VOLUME II

PLANO DE FINANCIAMENTO

[2.ª revisão do PDM]

Câmara Municipal de Alfândega da Fé

Planum, Assessorias e Projetos, Lda. | Dezembro 2024

Ficha Técnica do Documento

Título:	Plano de Financiamento
Descrição:	Documento que apresenta o Plano de Financiamento da 2.ª Revisão do Plano Diretor Municipal de Alfândega da Fé, dando cumprimento à alínea d) do n.º 2 do artigo 97.º do RJIGT.
Data de produção:	7 de abril de 2021
Data da última atualização:	20 de dezembro de 2024
Versão:	Versão 03
Desenvolvimento e produção:	Planum, Assessorias e Projetos, Lda.
Equipa:	Ricardo Almendra | Coordenador do projeto – Geógrafo Célia Mendes | Gestora do projeto – Geógrafo Márcia Filha | Arquiteta Urbanista Helena Corrêa | Engenheira Agrónoma Manuel Miranda | Consultor externo
Código de documento:	247
Estado do documento	Versão para discussão pública
Código do Projeto:	011040101
Nome do ficheiro digital:	0401_pl_fin_v03

ÍNDICE GERAL

CAPÍTULO I INTRODUÇÃO 5

CAPÍTULO II PLANO DE FINANCIAMENTO E SUSTENTABILIDADE ECONÓMICA 6

II1 FONTES DE FINANCIAMENTO NÃO MUNICIPAL 7

II2 FONTES DE FINANCIAMENTO MUNICIPAL 8

II3 ENDIVIDAMENTO 11

II4 ANÁLISE DA ESTRUTURA DA RECEITA NO QUADRO DE SUPORTE DO INVESTIMENTO URBANÍSTICO 11

II5 IMPOSTOS DIRETOS 12

II6 CENARIZAÇÃO FACE AO VOLUME DE INVESTIMENTO PERSPETIVADO NO QUADRO DO PLANO 14

CAPÍTULO III REGIME ECONÓMICO-FINANCEIRO 16

III1 PARAMETRIZAÇÃO E REDISTRIBUIÇÃO DE MAIS-VALIAS FUNDIÁRIAS 16

III2 MECANISMOS DE PEREQUAÇÃO COMPENSATÓRIA 23

III3 FUNDO MUNICIPAL DE SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL E URBANÍSTICA 25

III4 AVALIAÇÃO DO SOLO 25

CAPÍTULO IV SUSTENTABILIDADE ECONÓMICO-FINANCEIRA DAS AÇÕES PROGRAMADAS 27

ANEXO I 28

ANEXO II 34

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1 – Estimativa orçamental por entidade 10

Quadro 2 – Estimativa orçamental por prioridade/prazo de execução 10

Quadro 3 - Verbas a afetar à execução do PDM de Alfândega da Fé 14

Quadro 4 - Cenários - Verbas a afetar à execução do PDM de Alfândega da Fé 14

Quadro 5 – Índice de utilização da área analisada para a categoria de uso do solo de Espaço Central 31

Quadro 6 – Índice de utilização da área analisada para a categoria de uso do solo de Espaço Urbano de Baixa Densidade 33

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Evolução das taxas de loteamento e obras entre 2015 e 2024 12

Gráfico 2 - Evolução dos impostos diretos entre 2015 e 2024 13

ÍNDICE DE MAPAS

Mapa 1 – Área analisada para a categoria de uso do solo de Espaço Central 30
Mapa 2 – Área analisada para a categoria de uso do solo de Espaço Urbano de Baixa Densidade 32

CAPÍTULO I INTRODUÇÃO

O presente documento constitui o Plano de Financiamento da 2.ª Revisão do Plano Diretor Municipal (PDM) de Alfândega da Fé, nos termos das alíneas c) e d) do n.º 2 do artigo 97.º do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT), publicado pelo Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio, na sua redação atual.

Nos termos da Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo (LBPPSOTU, Lei n.º 31/2014, de 30 de maio, na sua redação atual), a programação da execução de um plano deve conter (n.º 1 do artigo 56.º):

- *"a) A explicitação dos respetivos objetivos e a identificação das intervenções consideradas estratégicas ou estruturantes;*
- *b) A descrição e a estimativa dos custos individuais e da globalidade das ações previstas bem como dos respetivos prazos de execução;*
- *c) A ponderação da respetiva sustentabilidade ambiental e social, da viabilidade jurídico-fundiária e da sustentabilidade económico-financeira das respetivas propostas;*
- *d) A definição dos meios, dos sujeitos responsáveis pelo financiamento da execução e dos demais agentes a envolver;*
- *e) A estimativa da capacidade de investimento público relativa às propostas, tendo em conta os custos da sua execução."*

Estes elementos integram de forma autónoma o programa de execução e o plano de financiamento (n.º 2 do artigo 56.º da LBPPSOTU).

