O interesse dos investidores estrangeiros concentrou-se mais nos países da Europa Central e Oriental, nos quais, a partir de 1989, a agricultura foi alvo de uma notável transição das cooperativas ou explorações agrícolas estatais para as explorações agrícolas privadas inseridas em economias de mercado.

A obtenção de dados fiáveis sobre o investimento estrangeiro, mais concretamente em terras agrícolas, não é fácil. As informações recolhidas pela Comissão, assentes na base de dados Land Matrix⁽¹⁷⁾, revelam que, por exemplo, desde 2004 os investidores estrangeiros adquiriram direitos para utilizar ou controlar cerca de 68 000 ha na Bulgária, 8 000 ha na Lituânia e 84 000 ha na Roménia. Estas aquisições estimadas constituem uma fração do total de terras

⁽⁸⁾ http://ec.europa.eu/agriculture/events/2015/outlook-conference/brochure-land_en.pdf

⁽⁹⁾ Por exemplo, nos termos do artigo 21.º, n.º 1, da Constituição búlgara, «[a t]erra constitui um património nacional fundamental sob a proteção especial do Estado e da sociedade».

⁽¹⁰⁾ Os Tratados de Adesão preveem derrogações transitórias ao princípio da livre circulação de capitais no que toca à aquisição de terras agrícolas. Os Estados-Membros aderentes foram autorizados a manter, durante o período de transição, os respetivos regimes nacionais que proibiam a aquisição de terras por parte de cidadãos de outros Estados-Membros da UE ou de países do Espaço Económico Europeu (EEE). Essas derrogações cessaram em 1 de janeiro de 2014 para a Bulgária e a Roménia, em 1 de maio de 2014 para a Hungria, a Letónia, a Lituânia e a Eslováquia e em 1 de maio de 2016 para a Polónia (a derrogação da Croácia cessa em 2020, com a possibilidade de este país solicitar uma prorrogação de três anos).

⁽¹¹⁾ Este aspeto é salientado, por exemplo, pelo Comité da Agricultura da Assembleia Nacional húngara, no seu Parecer de iniciativa, de 26 de maio de 2015, sobre o inquérito por si lançado relativamente às leis que regem a utilização e a propriedade das terras agrícolas nos novos Estados-Membros: http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/relations/relations_other/np/hungary/unsolicited_en.htm

⁽¹²⁾ M.H. Orbison, «Land reform in Central and Eastern Europe after 1989 and its outcome in the form of farm structures and land fragmentation» [Reforma fundiária na Europa Central e Oriental após 1989 e respetivos resultados na forma das estruturas das explorações agrícolas e da fragmentação das terras], 2013 <http://www.fao.org/docrep/017/aq097e/aq097e.pdf>

⁽¹³⁾ P. Ciaian, D. Drabik, J. Falkowski, d'A. Kancs, «Market Impacts of new Land Market Regulations in Eastern EU States» [Impactos nos mercados causados pela nova regulamentação do mercado fundiário nos Estados-Membros da UE de Leste], Relatórios Técnicos do CCI, 2016.

⁽¹⁴⁾ Ver também: J. Swinnen, K. van Herck, L. Vranken, «The Diversity of Land Markets and Regulations in Europe, and (some of) its Causes» [A diversidade dos mercados fundiários e regulamentos na Europa e (algumas das) suas causas], *The Journal of Development Studies*, 2016, vol. 52, n.º 2, p. 186-205.

⁽¹⁵⁾ Os países que constituíam a União Europeia até 2004: Áustria, Bélgica, Dinamarca, Finlândia, França, Alemanha, Grécia, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Países Baixos, Portugal, Espanha, Suécia e Reino Unido.

⁽¹⁶⁾ A título exemplificativo, há relatórios sobre recentes investimentos chineses em algumas explorações agrícolas e vinhas em França: R. Levesque, «Chinese purchases in the Berry» [Aquisições chinesas na província de Berry], in: *La Revue foncière* de maio-junho de 2016, p. 10.

⁽¹⁷⁾ Uma iniciativa da International Land Coalition (ILC): www.landmatrix.org

aráveis de 1,3 % na Bulgária, 2,3 % na Lituânia e 0,4 % na Roménia⁽¹⁸⁾. A situação não parece ser consideravelmente diferente em outros países da Europa Central e Oriental. Na medida em que se encontram disponíveis, as estatísticas oficiais da Hungria e da Polónia ou os estudos que abrangem a Eslováquia e a Letónia indicam que os estrangeiros possuem ou controlam cerca de 1 % das terras aráveis utilizadas⁽¹⁹⁾.

No entanto, o interesse dos investidores estrangeiros, em terras agrícolas está aparentemente a crescer. Afigura-se que a crise financeira mundial, em especial, teve efeitos no investimento em terras agrícolas. Na procura de alternativas num período de perturbação dos mercados financeiros, os investidores financeiros injetaram capitais nas terras agrícolas⁽²⁰⁾. No mesmo período, as preocupações relacionadas com a segurança alimentar, a par dos programas de biocombustíveis e biogás, contribuíram para fomentar o interesse dos investidores⁽²¹⁾.

c) *A aquisição de terras agrícolas na agenda política*

As preocupações relacionadas com os investimentos estrangeiros em terras agrícolas não são novas. No entanto, o recente aumento verificado nos investimentos em terras agrícolas fez recrudescer as preocupações em alguns Estados-Membros. Primeiro, os investidores estrangeiros têm sido, por vezes, encarados como promotores da exclusão dos agricultores locais. Segundo e mais recentemente, teme-se que as superfícies de terras aráveis (a sua diminuição) se tenham tornado vulneráveis aos especuladores ou investidores sem escrúpulos. Têm sido manifestados alguns receios a respeito do aumento da especulação e da concentração de terras agrícolas, bem como sobre as repercussões negativas desse aumento na segurança alimentar, no emprego, no ambiente, na qualidade dos solos e no desenvolvimento rural⁽²²⁾. Alguns críticos questionam os benefícios das aquisições efetuadas por estrangeiros na UE, alegando que as empresas e os grandes fundos de investimento internacional despojam os pequenos e pobres agricultores dos recursos fundiários e destabilizam o desenvolvimento rural⁽²³⁾.

Essas preocupações foram igualmente tidas em conta pelas instituições europeias. Em 21 de janeiro de 2015, o Comité Económico e Social Europeu (CESE) emitiu o seu parecer sobre a «Apropriação de terras agrícolas — Sinal de alarme para a Europa e ameaça para a agricultura familiar»⁽²⁴⁾, no qual identificou a livre circulação de capitais como sendo a força motriz da aquisição de terras, que entende como «apropriação de terras agrícolas».

O Parlamento Europeu demonstrou igualmente ter interesse no tema em apreço, tendo, desta feita, solicitado um estudo sobre a «Dimensão da apropriação de terras agrícolas na UE», o qual foi publicado em maio de 2015⁽²⁵⁾. Em 27 de abril de 2017, o Parlamento aprovou ainda um Relatório sobre o tema «Ponto da situação sobre a concentração de terras agrícolas na UE: como facilitar o acesso dos agricultores à terra?»⁽²⁶⁾. O relatório chama a atenção para o grau de concentração de terras agrícolas nas mãos de um número reduzido de empresas agrícolas e não agrícolas e os riscos inerentes como a dificuldade de acesso dos agricultores à terra (nomeadamente os pequenos agricultores e os agricultores familiares). Por conseguinte, o Parlamento apela para um melhor acompanhamento da evolução dos mercados de venda de terrenos. Em especial, exorta a Comissão a analisar todas as políticas pertinentes, nomeadamente as políticas agrícola, financeira e de investimento, «a fim de avaliar se promovem ou desincentivam a concentração de terras

⁽¹⁸⁾ Documento de trabalho dos serviços da Comissão sobre movimentos de capitais e liberdade de pagamentos, de 5 de março de 2015, SWD(2015) 58 final, p. 21. Não obstante, é necessário ter em conta que os dados nem sempre estão facilmente disponíveis e, por conseguinte, as estimativas existentes variam de forma significativa. Por exemplo, foi ainda comunicado que a propriedade estrangeira das terras agrícolas na Roménia aumentou em 57 % entre 2010 e 2013, representando, neste país, cerca de 7 % da superfície agrícola total em 2013: P. Ciaian, D. Drabik, J. Falkowski, d'A. Kancs, «Market Impacts of new Land Market Regulations in Eastern EU States» [Impactos nos mercados causados pela nova regulamentação do mercado fundiário nos Estados-Membros da UE de Leste], Relatórios Técnicos do CCI, 2016, p. 10.

⁽¹⁹⁾ Parlamento Europeu, Direção-Geral das Políticas Internas da União, Dimensão da apropriação de terras agrícolas na UE, Estudo, 2015, p. 19-20.

⁽²⁰⁾ Alguns exemplos são citados em: Parlamento Europeu, Direção-Geral das Políticas Internas da União, «Dimensão da apropriação de terras agrícolas na UE», Estudo, 2015, p. 23 (por exemplo, investimentos realizados pelo grupo neerlandês Rabobank na Polónia e na Roménia; pela companhia de seguros italiana Generali na Roménia, pela germânica Allianz na Bulgária, pelo grupo bancário e de seguros belga KBC na Alemanha Oriental e na Lituânia).

⁽²¹⁾ O impacto da crise financeira e económica na agricultura continua a ser ambíguo. Embora a crise se tenha feito sentir nos rendimentos agrícolas em 2009, a sua recuperação deu-se de forma rápida, na perspetiva de reduzir ainda mais o fosso com o salário bruto médio na economia. Simultaneamente, registou-se um abrandamento temporário no fluxo de saída de trabalhadores da agricultura e até mesmo uma estagnação ou um aumento em alguns Estados-Membros.

⁽²²⁾ Maria Heubuch, Grupo dos Verdes/Aliança Livre Europeia (Verdes/ALE), Parlamento Europeu (Editor), «Land Rush. «The Sellout of Europe's Farmland» de 2016; Friends of the Earth, Farming Money. How European Banks and private finance benefit from food speculation and land grabs» [Dinheiro das terras agrícolas. A forma como os bancos europeus e os fundos privados beneficiam da especulação em torno dos géneros alimentícios e das apropriações de terras agrícolas], 2012: http://www.foeeurope.org/sites/default/files/publications/farming_money_foee_jan2012.pdf

⁽²³⁾ Franco, J.C. e Borrás, S.M. (eds.) (2013), «Land concentration, land grabbing and people's struggles in Europe» [Concentração de terras agrícolas, apropriação de terras agrícolas e lutas populares na Europa], Amsterdão, Transnational Institute; Van der Ploeg, JD, Franco J.C. & Borrás S.M. (2015) «Land concentration and land grabbing in Europe: a preliminary analysis» [Concentração de terras agrícolas e apropriação de terras agrícolas na Europa: uma análise preliminar], Canadian Journal of Development Studies/Revue canadienne d'études du développement, 36:2, p. 147-162; Ecoruralis (2016) «Land Issues and Access to Land» [Questões fundiárias e acesso à terra]. http://www.ecoruralis.ro/web/en/Programs_and_Activities/Land_Issues_and_Access_to_Lan%20d/ (consultado em 2016).

⁽²⁴⁾ Parecer do Comité Económico e Social Europeu, de 21 de janeiro de 2015, sobre a Apropriação de terras agrícolas — Sinal de alarme para a Europa e ameaça para a agricultura familiar (parecer de iniciativa), pontos 1.9 e 1.12.

⁽²⁵⁾ Parlamento Europeu, Direção-Geral das Políticas Internas da União, Dimensão da apropriação de terras agrícolas na UE, Estudo, 2015, p. 17, 24 e 25.

⁽²⁶⁾ Ver «Relatório do Parlamento Europeu sobre o tema «Ponto da situação sobre a concentração de terras agrícolas na UE: como facilitar o acesso dos agricultores à terra?» [2016/2141(INI)].

agrícolas na UE». O Parlamento exorta ainda a Comissão «a publicar [...] um conjunto de critérios claro e completo» que indique «claramente aos Estados-Membros que medidas de regulação do mercado fundiário são permitidas» ao abrigo do direito da União Europeia.

Em termos de uma agenda política mais abrangente, outras políticas são encaradas como um potencial fator de influência. As respostas à consulta pública recentemente realizada sobre a simplificação e modernização da PAC destacou uma série de questões, incluindo os requisitos administrativos, a regulamentação fundiária e, em especial, os elevados preços das terras agrícolas em alguns Estados-Membros como uma das principais preocupações dos agricultores. Ademais, subsistem preocupações anteriormente expressas quanto aos diferentes níveis de pagamentos diretos entre os Estados-Membros, que nem sempre podem ter garantido condições de concorrência equitativas no que respeita ao acesso a terras agrícolas. A diferença verificada nos pagamentos diretos foi abordada no último quadro financeiro plurianual (QFP 2014-2020) por meio do chamado processo de «convergência externa dos pagamentos diretos», podendo ser uma questão que venha a atrair novamente atenção.

Além disso, outras medidas da UE podem ser relevantes no contexto da aquisição de terras agrícolas. A Diretiva (UE) 2015/849 do Parlamento Europeu e do Conselho⁽²⁷⁾, entrou em vigor recentemente. A diretiva visa aumentar a transparência sobre quem efetivamente é proprietário de empresas e fundos fiduciários («trusts»), o que também poderá atenuar as preocupações atualmente contempladas nas restrições à aquisição de terras agrícolas em alguns países, onde as autoridades receiam que as transferências de participações entre pessoas coletivas detentoras de terras agrícolas possam ser utilizadas para contornar as condições impostas aos adquirentes. A recente proposta da Comissão para alterar a presente diretiva reforçará a transparência.

Por último, relativamente aos investidores de países terceiros, a recente proposta da Comissão de um quadro de escrutínio dos investimentos diretos estrangeiros tem por objetivo proporcionar segurança jurídica aos Estados-Membros que possuem ou tencionam criar mecanismos de escrutínio dos investimentos diretos de países terceiros, tendo em conta a competência exclusiva da União no domínio da política comercial comum, que inclui os investimentos diretos estrangeiros⁽²⁸⁾. A proposta cria um quadro para que os Estados-Membros e, em certos casos, a Comissão possam examinar os investimentos diretos provenientes de países terceiros na União Europeia, permitindo simultaneamente que os Estados-Membros tenham em conta as suas situações específicas e as circunstâncias nacionais com vista a proteger interesses fundamentais por razões de ordem pública ou de segurança. As novas regras permitem aos Estados-Membros adotar ou manter mecanismos adequados de análise do investimento direto estrangeiro, desde que determinadas condições estabelecidas no Regulamento estejam preenchidas⁽²⁹⁾.

d) *Os benefícios do investimento estrangeiro nos mercados fundiários devidamente regulados*

Na sua investigação, a FAO concluiu que, globalmente, os investimentos agrícolas estrangeiros são benéficos para as economias nacionais, as comunidades locais e o setor agrícola, sempre que as regras e as instituições nacionais proporcionem incentivos adequados a todos os intervenientes no mercado⁽³⁰⁾. No seio da Europa, os investimentos estrangeiros têm sido igualmente uma importante fonte do muito necessário capital, da tecnologia e do *know-how*, contribuindo para a melhoria da produtividade agrícola e da qualidade dos produtos agrícolas⁽³¹⁾.

A livre circulação de capitais é fundamental para estimular os investimentos transfronteiras e o acesso ao financiamento por parte das empresas locais. A este respeito, convém referir que as explorações agrícolas têm muitas vezes dificuldade em conseguir recursos financeiros para investimentos necessários. À semelhança de outras pequenas empresas, as pequenas empresas agrícolas confrontam-se com restrições de crédito, havendo indícios de que a agricultura é subcapitalizada em muitos países⁽³²⁾.

⁽²⁷⁾ Diretiva (UE) 2015/849 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de maio de 2015, relativa à prevenção da utilização do sistema financeiro para efeitos de branqueamento de capitais ou de financiamento do terrorismo, que altera o Regulamento (UE) n.º 648/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho, e que revoga a Diretiva 2005/60/CE do Parlamento Europeu e do Conselho e a Diretiva 2006/70/CE da Comissão (JO L 141 de 5.6.2015, p. 73).

⁽²⁸⁾ Nos termos do artigo 3.º, n.º 1, alínea e), e do artigo 207.º, n.º 1), do TFUE.

⁽²⁹⁾ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-3183_en.htm

⁽³⁰⁾ <http://www.fao.org/investment-in-agriculture/en/> Ver também: OCDE, «Policy Framework for Investment in Agriculture» [Quadro político para o investimento na agricultura], 2013.

⁽³¹⁾ Relatório da Comissão ao Conselho, Revisão das medidas transitórias para a aquisição de propriedades agrícolas, previstas no Tratado de Adesão de 2005, de 14.12.2010, p. 2; Relatório da Comissão ao Conselho, Revisão das medidas transitórias para a aquisição de propriedades agrícolas, definidas no Tratado de Adesão de 2003, de 16.7.2008, p. 7; Comunicado de imprensa da Comissão Europeia http://europa.eu/rapid/press-release_IP-10-1750_en.htm?locale=en; Comunicado de imprensa da Comissão Europeia http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-11-244_en.htm?locale=en

⁽³²⁾ Kristina Hedman Jansson, Ewa Rabinowicz, Carl Johan Lagerkvist, «The Institutional Framework for Agricultural Credit Markets in the EU» [O quadro institucional para os mercados de crédito agrícola na UE], in: Johan Swinnen e Louise Knops (ed.), «Land, Labour and Capital Markets in European Agriculture» [Mercados fundiário, laboral e de capitais no setor agrícola europeu], Centro de Estudos de Política Europeia (CEPS), 2013, p. 254; Sami Myyrä, «Agricultural Credit in the EU» [Crédito agrícola na UE], in: Johan Swinnen e Louise Knops (ver citação anterior), p. 260. As deficiências dos mercados de capitais pertinentes para os agricultores foram identificadas e debatidas por: Centro de Estudos de Política Europeia (CEPS) e Centro para as Instituições e o Desempenho Económico (Centre for Institutions and Economic Performance, «LICOS») da Universidade de Lovaina: «Review of the Transitional Restrictions Maintained by Member States on the Acquisition of Agricultural Real Estate» [Revisão das restrições transitórias mantidas pelos Estados-Membros relativas à aquisição de propriedades agrícolas], Relatório final de 2007, p. 13-17; Centro de Estudos de Política Europeia (CEPS): «Review of the transitional restrictions maintained by Bulgaria and Romania with regard to the acquisition of agricultural real estate» [Revisão das restrições transitórias mantidas pela Bulgária e a Roménia relativas à aquisição de propriedades agrícolas], Relatório final, outubro de 2010, p. 19-23.

Os efeitos benéficos dos investimentos estrangeiros foram demonstrados por vários estudos encomendados pela Comissão atinentes à revisão dos períodos transitórios⁽³³⁾, bem como por estudos externos⁽³⁴⁾. Na medida em que o investimento estrangeiro foi autorizado (por exemplo, através do arrendamento de terras, do estabelecimento, de pessoas coletivas ou dos investimentos no setor agroalimentar), comprovou-se que este estimula ganhos de produtividade no setor agrícola⁽³⁵⁾. Por conseguinte, afigura-se razoável concluir que os investimentos estrangeiros são passíveis de acrescentar valor aos terrenos subutilizados e de repor o cultivo nas terras abandonadas. Tais investimentos permitem melhorar ainda mais o acesso dos agricultores ao mercado, bem como as condições laborais dos trabalhadores agrícolas. Por último, o investimento estrangeiro pode aumentar o potencial de exportação dos produtos agrícolas.

e) *A ação judicial da Comissão sobre as recentes legislações fundiárias em alguns Estados-Membros*

As recentes alterações registadas nas legislações da Hungria, da Eslováquia, da Letónia, da Lituânia, da Bulgária e da Roménia coincidem com o termo dos períodos transitórios, durante os quais os Tratados de Adesão lhes permitiam restringir a aquisição de terras agrícolas por parte dos investidores da UE.