O presente documento identifica visa a definição da estratégia de desenvolvimento territorial para a área de intervenção do plano, de forma a integrar os instrumentos de gestão financeira constantes do programa de execução, que têm por objetivo um planeamento sustentável assente num desenvolvimento socioeconómico, ambiental e cultural adotados ao ordenamento do território.

CAPÍTULO II PLANO DE FINANCIAMENTO E SUSTENTABILIDADE ECONÓMICA

Com o objetivo de definir a estratégia de desenvolvimento territorial para a área de intervenção do plano, o plano de financiamento pretende integrar os instrumentos de gestão financeira constantes do programa de execução, que têm por objetivo um planeamento sustentável assente num desenvolvimento socioeconómico, ambiental e cultural adotados ao ordenamento do território.

Estabelece a LBPPSOTU, como princípios gerais do financiamento das infraestruturas urbanísticas (artigo 62.º):

- *"1 - A execução de infraestruturas urbanísticas e de equipamentos de utilização coletiva pelo Estado, pelas regiões autónomas e pelas autarquias locais obedecem a critérios de eficiência e sustentabilidade financeira, sem prejuízo da coesão territorial.*
- *2 - Para efeitos do número anterior, qualquer decisão de criação de infraestruturas urbanísticas é precedida da demonstração do seu interesse económico e da sustentabilidade financeira da respetiva operação, incluindo os encargos de conservação, justificadas pela entidade competente no âmbito da programação nacional, regional ou intermunicipal.*
- *3 - Os municípios elaboram obrigatoriamente um programa de financiamento urbanístico que integra o programa plurianual de investimentos municipais na execução, na manutenção e no reforço das infraestruturas e a previsão de custos de gestão urbana e identifica, de forma explícita, as fontes de financiamento para cada um dos compromissos previstos.*
- *4 - Os municípios devem constituir um fundo municipal de sustentabilidade ambiental e urbanística, ao qual são afetas receitas resultantes da redistribuição de mais-valias, com vista a promover a reabilitação urbana, a sustentabilidade dos ecossistemas e a prestação de serviços ambientais, sem prejuízo do município poder afetar outras receitas urbanísticas a este fundo, com vista a promover a criação, manutenção e reforço de infraestruturas, equipamentos ou áreas de uso público.*
- *5 - Os instrumentos tributários podem ter taxas de tributação diferenciadas em função dos custos das infraestruturas territoriais disponibilizadas, da respetiva utilização e de opções de incentivo ou desincentivo justificadas por objetivos de ambiente e ordenamento do território."*

Estabelece o RJIGT, como princípios gerais do regime económico-financeiro dos instrumentos de gestão do território (artigo 172.º):

- *"1 - A regulação fundiária é indispensável ao ordenamento do território, com vista ao aproveitamento pleno dos recursos naturais, do património arquitetónico, arqueológico e paisagístico, à organização eficiente do mercado imobiliário, ao desenvolvimento económico sustentável e à redistribuição justa de benefícios e encargos.*
- *2 - Os programas e planos territoriais são financeiramente sustentáveis, justificando os fundamentos das opções de planeamento e garantindo a sua infraestruturação, identificando as mais-valias fundiárias, bem como a definição dos critérios para a sua parametrização e redistribuição.*

- *3 - A execução de infraestruturas urbanísticas e de equipamentos de utilização coletiva obedece a critérios de eficiência e sustentabilidade financeira, sem prejuízo da coesão territorial."*

Atualmente, os municípios, no âmbito das suas competências de elaboração de PMOT, desde logo têm a necessidade de identificar e programar cenários de atuação com recurso a apoios de financiamento, cada vez mais limitado pelo seu orçamento municipal. Assim é exigido das autarquias um maior rigor na programação e financiamento das intervenções, definindo as prioridades, pela sua importância e contributo na concretização do modelo e da estratégia municipal de desenvolvimento preconizado para o seu território.

Este quadro económico e financeiro, fortemente condicionado do município, sujeita e faz depender, cada vez mais, a construção do território aos procedimentos e iniciativas dos proprietários e promotores privados, no âmbito das quais a autarquia assumirá um papel fundamental como regulador e moderador das intervenções. Deve evidenciar-se, na implementação das intervenções, quer enquanto executor, procedendo à realização das infraestruturas e dos equipamentos de interesse público e utilização coletiva, quer como coordenador e dinamizador na orientação/gestão da execução das prioridades estabelecidas.

II1 FONTES DE FINANCIAMENTO NÃO MUNICIPAL

As formas de financiamento podem modificar-se em função da capacidade mobilizadora do Município no envolvimento de agentes externos, bem como pelo recurso a programas de apoio públicos.