As novas leis eliminaram as restrições referidas nos Tratados de Adesão. Em simultâneo, introduziram algumas restrições que têm como objetivo explícito combater a concentração de terras agrícolas e a especulação fundiária, manter as terras agrícolas em condições de utilização agrícola favorável e eficiente, preservar uma população rural, obviar a fragmentação das terras ou promover explorações agrícolas viáveis de média dimensão. Para esse efeito, as legislações em causa subordinam a aquisição de terras a determinadas condições. Estas incluem a autorização administrativa prévia e, em especial, requisitos como a exploração das terras estar a cargo do próprio adquirente, este ser titular de habilitações no setor da agricultura e residir ou empreender negócios no país em questão. Acresce que as novas legislações favorecem determinadas categorias de adquirentes (como os arrendatários, os agricultores vizinhos ou locais) ou proíbem as vendas a pessoas coletivas.

A Comissão reconhece a validade dos objetivos acima referidos enquanto tal. Após ter analisado as novas legislações, manifestou, no entanto, a sua preocupação com o facto de algumas das suas disposições violarem os princípios fundamentais da UE, designadamente a livre circulação de capitais. Em especial, no entender da Comissão discriminam, não formalmente mas nos seus efeitos práticos, os cidadãos de outros países da UE ou impõem outras restrições desproporcionadas que poderão afetar negativamente os investimentos. Por este motivo, em 2015, a Comissão instaurou processos por infração contra a Bulgária, a Hungria, a Lituânia, a Letónia e a Eslováquia⁽³⁶⁾. Dado que nenhum destes países foi capaz de dissipar as preocupações suscitadas, em 26 de maio de 2016 a Comissão fez tramitar os processos para a segunda e última etapa antes de um eventual recurso junto do TJUE⁽³⁷⁾.

2. Direito da UE em vigor

Não existe um direito europeu derivado aplicável à aquisição de terras agrícolas. Os Estados-Membros têm competência e poder discricionário para regular os respetivos mercados fundiários. Simultaneamente, contudo, devem respeitar os princípios básicos do Tratado e sobretudo as liberdades fundamentais, bem como a não discriminação em razão da nacionalidade.

a) *A livre circulação de capitais e a liberdade de estabelecimento*

O direito de adquirir, explorar ou alienar as terras agrícolas inscreve-se no âmbito do princípio da livre circulação de capitais enunciado nos artigos 63.º e seguintes do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE)⁽³⁸⁾.

⁽³³⁾ Ver Centro de Estudos de Política Europeia (CEPS) e Centre for Institutions and Economic Performance (LICOS) da Universidade de Lovaina: «Review of the Transitional Restrictions Maintained by Member States on the Acquisition of Agricultural Real Estate» [Revisão das restrições transitórias mantidas pelos Estados-Membros relativas à aquisição de propriedades agrícolas], Relatório final de 2007, síntese, p. ii; Centro de Estudos de Política Europeia (CEPS): «Review of the transitional restrictions maintained by Bulgaria and Romania with regard to the acquisition of agricultural real estate» [Revisão das restrições transitórias mantidas pela Bulgária e a Roménia relativas à aquisição de propriedades agrícolas], Relatório final, outubro de 2010, síntese.

⁽³⁴⁾ Ver, por exemplo: J.F.M. Swinnen, L. Vranken, «Reforms and agricultural productivity in Central and Eastern Europe and the Former Soviet Republics: 1989-2005» [Reformas e produtividade agrícola na Europa Central e Oriental e nas Repúblicas da antiga União Soviética: 1989-2005], *Journal of Productivity Analysis*, junho de 2010, volume 33, edição 3, p. 241-258, capítulos 2 e 7 (observações finais); L. Dries, E. Germeji, N. Noev, J.F.M. Swinnen, «Farmers, Vertical Coordination, and the Restructuring of Dairy Supply Chains in Central and Eastern Europe» [Agricultores, coordenação vertical e a reestruturação das cadeias de abastecimento de produtos lácteos na Europa Central e Oriental], in *World Development*, 2009, vol. 37, n.º 11, p. 1755; L. Dries/J.F.M. Swinnen, «Foreign Direct Investment, Vertical Integration. And Local Suppliers: Evidence from the Polish Dairy Sector» [Investimento direto estrangeiro, integração vertical. E os fornecedores locais: provas resultantes do setor do leite polaco], in *World Development*, 2004, vol. 32, n.º 9, p. 1525 e segs., 1541.

⁽³⁵⁾ J. Swinnen, K. van Herck, L. Vranken, «The Diversity of Land Markets and Regulations in Europe, and (some of) its Causes» [A diversidade dos mercados fundiários e regulamentos na Europa e (algumas das) suas causas], *The Journal of Development Studies*, 2016, vol. 52, n.º 2, p. 202.

⁽³⁶⁾ Ver: IP/15/4673 de 23 de março de 2015 e IP/15/4877 de 29 de abril de 2015.

⁽³⁷⁾ Ver: IP/16/1827 de 26 de maio de 2016.

⁽³⁸⁾ Este entendimento foi confirmado por diversos acórdãos do TJUE (ver, por exemplo, processo C-370/05, Festersen, n.ºs 21-23, e processo C-452/01, Ospelt e Schlössle Weissenberg, n.º 24).

As referidas disposições do Tratado conferem direitos aplicáveis tanto ao investidor como ao beneficiário do investimento. Regra geral, todas as restrições à circulação de capitais entre Estados-Membros, mas também entre Estados-Membros e países terceiros, são proibidas. Por «restrição», o TJUE entendeu que se trata de todas as medidas que limitam os investimentos ou que são suscetíveis de impedir, entravar ou tornar menos atrativos os investimentos⁽³⁹⁾.

Sempre que um investimento em terras agrícolas contribua para as atividades empresariais agrícolas, poderá igualmente ser abrangido pela liberdade de estabelecimento: o artigo 49.º do TFUE proíbe todas as restrições à liberdade de estabelecimento dos nacionais (pessoas singulares ou coletivas) de um Estado-Membro no território de outro Estado-Membro para o exercício de uma atividade económica não assalariada como a agricultura.

O princípio da não discriminação em razão da nacionalidade constitui um elemento essencial inerente a todas as liberdades fundamentais, o qual proíbe tanto a discriminação direta como a indireta (forma dissimulada de discriminação). A última remete para as disposições nacionais relativas ao exercício das liberdades fundamentais que não discriminam explicitamente em razão da nacionalidade, mas que conduzem, de facto, a um resultado equivalente.

O artigo 345.º do TFUE prevê que os «Tratados em nada prejudicam o regime da propriedade nos Estados-Membros». As regras nacionais que regem a aquisição ou a exploração de propriedades agrícolas prendem-se com os direitos de propriedade, mas o artigo 345.º do TFUE não obsta à aplicação das liberdades fundamentais ou de outros princípios básicos do Tratado. O TJUE, em jurisprudência constante, rejeitou uma interpretação lata do artigo 345.º do TFUE. Por exemplo, no acórdão Konle relativo às aquisições de bens imóveis, o Tribunal de Justiça precisou em relação a esse artigo, que era então o artigo 222.º, que: «[...] mesmo que o regime da propriedade imobiliária continue a relevar de cada Estado-Membro, nos termos do artigo 222.º do Tratado, esta disposição não tem por efeito eximir esse regime às regras fundamentais do Tratado»⁽⁴⁰⁾. Em virtude do acima exposto, o artigo 345.º do TFUE preserva a competência dos Estados-Membros para tomar decisões em matéria do regime da propriedade, mas sob reserva dos requisitos previstos no direito da UE.

b) Restrições às liberdades fundamentais e eventuais justificações

De um modo geral, as medidas nacionais suscetíveis de criar obstáculos ao exercício das liberdades fundamentais só podem ser autorizadas se estiverem preenchidas várias condições: as medidas são não discriminatórias, justificadas por um interesse público superior e adequadas para a consecução do objetivo visado, bem como não devem exceder o necessário para atingir esse objetivo nem podem ser substituídas por medidas alternativas menos restritivas (princípio da proporcionalidade; ver informações mais pormenorizadas *infra*, no ponto 3, alínea b)). Além disso, as medidas nacionais devem respeitar os demais princípios gerais do direito da União, como o princípio da segurança jurídica.

Em particular, no que diz respeito à livre circulação de capitais, o artigo 65.º do TFUE prevê que esta liberdade não prejudica determinados direitos dos Estados-Membros, incluindo o direito de aplicar disposições fiscais nacionais específicas e de tomar precauções e medidas de supervisão, nomeadamente em matéria fiscal e de supervisão prudencial das instituições financeiras. Acresce que, e com uma importância mais geral, o artigo 65.º, n.º 1, alínea b), do TFUE salvaguarda o direito de os Estados-Membros «tomarem medidas justificadas por razões de ordem pública ou de segurança pública».

A circulação de capitais com destino ou provenientes de países terceiros são alvo de diferentes apreciações. O TJUE realçou que «se realizam num contexto jurídico diferente» dos que decorrem na União. Por conseguinte e por força do Tratado, poderão ser aceitáveis justificações adicionais no caso das restrições relativas a países terceiros⁽⁴¹⁾. As justificações podem igualmente ser interpretadas de forma mais lata⁽⁴²⁾. Além disso, e ainda mais importante na prática, quaisquer restrições em vigor antes da liberalização da circulação de capitais beneficiam da salvaguarda de direitos adquiridos de acordo com o artigo 64.º, n.º 1, do TFUE. A data aplicável é 31 de dezembro de 1993 para todos os Estados-Membros, exceto para a Bulgária, a Estónia e a Hungria (31 de dezembro de 1999), bem como para a Croácia (31 de dezembro de 2002), o que significa que as restrições em vigor antes destas datas que afetam nacionais de países terceiros não podem ser contestadas com base no princípio da livre circulação de capitais nos termos do Tratado.

⁽³⁹⁾ Quanto à definição de restrições à livre circulação de capitais: TJUE, processo C-112/05, Comissão/Alemanha, n.º 19; TJUE, processos apensos C-197/11, Libert e o., e C-203/11, All Projects & Developments e o., n.º 44; TJUE, processo C-315/02, Lenz, n.º 21.

⁽⁴⁰⁾ TJUE, processo C-302/97, Konle, n.º 38. Ver também processo C-367/98, Comissão/Portugal, n.º 48; processo C-463/00, Comissão/Espanha [ações específicas («golden shares»)], n.º 56. Ver igualmente processo C-163/99, Portugal/Comissão; processo C-98/01, Comissão/Reino Unido («ação específica na sociedade BAA»); processo C-452/01, Ospelt e Schlössle Weissenberg, n.º 24; processo C-174/04, Comissão/Itália («suspensão automática dos direitos de voto em empresas privatizadas»); processos apensos C-463/04, Federconsumatori e o., e C-464/04, Associazione Azionariato Diffuso dell'AEM e o.; processo C-244/11, Comissão/Grécia («golden shares em sociedades anónimas estratégicas»), n.ºs 15 e 16. Ver igualmente conclusões do advogado-geral Karl Roemer, apresentadas em 27 de abril de 1966, nos processos apensos C-56/64, Consten e Grundig/Comissão da CEE, e C-58/64, Grundig/Comissão da CEE, Coletânea, p. 352 (366); processo C-105/12, Essent e o., n.º 36.

⁽⁴¹⁾ TJUE, processo C-101/05, Skatteverket, n.º 36; processo C-446/04, Test Claimants in the FII Group Litigation, n.º 171.

⁽⁴²⁾ Ver, por exemplo, processo C-446/04, Test Claimants in the FII Group Litigation.

c) *Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (CDF)*

Por último, poderão ser invocadas outras disposições do direito da União no processo de aquisição, exploração ou alienação de terras agrícolas, como, por exemplo, o direito de propriedade (artigo 17.º da CDF), a liberdade profissional (artigo 15.º da CDF) e a liberdade de empresa, incluindo a liberdade contratual (artigo 16.º da CDF).

d) *O princípio da segurança jurídica*

Ademais, os princípios da segurança jurídica e da confiança legítima devem igualmente ser respeitados. Estes princípios exigem, em especial, que uma regulamentação que impõe encargos desfavoráveis aos particulares seja clara e precisa e a sua aplicação previsível para os particulares⁽⁴³⁾. O direito de fazer valer o princípio da proteção da confiança legítima estende-se a todo o particular em cuja esfera jurídica uma instituição comunitária fez nascer esperanças fundadas⁽⁴⁴⁾. Por fim, os direitos fundamentais devem ser respeitados.

3. A abordagem do TJUE no domínio das terras agrícolas

Algumas legislações fundiárias nacionais que restringem a livre circulação de capitais foram contestadas junto dos tribunais nacionais que, por sua vez, recorreram ao TJUE para uma correta interpretação do direito da União. Por conseguinte, o TJUE já teve a oportunidade de explicitar, em decisões prejudiciais, a forma como o direito da União se repercute nos investimentos transfronteiras em terras agrícolas.

a) *Objetivos da política agrícola suscetíveis de justificar as restrições ao exercício das liberdades fundamentais*

O TJUE reconheceu a natureza específica das terras agrícolas. Nos seus acórdãos em matéria de aquisição de propriedades agrícolas, reconheceu uma série de objetivos de interesse geral que podem, em princípio, justificar a aplicação de restrições ao investimento em terras agrícolas, tais como:

- aumentar a dimensão das explorações agrícolas, de modo que possam ser rentáveis, a fim de combater a especulação fundiária⁽⁴⁵⁾;
- manter a população agrícola, conservar uma repartição da propriedade fundiária que permita o desenvolvimento de explorações viáveis e a manutenção harmoniosa do espaço e das paisagens e favorecer uma utilização razoável das terras disponíveis, lutando contra a pressão fundiária e prevenindo os riscos naturais, e apoiar e desenvolver uma agricultura viável em nome de considerações sociais e de ordenamento do território (o que implica a manutenção do destino agrícola dos terrenos afetos a esta utilização e a continuidade da sua exploração em condições satisfatórias)⁽⁴⁶⁾;
- preservar a exploração direta dos terrenos agrícolas, que constitui uma das formas de exploração tradicional, garantir que as propriedades agrícolas são predominantemente habitadas e exploradas pelos proprietários, manter uma população permanente no meio rural e favorecer a utilização razoável dos terrenos disponíveis lutando contra a pressão fundiária⁽⁴⁷⁾;
- invocando um objetivo de ordenamento do território, manter, no interesse geral, uma população permanente e uma atividade económica autónoma em relação ao setor turístico em certas regiões⁽⁴⁸⁾;
- preservar as zonas do território nacional declaradas de importância militar e proteger os interesses militares de incorrer em riscos reais, concretos e graves⁽⁴⁹⁾.

Em diversas ocasiões, o TJUE salientou que os objetivos em causa estão em consonância com os objetivos da PAC enunciados no artigo 39.º do TFUE. A presente disposição visa, entre outros aspetos, assegurar um nível de vida equitativo à população agrícola, tomando em consideração a natureza particular da atividade agrícola (por exemplo, a estrutura social e as disparidades estruturais e naturais entre as diversas regiões agrícolas). Importa observar que o TJUE estabeleceu a sua jurisprudência numa base casuística, nunca deixando de avaliar as medidas no contexto das circunstâncias específicas de cada caso. Em conformidade com a jurisprudência bem assente, as derrogações às liberdades fundamentais devem ser interpretadas de forma restrita. De qualquer forma, os fins puramente económicos não podem justificar as derrogações às liberdades fundamentais.

⁽⁴³⁾ TJUE, processo C-17/03, VEMW e o., n.º 80.

⁽⁴⁴⁾ TJUE, processos apensos C-182/03, Bélgica/Comissão, e C-217/03, Forum 187/Comissão, n.º 147.

⁽⁴⁵⁾ Processo C-182/83, Fearon/Irish Land Commission, n.º 3.

⁽⁴⁶⁾ Processo C-452/01, Ospelt e Schlössle Weissenberg, n.ºs 39 e 43.

⁽⁴⁷⁾ Processo C-370/05, Festersen, n.ºs 27 e 28.

⁽⁴⁸⁾ Processo C-302/97, Konle, n.º 40; processos apensos C-519/99 a C-524/99 e C-526/99 a C-540/99, Reisch, n.º 34.

⁽⁴⁹⁾ Processo C-423/98, Albore, n.ºs 18 e 22.

b) *Observância do princípio da proporcionalidade*

Embora, neste domínio, o TJUE tenha considerado legítimos vários objetivos de interesse geral, efetuou, no entanto, uma análise aprofundada respeitante à proporcionalidade das medidas nacionais restritivas das liberdades fundamentais. Na avaliação da proporcionalidade, devem ser tidas em conta todas as circunstâncias de facto e de direito específicas do caso em apreço, tanto na perspetiva do exercício das liberdades fundamentais por parte dos vendedores e potenciais compradores, como no que concerne ao interesse geral prosseguido. O princípio da proporcionalidade exige que as disposições restritivas sejam adequadas para garantir a realização do objetivo invocado, devendo, nomeadamente, contribuir para a prossecução do objetivo legítimo de interesse geral de uma maneira coerente e sistemática⁽⁵⁰⁾. Essas disposições também não devem ultrapassar o que é necessário para atingir o objetivo de interesse geral. Por último, uma medida restritiva não é proporcionada caso exista uma eventual medida alternativa suscetível de prosseguir o objetivo de interesse geral em causa de uma forma menos restritiva para a livre circulação de capitais ou a liberdade de estabelecimento⁽⁵¹⁾.

Compete às autoridades nacionais demonstrar que a sua legislação respeita o princípio da proporcionalidade, o que significa que a legislação tem de ser adequada e necessária para realizar o objetivo invocado, e que este objetivo não poderia ser atingido através de proibições ou limitações de menor amplitude ou suscetíveis de afetar menos o comércio na União⁽⁵²⁾. A este respeito, as razões justificativas suscetíveis de ser invocadas por um Estado-Membro devem ser acompanhadas das provas apropriadas ou de uma análise da adequação e da proporcionalidade da medida restritiva⁽⁵³⁾.

4. Conclusões relativas à regulamentação em matéria de aquisição de terras agrícolas

A presente comunicação interpretativa da Comissão invocou as diversas necessidades e formas de regulamentação das terras agrícolas. Muitas delas já existem há muitos anos, ao passo que outras são mais recentes. Este último capítulo debruça-se sobre alguns dos elementos que constam das leis que regem os mercados fundiários e que exigem especial atenção. Extrai algumas conclusões da jurisprudência que poderão servir de orientação aos Estados-Membros no que tange ao modo de regular os mercados fundiários agrícolas em conformidade com o direito da União e por forma a estabelecer um equilíbrio entre a necessidade de atrair capital para as zonas rurais e a prossecução de objetivos legítimos de interesse geral.

a) *Autorização prévia*

Da jurisprudência poder-se-á inferir que a sujeição da cessão de terrenos agrícolas a uma autorização administrativa prévia restringe a livre circulação de capitais, podendo, todavia, continuar a justificar-se em determinadas circunstâncias à luz do direito da União. O TJUE reconheceu que qualquer controlo efetuado posteriormente à ocorrência da cessão de terrenos agrícolas não obstará a uma cessão contrária ao objetivo agrícola prosseguido. As alternativas aos regimes de autorização prévia ofereceriam provavelmente uma menor segurança jurídica para as transações em matéria fundiária. A título exemplificativo, as intervenções a posteriori, como a anulação da transação, alterariam a segurança jurídica, quando a mesma constitui uma das preocupações essenciais de qualquer regime de transferência de propriedade imobiliária⁽⁵⁴⁾. Nessa base, os regimes de autorização prévia podem, por conseguinte, ser aceites em determinadas circunstâncias.

Em particular, o TJUE sublinhou ainda que um regime de autorização prévia não deve conceder poderes discricionários que possam levar à utilização arbitrária do poder e a decisões arbitrárias por parte das autoridades competentes. Segundo as palavras do TJUE, «não pode legitimar um comportamento discricionário das autoridades nacionais, suscetível de privar de efeito útil» o direito da União. Por conseguinte, para que tal regime seja consentâneo com o direito da União, «deve basear-se em critérios objetivos, não discriminatórios e conhecidos antecipadamente, que assegurem que o regime é adequado para enquadrar suficientemente o exercício do poder de apreciação das autoridades nacionais»⁽⁵⁵⁾. Os critérios têm de ser precisos⁽⁵⁶⁾. Além disso, toda e qualquer pessoa afetada deve gozar do direito de recurso⁽⁵⁷⁾.