As propostas de financiamento preconizadas assentam fundamentalmente no âmbito do enquadramento para a aplicação da política comunitária de coesão económica e social em Portugal, que tem a sua estruturação operacional sistematizada através da criação de programas operacionais regionais, identificando, em função dos objetivos e tipologias dos projetos, os eixos prioritários a que estes serão candidatáveis.

Consideram-se no presente plano de execução e financiamento as seguintes fontes potenciais de financiamento complementar, e que foram possíveis identificar à data de elaboração do Plano:

- Programas nacionais:
  - Fundo de Eficiência Energética
  - Fundo Ambiental
  - Fundo Florestal Permanente
  - Fundo Biodiversidade
  - Fundo Nacional de Reabilitação do Edificado
  - Programa Reabilitar para Arrendar - Habitação Acessível
  - Programa de Arrendamento Acessível, 1º Direito
  - Linhas de apoio do "Turismo de Portugal"
  - Programa Interface

- Programas de financiamento comunitário:
    - POSEUR
    - Portugal 2030
    - PDR 2020
    - IFRRU 2020
- Programas europeus ou internacionais:
    - InvestUE
    - Interreg
    - Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER)
    - Fundo de Coesão (FC)
    - Mecanismo de Recuperação e Resiliência
    - Fundo Social Europeu+
    - Programa para o Ambiente e a Ação Climática (LIFE)

Podem ainda ser considerados outros programas de financiamento, quer os estabelecidos por entidades dedicadas a fins e objetivos específicos, quer as entidades de âmbito nacional, comunitário ou internacional, que possam promover projetos/ações/intervenções concorrentes com os objetivos do Plano.

As fontes de financiamento referente a fundos nacionais ou não, genericamente de seguida enunciadas, são as que na presente data se podem identificar, sem prejuízo, por um lado, da apresentação da correspondente candidatura, ou de serem promovidas outras que não aqui elencadas ou que se desconheçam à data.

II2 FONTES DE FINANCIAMENTO MUNICIPAL

Em relação às fontes de financiamento municipal, a LBPPSOTU estabelece o dever para o município de criar um fundo de sustentabilidade ambiental (e urbanística), ao qual são afetas receitas resultantes da redistribuição de mais-valias, com vista a promover a reabilitação urbana, a sustentabilidade dos ecossistemas e a prestação de serviços ambientais, sem prejuízo do município poder afetar outras receitas urbanísticas a este fundo, com vista a promover a criação, manutenção e reforço de infraestruturas, equipamentos ou áreas de uso público (n.º 4 do artigo 62.º).

Este fundo municipal previsto na Lei tem por finalidades a promoção da sustentabilidade dos ecossistemas e da prestação dos serviços ambientais; a promoção da reabilitação urbana; e a criação, manutenção e reforço das infraestruturas e equipamentos ou áreas de uso público.

Estabelece a LBPPSOTU que devem ser afetas receitas resultantes da redistribuição de mais-valias, originadas pelas edificabilidades estabelecidas em plano territorial, sem prejuízo do município poder afetar outras receitas urbanísticas.

Nos termos do regime financeiro das autarquias locais e entidades intermunicipais [Lei n.º 73/2013, de 03 de setembro], constituem receitas do município:

- *"a) O produto da cobrança do imposto municipal sobre imóveis (IMI);*
- *b) O produto da cobrança do imposto municipal sobre as transmissões onerosas de imóveis (IMT);*
- *c) O produto da cobrança de derramas lançadas;*
- *d) A parcela do produto do imposto único de circulação que caiba aos municípios;*
- *e) O produto da cobrança de contribuições, designadamente em matéria de proteção civil;*
- *f) O produto da cobrança de taxas e preços resultantes da concessão de licenças e da prestação de serviços pelo município;*
- *g) O produto da participação nos recursos públicos;*
- *h) O produto da cobrança de encargos de mais-valias destinados por lei ao município;*
- *i) O produto de multas e coimas fixadas por lei, regulamento ou postura que caibam ao município;*
- *j) O rendimento de bens próprios, móveis ou imóveis, por eles administrados, dados em concessão ou cedidos para exploração;*
- *k) A participação nos lucros de sociedades e nos resultados de outras entidades em que o município tome parte;*
- *l) O produto de heranças, legados, doações e outras liberalidades a favor do município;*
- *m) O produto da alienação de bens próprios, móveis ou imóveis;*
- *n) O produto de empréstimos, incluindo os resultantes da emissão de obrigações municipais;*
- *o) Outras receitas estabelecidas por lei ou regulamento a favor dos municípios."*

Constituem assim fontes de financiamento municipal da execução da atual revisão do PDM, as receitas provenientes do orçamento municipal que sejam afetas às ações por ele propostas, e ao fundo municipal de sustentabilidade a criar com a entrada em vigor do presente plano.