⁽⁵⁰⁾ Ver TJUE, processo C-243/01, Gambelli e o., n.º 67; processo C-169/07, Hartlauer, n.º 55, e a jurisprudência citada nesse acórdão.

⁽⁵¹⁾ Quanto ao princípio da proporcionalidade, ver em especial: TJUE, processo C-543/08, Comissão/Portugal, n.º 83.

⁽⁵²⁾ TJUE, processo C-333/14, The Scotch Whisky Association, n.º 53.

⁽⁵³⁾ TJUE, processo C-333/14, The Scotch Whisky Association, n.º 54.

⁽⁵⁴⁾ Ver, por exemplo, processo C-452/01, Ospelt e Schlössle Weissenberg, n.ºs 43 a 45. Em outros processos, o TJUE chegou a um resultado diferente: no acórdão Reisch, por exemplo, o Tribunal de Justiça arguiu que a obrigação de autorização prévia em causa no referido processo podia ser substituída por um regime de declaração prévia, de modo que era desproporcionada: processos apensos C-515/99, Reisch e o., n.ºs 37 a 38 e jurisprudência aí citada. Neste contexto, convém referir que a obrigação de declaração prévia constitui, normalmente, uma restrição que tem de ser justificada e estar em consonância com os princípios da proporcionalidade e da segurança jurídica, bem como com os direitos fundamentais (ver, por exemplo, acórdão Reisch e o., já referido, n.º 32; processo C-213/04, Burtscher, n.º 43).

⁽⁵⁵⁾ Ver, por exemplo, processo C-567/07, Woningstichting Sint Servatius, n.º 35.

⁽⁵⁶⁾ Processo C-201/15, AGET Iraklis, n.ºs 99 a 101.

⁽⁵⁷⁾ Ver TJUE, processo C-54/99, Église de scientologie, n.º 17; processo C-205/99, Analir e o., n.º 38.

No que respeita a um regime de autorização prévia, ao abrigo do qual a autorização poderia ser concedida em «outras circunstâncias especiais», o TJUE concluiu que tais critérios de autorização eram demasiado indeterminados e não permitiam aos particulares conhecer a extensão dos seus direitos e das suas obrigações decorrentes do princípio da livre circulação de capitais⁽⁵⁸⁾. Do mesmo modo, o TJUE considerou que seria desproporcionado impor, como condição para a aquisição, a obrigação de ter uma «conexão suficiente com o município», que a legislação em causa neste caso definiu como o facto de o adquirente «ter estabelecido com o município uma conexão profissional, familiar, social ou económica fundada numa circunstância séria e duradoura»⁽⁵⁹⁾.

b) *Direitos de preferência (direitos de preempção) em benefício dos agricultores*

A jurisprudência do TJUE sugere que os direitos de preferência em benefício de determinadas categorias de compradores (por exemplo, agricultores arrendatários) podem, em determinadas circunstâncias, ser justificados com fundamento nos objetivos da política agrícola. No acórdão *Ospelt e Schlössle Weissenberg*⁽⁶⁰⁾, o TJUE analisou um regime de autorização prévia da aquisição de terras agrícolas. O TJUE analisou a proporcionalidade das medidas que proíbem a aquisição de terras por não agricultores, com vista a manter uma população agrícola viável e a manter a afetação agrícola das terras.

Analisou ainda se existiam medidas menos atentatórias da liberdade de movimentos de capitais do que uma proibição de aquisição por não agricultores. Neste contexto específico, o TJUE concluiu que poderiam ser instituídos mecanismos de preferência em benefício dos arrendatários. No caso de estes últimos não se tornarem adquirentes, os não agricultores poderão ser autorizados a adquirir terras agrícolas, sob reserva de assumirem o compromisso de manter a afetação agrícola dessas terras.

Por conseguinte, se o objetivo consiste em promover a aquisição de terras por parte dos agricultores, os direitos de preferência em benefício dos agricultores arrendatários ou dos agricultores de um modo mais geral poderão ser considerados uma restrição proporcionada à livre circulação de capitais, na medida em que são menos restritivos do que uma proibição de aquisição por não agricultores.

c) *Controlo dos preços*

Em determinadas circunstâncias, as intervenções estatais destinadas a evitar os preços das terras agrícolas excessivos podem ser justificadas à luz do direito da União. Esta situação é aplicável, em especial, às regras que permitem às autoridades nacionais a proibição da venda de terras caso o preço seja passível de ser considerado, com base em critérios objetivos, demasiado especulativo.

Considerando que uma regulamentação de preços não se traduz automaticamente numa restrição dos investimentos estrangeiros em terras agrícolas, segundo a definição do TJUE as limitações impostas à liberdade das partes para fixar os preços são geralmente qualificadas de «restrições»⁽⁶¹⁾. Com efeito, tanto o investidor transfronteiras como o beneficiário de um investimento são, em princípio, afetados no exercício da sua liberdade caso não possam fixar livremente o preço de acordo com a lei da oferta e da procura. Não obstante, em determinadas circunstâncias pode justificar-se uma restrição à liberdade de fixação dos preços⁽⁶²⁾. A prevenção dos preços excessivos (demasiado especulativos), quer sejam

⁽⁵⁸⁾ Processo C-370/05, *Festersen*, n.º 43.

⁽⁵⁹⁾ Processos apensos C-197/11, *Libert e o.*, e C-203/11, *All Projects & Developments e o.*, n.ºs 57 a 59. Ver também as dúvidas do TJUE no: processo C-567/07, *Woningstichting Sint Servatius*, n.ºs 37 e 38, no que se refere aos critérios «no interesse da habitação social».

⁽⁶⁰⁾ Processo C-452/01, *Ospelt e Schlössle Weissenberg*, n.º 52.

⁽⁶¹⁾ Quanto à definição de restrições à livre circulação de capitais: TJUE, processo C-112/05, *Comissão/Alemanha*, n.º 19; processos apensos C-197/11, *Libert e o.*, e C-203/11, *All Projects & Developments e o.*, n.º 44; processo C-315/02, *Lenz*, n.º 21. As disposições nacionais que restringem a liberdade das partes para fixar os preços nas suas transações foram igualmente consideradas restrições à liberdade de estabelecimento e à livre prestação de serviços (ver, por exemplo, processo C-327/12, *Soa Nazionale Costruttori*, n.º 58; processos apensos C-94/04, *Cipolla e o.*, e C-202/04, *Macrino e Capodarte*, n.º 60). No que diz respeito à livre circulação de mercadorias, ver TJUE, processo C-82/77, *Van Tiggele*, n.º 21; processo C-531/07, *Fachverband der Buch- und Medienwirtschaft*, n.º 2; processo C-333/14, *The Scotch Whisky Association*, n.º 32, em que o TJUE declarou, no tocante à liberdade de estabelecimento, que «pelo simples facto de impedir que o preço de custo inferior dos produtos importados se possa repercutir no preço de venda ao consumidor, a regulamentação em causa no processo principal é suscetível de entrar o acesso ao mercado britânico das bebidas alcoólicas legalmente comercializadas nos Estados-Membros diferentes do Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte e constitui, assim, uma medida de efeito equivalente a uma restrição quantitativa na aceção do artigo 34.º TFUE».

⁽⁶²⁾ Ver jurisprudência já referida, bem como TJUE, processo C-577/11, *DKV Belgium*, em que o TJUE sustentou que a regulamentação belga em matéria de preços dos prémios de seguro no setor da saúde constitui uma restrição justificada e proporcionada. O TJUE salientou, entre outros aspetos, que uma das características do seguro de hospitalização consiste no facto de as probabilidades de intervenção das seguradoras aumentarem com a idade dos segurados (n.º 43); o TJUE entendeu, por conseguinte, que um sistema de aumento de tarifas, como previsto na legislação belga e como o que está em causa neste processo, permite garantir que um segurado não se veja confrontado, numa idade mais avançada, em que precisamente tem mais necessidade deste seguro, com um aumento importante e inesperado dos seus prémios de seguro (n.º 49).

bastante elevados quer sejam bastante baixos, parece constituir uma justificação legítima, à luz dos objetivos da política agrícola, reconhecida pelo TJUE. As regulamentações de preços assentes em critérios de natureza objetiva, não discriminatória, rigorosa e bem adaptada podem ser adequadas para travar a especulação fundiária excessiva ou para poupar aos agricultores profissionais custos de aquisição que poderiam comprometer a rentabilidade das suas explorações. Ao mesmo tempo, poder-se-ão revelar igualmente necessárias se se afigurar que não vão além daquilo que é necessário para travar a especulação excessiva ou manter a viabilidade da atividade agrícola. Em seguida, há que verificar se não existem medidas menos restritivas, destinadas a impedir os preços excessivos, do que o controlo dos preços. A proporcionalidade de uma legislação nacional em matéria de regulamentação de preços tem de ser determinada em função de todas as circunstâncias de facto e de direito específicas do caso em apreço. A argumentação a favor da proporcionalidade é provavelmente mais forte no que concerne aos mercados vulneráveis à especulação excessiva, como alguns mercados fundiários agrícolas.

As conclusões sobre o controlo dos preços são corroboradas pela jurisprudência do TJUE relativa aos auxílios estatais no contexto da privatização das terras agrícolas. O TJUE considerou que a venda de terrenos públicos a um preço inferior ao do mercado pode constituir um auxílio estatal ⁽⁶³⁾. A razão reside no facto de que essa venda confere ao comprador uma vantagem e, ao mesmo tempo, acarreta uma perda de receitas e, conseqüentemente, uma diminuição do Orçamento do Estado. Por conseguinte, a fim de evitar a concessão de auxílios estatais e, assim, dar cumprimento ao disposto no artigo 107.º do TFUE, a privatização de terras agrícolas deve ser efetuada a um preço o mais próximo possível do seu valor de mercado. Para o efeito, o método de avaliação das terras deve conter um mecanismo de atualização que tenha em conta a recente evolução dos mercados (por exemplo, forte subida dos preços) ⁽⁶⁴⁾.

Num acórdão mais recente, o TJUE desenvolveu ainda mais esta jurisprudência, apresentando alguns esclarecimentos sobre o valor de mercado pelo qual as terras públicas devem ser vendidas. No caso em apreço, a autoridade competente, com base numa disposição do direito nacional, não aprovou a venda, em concurso público, de um lote de terreno agrícola ao proponente que apresentou a proposta mais elevada, com o fundamento de que a sua proposta era fortemente desproporcionada em relação ao valor do terreno. O TJUE reconheceu que a venda ao proponente que apresentou a proposta mais elevada não se traduz necessariamente num preço que reflete o valor de mercado e, por conseguinte, a proposta mais elevada poderá ser desproporcionada. Poderia ser esse o caso quando essa proposta mais elevada fosse claramente superior aos outros preços propostos ou às estimativas efetuadas por peritos ⁽⁶⁵⁾. Desta feita, remeteu para o debate aprofundado do advogado-geral sobre a forma de determinar o valor de mercado ⁽⁶⁶⁾. O TJUE concluiu que uma regulamentação de preços que proíba a venda de terrenos públicos ao proponente que apresenta a proposta mais elevada não pode ser qualificada de «auxílio de Estado», desde que a respetiva aplicação permita obter um preço que seja o mais próximo possível do valor de mercado do terreno agrícola em causa ⁽⁶⁷⁾.

d) Obrigação de exploração direta

Embora o TJUE tenha reconhecido a necessidade de assegurar uma exploração das terras aráveis predominantemente realizada pelos proprietários como um objetivo legítimo de interesse geral ⁽⁶⁸⁾, a sua jurisprudência em vigor rejeita, enquanto medida proporcionada, a obrigação geral de exploração direta para a aquisição de terras agrícolas. No acórdão *Ospelt e Schlössle Weissenberg*, o TJUE analisou uma restrição nacional específica à aquisição de terras agrícolas com o objetivo de manter a afetação agrícola das terras. Nos termos da lei em causa, a aquisição de terras agrícolas só era autorizada no caso de, entre outras condições, o adquirente se comprometer a explorar ele próprio essas terras ⁽⁶⁹⁾. No caso vertente, a autorização foi recusada, não obstante o facto de o adquirente (uma pessoa coletiva) ter concordado em continuar a dar de arrendamento os terrenos agrícolas aos mesmos agricultores como anteriormente. O TJUE considerou desproporcionada a obrigação de exploração direta enquanto requisito aplicável à aquisição de terras agrícolas, uma vez que essa condição limitava as possibilidades de arrendamento das terras aos agricultores que não dispunham de recursos próprios suficientes para adquirir terras. O objetivo prosseguido podia ser alcançado através de medidas menos restritivas, nomeadamente ao subordinar a aquisição à garantia dada pelo adquirente de que manteria a afetação agrícola das terras ⁽⁷⁰⁾.

⁽⁶³⁾ Regra geral, a presença de um auxílio estatal pode ser excluída se a venda de terras públicas for realizada em conformidade com as condições normais de mercado. Esta situação pode ser assegurada se a venda for efetuada na sequência de um procedimento de concurso competitivo, transparente, não discriminatório e incondicional, permitindo a participação de todos os proponentes interessados e elegíveis no processo, em sintonia com os princípios do TFUE em matéria de contratação pública [ver pontos 89 e seguintes da Comunicação da Comissão sobre a noção de auxílio estatal nos termos do artigo 107.º, n.º 1, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (JO C 262 de 19.7.2016, p. 1) e a jurisprudência relevante aí mencionada]. Caso contrário, a fim de evitar os auxílios estatais e, assim, dar cumprimento ao disposto no artigo 107.º do TFUE, devem ser utilizados outros métodos que permitam garantir que a privatização das terras agrícolas é efetuada a um preço correspondente àquele que um vendedor privado teria aceitado em condições normais de mercado.

⁽⁶⁴⁾ TJUE, processo C-239/09, *Seydaland Vereinigte Agrarbetriebe*, n.ºs 35, 43 e 54.

⁽⁶⁵⁾ Processo C-39/14, *BVVG*, n.ºs 39 e 40.

⁽⁶⁶⁾ Conclusões do advogado-geral Pedro Cruz Villalón apresentadas em 17 de março de 2015 no processo C-39/14, *BVVG*, n.ºs 69 a 79.

⁽⁶⁷⁾ Processo C-39/14, *BVVG*, n.º 55.

⁽⁶⁸⁾ Processo C-370/05, *Festersen*, n.ºs 27 e 28.

⁽⁶⁹⁾ Algumas outras condições aplicáveis, nomeadamente no que se refere às qualificações no domínio da agricultura (ver processo C-452/01, *Ospelt e Schlössle Weissenberg*, n.º 13).

⁽⁷⁰⁾ Processo C-452/01, *Ospelt e Schlössle Weissenberg*, n.ºs 49 a 53.

A par das eventuais objeções de ordem jurídica tendo em vista a livre circulação de capitais, a obrigação de exploração direta parece igualmente constituir uma usurpação dos direitos fundamentais. Se o adquirente da terra agrícola tiver de assumir o compromisso de explorar ele próprio essa terra, esta condição afetará a sua capacidade de exercer outras atividades profissionais e, por conseguinte, a sua liberdade de empresa (artigo 16.º da CDF). O mesmo pode suceder com o seu direito de exercer uma profissão livremente escolhida ou aceite (artigo 15.º da CDF).

e) *Qualificações no domínio da agricultura*

A sujeição da aquisição à condição de o adquirente possuir qualificações específicas no domínio da agricultura constitui uma restrição que suscita dúvidas quanto à sua proporcionalidade.

Primeiro, não se afigura necessário que o próprio adquirente possua qualificações adequadas, desde que este possa dar garantias de que as terras serão devidamente exploradas⁽⁷¹⁾.

Segundo, e mais importante, verifica-se que o requisito de qualificação em geral ultrapassa o necessário para assegurar o cultivo adequado da terra ou um nível elevado de produtividade e qualidade agrícolas. Efetivamente, a profissão de «agricultor» não se encontra regulamentada, na aceção de que juridicamente exige qualificações específicas⁽⁷²⁾, em nenhum dos Estados-Membros. Por conseguinte, não se pode inferir que um setor agrícola eficaz pressupõe qualificações profissionais obrigatórias. Neste contexto, o requisito de qualificação específica aplicável à aquisição de terras carece de uma justificação especial em quaisquer legislações nacionais, pelo que, na ausência da referida justificação, se apresenta como uma restrição injustificada e desproporcionada à livre circulação de capitais. Para se chegar a uma conclusão diferente, os Estados-Membros teriam de demonstrar por que motivo são exigidas determinadas qualificações para a aquisição de terras, embora as atividades agrícolas sejam, geralmente, autorizadas sem qualquer certificação formal de competências. Estas considerações não põem em causa o facto de que uma agricultura bem-sucedida e sustentável requer uma formação profissional adequada.

f) *Condições de residência*

Em diversas ocasiões, o TJUE teve de proferir sentenças sobre as regras nacionais que impõem ao adquirente de terras agrícolas a obrigação de residir na propriedade em causa ou nas suas proximidades. Numa primeira decisão prejudicial, quando as disposições em matéria de livre circulação de capitais constantes do Tratado ainda não eram diretamente aplicáveis, o TJUE declarou que, em circunstâncias estritas, tal condição era compatível com a liberdade de estabelecimento⁽⁷³⁾. No entanto, a jurisprudência mais recente destacou claramente que as condições de residência são incompatíveis com o princípio de livre circulação de capitais.

No acórdão *Ospelt e Schlössle Weissenberg*, o TJUE excluiu a legalidade de quaisquer condições que obriguem o adquirente a residir na exploração agrícola⁽⁷⁴⁾. Quatro anos mais tarde, em 2007, o TJUE considerou desproporcionada a condição de o adquirente estabelecer a sua residência permanente na propriedade objeto da venda. O TJUE concluiu que a referida condição de residência é particularmente restritiva, dado que não só afeta a livre circulação de capitais e a liberdade de estabelecimento, mas também o direito de o adquirente escolher livremente a sua residência⁽⁷⁵⁾.

No caso em apreço, uma das razões subjacentes à ideia de impor ao adquirente a condição de estabelecer a sua residência permanente na propriedade consistiu em desencorajar as operações de especulação fundiária. O TJUE debateu em pormenor diversas justificações para a existência de uma condição deste tipo, acabando por as refutar na sua totalidade. A fim de reduzir a especulação fundiária, o Tribunal de Justiça concluiu que há que ter em conta medidas menos atentatórias da livre circulação de capitais e dos direitos fundamentais do que as condições de residência. O TJUE referiu, como exemplos, uma tributação mais elevada das operações de venda de terrenos efetuadas pouco tempo depois das aquisições ou ainda a exigência de uma duração mínima significativa para os contratos de locação de terrenos agrícolas⁽⁷⁶⁾.

Relativamente à obrigação de o adquirente estabelecer a sua residência na propriedade agrícola a ser adquirida, o mesmo é aplicável à condição de ser residente no país ou no município ao qual a propriedade pertence. Com efeito, qualquer condição de residência constitui uma discriminação indireta em razão da nacionalidade. Na verdade, o TJUE tem sistematicamente declarado que as legislações nacionais, «que operam distinções com base no critério da residência, no sentido de que recusam aos não residentes certos benefícios em matéria de tributação atribuídos aos residentes no território nacional, correm o risco de funcionar principalmente em detrimento de nacionais de outros Estados-Membros, pois os não residentes são, frequentemente, não nacionais»⁽⁷⁷⁾. Neste contexto, importa salientar que qualquer condição exigida de dispor de conhecimentos da língua do país em causa suscitará objeções semelhantes.

⁽⁷¹⁾ Seguindo o raciocínio adotado no processo C-452/01, *Ospelt e Schlössle Weissenberg*, n.ºs 49 a 53.

⁽⁷²⁾ Ver http://ec.europa.eu/internal_market/qualifications/regprof/index.cfm

⁽⁷³⁾ Processo C-182/83, *Fearon/Irish Land Commission*, n.ºs 9 a 11.

⁽⁷⁴⁾ Processo C-452/01, *Ospelt e Schlössle Weissenberg*, n.º 54.

⁽⁷⁵⁾ Processo C-370/05, *Festersen*, n.ºs 35 e 40. O direito de circular e permanecer livremente no território dos Estados-Membros constitui um direito fundamental ao abrigo do Protocolo n.º 4 da Convenção para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, assinada em Roma, em 4 de novembro de 1950, e ainda ao abrigo do artigo 45.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

⁽⁷⁶⁾ Processo C-370/05, *Festersen*, n.º 39.

⁽⁷⁷⁾ TJUE, processo C-279/93, *Finanzamt Köln-Altstadt/Schumacker*, n.º 28; processo C-513/03, *van Hilten-van der Heijden*, n.º 44; processo C-370/05, *Festersen*, n.º 25; processo C-11/07, *Eckelkamp*, n.º 46 (carga fiscal mais pesada sobre os não residentes).

g) *Proibição de venda a pessoas coletivas*

Uma regulamentação nacional que proíbe a venda de terras agrícolas a pessoas coletivas constitui uma restrição à livre circulação de capitais e, consoante os casos, à liberdade de estabelecimento. Da jurisprudência do TJUE pode concluir-se que uma restrição desta natureza dificilmente poderá ser justificada. Com efeito, ao examinar a condição de o adquirente explorar ele próprio a terra, o TJUE constatou que a referida restrição tem por efeito excluir que as pessoas coletivas possam adquirir terras agrícolas. Nesse caso, o TJUE questionou se essa condição seria necessária para alcançar o objetivo da lei em causa, nomeadamente a manutenção da afetação agrícola das terras. Quando o objeto de uma pessoa coletiva é a exploração agrícola, a proibição de venda a pessoas coletivas é uma condição que se opõe a projetos de cessão que não põem de forma alguma em causa, por si mesmos, a afetação agrícola ⁽⁷⁸⁾. À luz das considerações do TJUE, pode concluir-se que essa proibição não se justifica, uma vez que não é necessária para atingir o objetivo prosseguido. Neste contexto, o TJUE fez ainda menção a exemplos de medidas menos restritivas, nomeadamente subordinar uma cessão de terrenos agrícolas a uma pessoa coletiva à obrigação de arrendamento do terreno a longo prazo ⁽⁷⁹⁾.

h) *Limites máximos de aquisição*

A imposição de limites máximos à dimensão da propriedade fundiária, que pode ser adquirida ou detida, constitui uma restrição à livre circulação de capitais, na medida em que limita as decisões dos investidores quanto à aquisição de terras agrícolas. Embora esses limites possam ser justificados com base em objetivos de interesse geral específicos, a sua proporcionalidade é passível de ser questionada, dependendo das circunstâncias nacionais. Determinados limites máximos de aquisição parecem colidir com alguns objetivos reconhecidos pelo TJUE como sendo de interesse público superior, nomeadamente o aumento da dimensão das explorações agrícolas, por forma a que possam ser rentáveis, ou a possibilidade de desenvolvimento de explorações viáveis. De um outro prisma, e dado que as terras agrícolas são um recurso limitado, alguns outros limites máximos de aquisição afiguram-se adequados para evitar a excessiva concentração da propriedade fundiária, na perspetiva de apoiar a exploração agrícola familiar e o desenvolvimento das explorações de média dimensão. Convinha, assim, analisar se esses limites não ultrapassam o necessário e se podem ser substituídos por meios alternativos menos restritivos. Por conseguinte, a verdadeira justificação e proporcionalidade de tais limites máximos devem ser apreciadas em cada contexto nacional e em função de todas as circunstâncias de facto e de direito do caso em apreço.

Até à data, a Comissão registou a existência de dois tipos de medidas de imposição de limites máximos de aquisição nas legislações nacionais. Alguns Estados-Membros subordinam as aquisições que ultrapassam uma determinada dimensão à obtenção de uma autorização específica de uma entidade reguladora. Os demais Estados-Membros introduziram limites máximos absolutos ou confirmaram os que já se encontravam em vigor.

Sempre que se justifique por uma razão legítima de interesse geral (como o objetivo de atingir uma estrutura de propriedade mais equilibrada) e em conformidade com os direitos fundamentais da UE e os princípios gerais do direito da União, tais como a não discriminação e a proporcionalidade, os limites máximos de aquisição nacionais são suscetíveis de serem considerados compatíveis com o direito da União. A avaliação dependerá também, em larga medida, da questão de saber se as regras nacionais se baseiam em critérios objetivos e bem definidos e se se encontram previstas as vias de recurso judicial destinadas às pessoas em causa.

i) *Privilégios a favor dos adquirentes locais*

Os direitos de preferência e demais privilégios a favor dos compradores locais merecem uma atenção especial e uma análise rigorosa. Os privilégios concedidos aos locais podem representar o favorecimento dos próprios nacionais de um Estado-Membro. Deste modo, poderão comportar uma discriminação em razão da nacionalidade, proibida pelo artigo 63.º (bem como pelo artigo 49.º) do TFUE, atendendo ao facto de que favorecem, mesmo que não formalmente mas nos seus efeitos práticos, os seus próprios nacionais. De facto, dificilmente poder-se-á contestar que a grande maioria dos compradores locais seja nacional do Estado-Membro em causa e, por conseguinte, os não nacionais têm muito menos probabilidades de beneficiar do privilégio concedido aos locais do que os nacionais do país em causa ⁽⁸⁰⁾. Além disso e em todo o caso, mesmo que esses privilégios fossem considerados medidas indistintamente aplicáveis, tais medidas continuariam a restringir a livre circulação de capitais e, se aplicável, a liberdade de estabelecimento, uma vez que são suscetíveis de impedir ou de tornar menos atrativos os investimentos em terras agrícolas por não locais ⁽⁸¹⁾.

⁽⁷⁸⁾ Processo C-452/01, Ospelt e Schlössle Weissenberg, n.º 51.

⁽⁷⁹⁾ Processo C-452/01, Ospelt e Schlössle Weissenberg, n.º 52.

⁽⁸⁰⁾ Ver a esse propósito: TJUE, processo C-279/93, Finanzamt Köln-Altstadt/Schumacker, n.º 28; processo C-513/03, van Hilten-van der Heijden, n.º 44; processo C-370/05, Festersen, n.º 25; processo C-11/07, Eckelkamp, n.º 46 (carga fiscal mais pesada sobre os não residentes).

⁽⁸¹⁾ Quanto à definição de restrições à livre circulação de capitais: TJUE, processo C-112/05, Comissão/Alemanha, n.º 19; processos apensos C-197/11, Libert e o., e C-203/11, All Projects & Developments e o., n.º 44; processo C-315/02, Lenz, n.º 21.

A fim de serem considerados compatíveis com o princípio da livre circulação de capitais, os privilégios a favor dos adquirentes locais, à semelhança de outras restrições, devem visar, de forma proporcionada, objetivos legítimos de interesse geral. Não é de excluir a possibilidade de os Estados-Membros invocarem objetivos de interesse geral cuja legitimidade é reconhecida pelo TJUE, tais como o aumento da dimensão das explorações agrícolas, para criar explorações viáveis nas comunidades locais, ou manter uma população permanente no meio rural. A este nível, a condição exigida reside no facto de que os privilégios têm de refletir os aspetos socioeconómicos dos objetivos pretendidos. Poderá ser esse o caso se os direitos preferenciais forem concedidos aos agricultores locais para, por exemplo, dar resposta ao problema da fragmentação da propriedade fundiária ou se outros direitos especiais forem conferidos à população local para atender às preocupações decorrentes da sua situação geográfica (por exemplo, regiões menos desenvolvidas).

Os privilégios da população local desnecessários à realização do objetivo prosseguido não são, manifestamente, justificados⁽⁸²⁾. Tal decorre, em especial, da jurisprudência do TJUE no acórdão *Libert e o.* No caso em apreço, o TJUE analisou a proporcionalidade de uma regulamentação nacional, segundo a qual as terras de um determinado município só podiam ser adquiridas nas seguintes condições: primeiro, a exigência de domiciliação da pessoa a favor da qual o bem imobiliário deve ser transmitido no município-alvo ou num município confinante durante, pelo menos, seis anos consecutivos antes da transmissão; segundo, na data da transmissão, esse adquirente ou arrendatário deve exercer atividades no município em causa, as quais deverão ocupar, em média, pelo menos metade da semana de trabalho; terceiro, uma conexão profissional, familiar, social ou económica do referido adquirente ou arrendatário com esse município, fundada numa circunstância séria e duradoura. O TJUE considerou essa regulamentação nacional desproporcionada. O Tribunal de Justiça clarificou que nenhuma das referidas condições está diretamente relacionada com os aspetos socioeconómicos que correspondem ao objetivo de proteger exclusivamente a população autóctone menos abastada no mercado imobiliário invocado pelo Estado-Membro. Com efeito, as condições previstas na legislação podem ser satisfeitas não apenas por essa população menos abastada mas também por outras pessoas que dispõem de meios suficientes e que, consequentemente, não têm nenhuma necessidade específica de proteção social no referido mercado. Assim, essas medidas vão além do que é necessário para alcançar a finalidade pretendida. Além disso, cumpre referir que devem ser tomadas em consideração outras medidas menos restritivas do que as constantes da regulamentação nacional em causa⁽⁸³⁾.

j) *Condição de reciprocidade*

Os Estados-Membros não podem sujeitar a aquisição de terras agrícolas por parte dos cidadãos da UE de um outro Estado-Membro à condição de os seus próprios nacionais estarem também autorizados a adquirir terras agrícolas no país de origem do cidadão da UE do outro Estado-Membro. A condição de reciprocidade já foi, há muito, rejeitada pelo TJUE, tendo sido considerada incompatível com os princípios do direito da União. A obrigação de respeitar o direito da União não depende do respetivo cumprimento por parte dos demais Estados-Membros⁽⁸⁴⁾. Em caso de violação do direito da União cometida por um Estado-Membro, qualquer outro Estado-Membro pode introduzir recurso junto do TJUE contra o Estado-Membro infrator (artigo 259.º do TFUE). Além disso, na qualidade de guardião dos Tratados, a Comissão acompanha o cumprimento do direito da União por parte dos Estados-Membros e tem competência para instaurar processos por infração caso seja necessário recorrer ao TJUE contra os Estados-Membros infratores.

5. Observações finais

Decorre do acima exposto que, nos termos do direito da UE, os Estados-Membros podem ter em linha de conta preocupações legítimas de interesse geral, podendo definir uma política adequada aos respetivos mercados fundiários agrícolas. O TJUE reconheceu inúmeros objetivos da política agrícola que são suscetíveis de justificar restrições às liberdades fundamentais. A principal condição reside na definição clara dos objetivos e na proporcionalidade dos instrumentos escolhidos em relação a esses objetivos, no sentido de que não ultrapassam o estritamente necessário e não são discriminatórios.

Na sua qualidade de guardião dos Tratados, a Comissão tem o dever de velar por que as medidas nacionais estejam em conformidade com o direito da UE. Os serviços da Comissão mantêm-se disponíveis para ajudar as autoridades dos Estados-Membros a assegurarem a conformidade das medidas legislativas nacionais com o direito da UE. Como primeiro passo, está prevista uma reunião com peritos dos Estados-Membros para novembro de 2017 para apresentar e debater

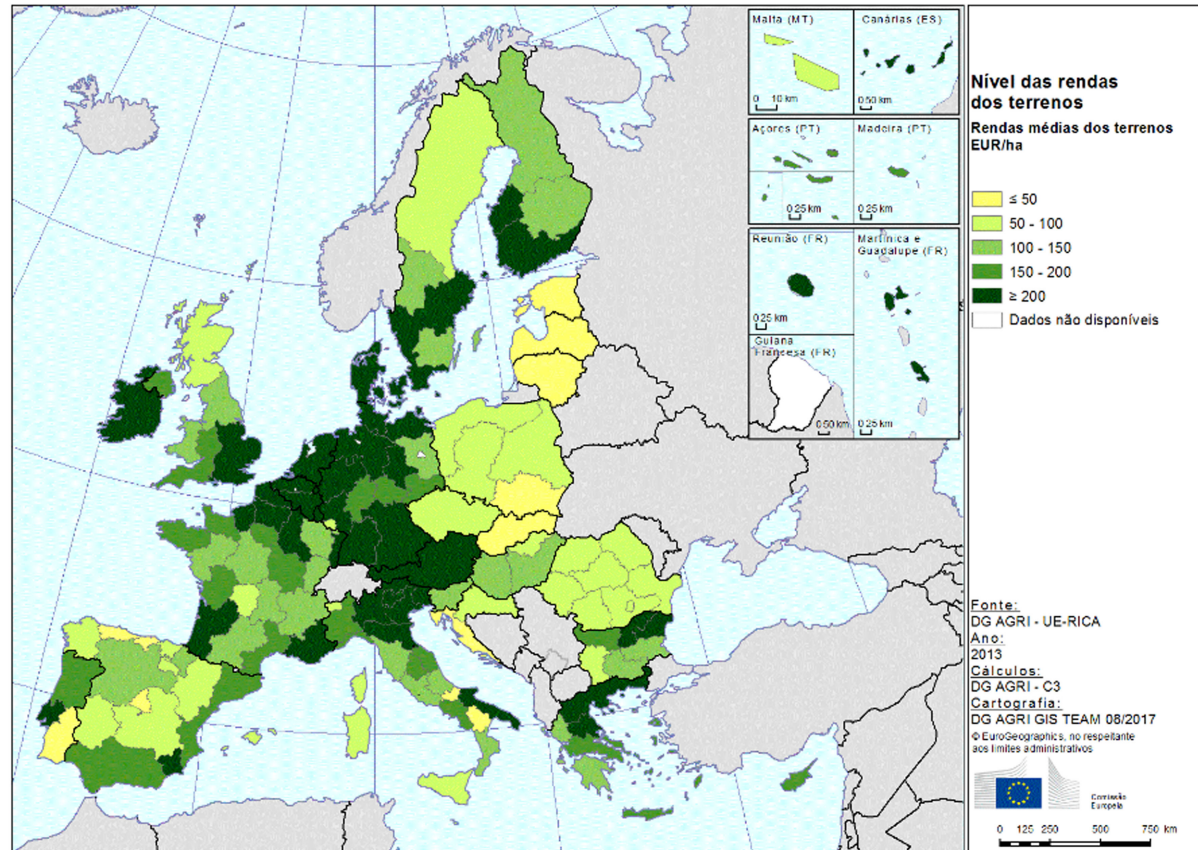
⁽⁸²⁾ O TJUE, por exemplo, rejeitou os direitos especiais dos adquirentes com «uma conexão suficiente com o município», na aceção de «uma conexão profissional, familiar, social ou económica» duradoura, que foram concedidos para proteger a população autóctone menos abastada no mercado imobiliário. O TJUE explicou esta rejeição pelo facto de que essas condições podem ser satisfeitas não apenas por essa população menos abastada mas também por outras pessoas que dispõem de meios suficientes e que não têm nenhuma necessidade específica de proteção social no referido mercado (processos apensos C-197/11, *Libert e o.*, e C-203/11, *All Projects & Developments e o.*, n.ºs 54 a 56).

⁽⁸³⁾ Processos apensos C-197/11, *Libert e o.*, e C-203/11, *All Projects & Developments e o.*, n.ºs 54 a 56.

⁽⁸⁴⁾ Processo C-118/07, Comissão/Finlândia, n.º 48; processo C-266/03, Comissão/Luxemburgo, n.º 35: «um Estado-Membro não pode [...] invocar o não respeito do princípio da reciprocidade ou alegar uma eventual violação do Tratado por outro Estado-Membro para justificar o seu próprio incumprimento».

a presente comunicação. Para efeitos de um bom entendimento e da correta interpretação do direito da UE, esses contactos podem ser úteis aos Estados-Membros. Tais contactos podem ainda ajudar os serviços da Comissão a melhor compreender as circunstâncias específicas que possam existir em cada país. Ademais, a Comissão pretende continuar a ajudar os Estados-Membros no intercâmbio de boas práticas sobre a regulamentação dos mercados fundiários agrícolas.

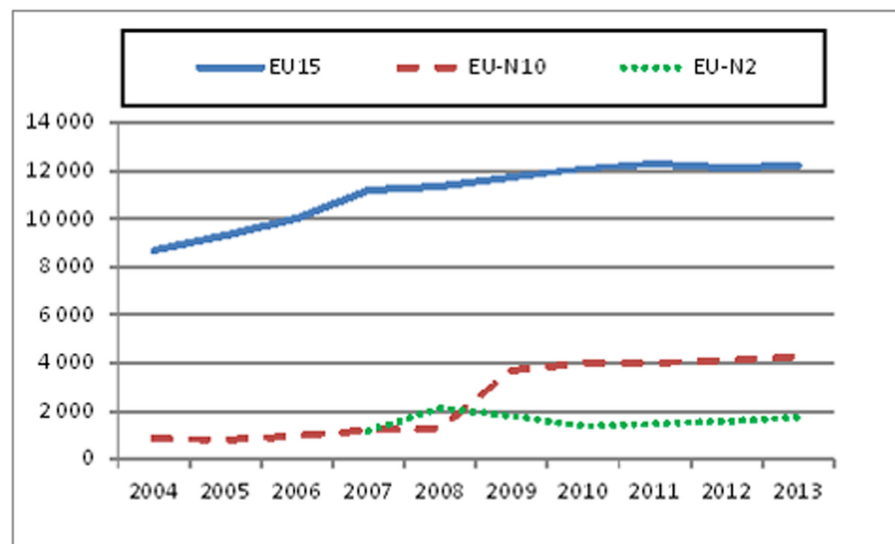
Figura 1

Nível das rendas das terras agrícolas como um indicador dos preços das mesmas ⁽¹⁾

Fonte: DG Agricultura e Desenvolvimento Rural, com base nos dados da RICA.

⁽¹⁾ A renda anual que os agricultores têm de pagar por um hectare de terra é, normalmente, considerada o melhor indicador do custo das terras agrícolas. O mapa indica que o nível das rendas das terras agrícolas varia acentuadamente entre as regiões da UE, devido não só a fatores relacionados com a oferta e a procura, mas também às diferenças relativas aos níveis gerais dos preços (poder de compra) existentes entre os países e no quadro regulamentar. Em 2013, as ilhas Canárias e os Países Baixos apresentavam a média mais elevada das rendas das terras agrícolas por hectare (cerca de 1 300 e 780 euros, respetivamente). As rendas das terras agrícolas eram igualmente muito elevadas na região de Hamburgo (670 euros) e na Dinamarca (610 euros). Por outro lado, as rendas eram especialmente baixas na Letónia e na Estónia (abaixo de 30 euros por hectare) e em muitas regiões com condições desfavoráveis para a produção agrícola intensiva — a RICA da UE, a rede de informação contabilística agrícola, referida nas figuras 1 e 2, recolhe dados anuais sobre o valor dos ativos das explorações agrícolas (incluindo terras agrícolas) e das rendas em relação a uma amostra de 87 000 explorações orientadas para o mercado em toda a UE. A recolha anual de dados nacionais sobre os preços e as rendas das terras agrícolas por parte do Eurostat encontra-se atualmente em fase de elaboração.

Figura 2

Evolução a longo prazo do valor das terras agrícolas por hectare (média em EUR) ⁽¹⁾

Fonte: DG Agricultura e Desenvolvimento Rural, com base nos dados da RICA.

⁽¹⁾ O «valor das terras» é medido de acordo com o inventário de fecho das terras; o «hectare» é expresso de acordo com as terras agrícolas de exploração por conta própria; «UE-N 10» representa os dez países que aderiram à União em 2004 (Chipre, República Checa, Estónia, Hungria, Letónia, Lituânia, Malta, Polónia, Eslováquia e Eslovénia); «UE-N 2» constitui os países que aderiram à União em 2007 (Bulgária e Roménia).