O orçamento municipal de Alfândega da Fé, nos últimos anos, rondou em média os 10 milhões de euros por ano. Contudo, foi aprovado um orçamento de aproximadamente 30 milhões de euros para 2024, com uma previsão de receitas correntes no valor de cerca de 10 milhões de euros e de capital na ordem dos 20 milhões de euros.

Tendo em conta os valores definidos no programa de execução, prevê-se um valor de cerca de 89 milhões de euros para os próximos 10 anos. Porém este total refere-se ao conjunto de todas as ações previstas, incluindo as de iniciativa privada e da administração central, assim importa aqui separar o orçamento das ações por entidade, pois neste documento terá de se avaliar a sustentabilidade das ações cujo município é a entidade responsável.

Quadro 1 – Estimativa orçamental por entidade

Entidade Responsável	N.º de Ações	Estimativa Orçamental
CM Alfândega	75	27 013 317,09 €
Juntas de Freguesia	92	5 466 000,00 €
CM Alfândega/ Juntas de Freguesia	4	673 752,50 €
CM Alfândega/ Particulares	31	7 015 442,66 €
Administração Central	8	22 091 500,00 €
Particulares	13	8 138 648,08 €
Junta de Regantes da Camba e Vilarchão	1	19 300 000,00 €
TOTAL	**224**	**89 698 660,33 €**

Analisando agora o prazo de execução das ações, observa-se o seguinte:

Quadro 2 – Estimativa orçamental por prioridade/prazo de execução

Prioridade	N.º de Ações	Estimativa Orçamental
Baixa (2030-2034)	83	19 831 955,13 €
Média (2027-2029)	91	54 659 123,64 €
Alta (2025-2029)	28	8 002 226,72 €
Contínuo (2025-2034)	19	7 205 354,84 €
TOTAL	**221**	**89 698 660,33 €**

Analisando o quadro anterior, verifica-se que a Câmara Municipal de Alfândega da Fé, é responsável por 75 ações que perfazem um total de 27 milhões de euros aproximadamente. Porém existem ainda ações que a ação entra como participante juntamente com as juntas de freguesia e particulares, num total de 35 ações que totalizam cerca de 7 milhões 700 mil euros.

Assim, e mesmo não tendo conhecimento à partida o valor que será responsável à Câmara Municipal de Alfândega da Fé, iremos avaliar a sustentabilidade económica para o total de 34 milhões e 700 mil euros que corresponde ao total da estimativa orçamental das ações em que o Município entra como parte responsável. Desta forma, está previsto uma alocação de cerca quase 3 milhões e 400 mil euros por ano para a execução do programa de ações do PDM.

Mas importa realçar que apesar do valor elevado, verificamos que o financiamento das ações da responsabilidade da Câmara Municipal, será em parte financiado pelos fundos comunitários. Mas aqui vamos assumir uma análise macro, já que poderão algumas ações não ser viáveis para a utilização dos fundos.

II3 ENDIVIDAMENTO

O PDM de Alfândega da Fé surge em continuidade do Programa Plurianual de Investimentos do Município. A sua estrutura de investimentos assentará na evolução da atual estrutura de despesa e o seu suporte de financiamento na evolução da atual estrutura de receita.

Tendo por base a Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, é obrigatório que o limite da dívida total dos municípios englobe a totalidade dos empréstimos, os contratos de locação financeira e qualquer outra forma de endividamento. Nos termos do seu n.º 1 do artigo 52.º, é estabelecido que no que a dívida total de operações orçamentais do município, não pode ultrapassar, em 31 de dezembro de cada ano, 1,5 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores.

Para o ano de 2023, o limite da dívida total estabelecida para o Município de Alfândega da Fé foi de 12.515.711 euros, calculado da seguinte forma:

Receita Corrente Líquida 2020	Receita Corrente Líquida 2021	Receita Corrente Líquida 2022	Total	Média da receita corrente líquida	Limite (2023) =1,5*media (dos 3 anos)
(1)	(2)	(3)	(4) = (1)+(2)+(3)	(5)=(4)/(3)	(6)=(5)*1.5
8 032 182,15 €	8 213 235,56 €	8 786 004,89	25 031 422,60 €	8 343 807,53 €	12 515 711,30 €

Efetivamente, como o limite da dívida total (16 301 979,92 euros) é superior ao valor apurado para o limite da dívida total 2023, não existe margem disponível por usar. Existe uma variação do excesso da dívida de 33%.

Desta forma este valor não contará para os cenários, apresentados no ponto I6.

II4 ANÁLISE DA ESTRUTURA DA RECEITA NO QUADRO DE SUPORTE DO INVESTIMENTO URBANÍSTICO

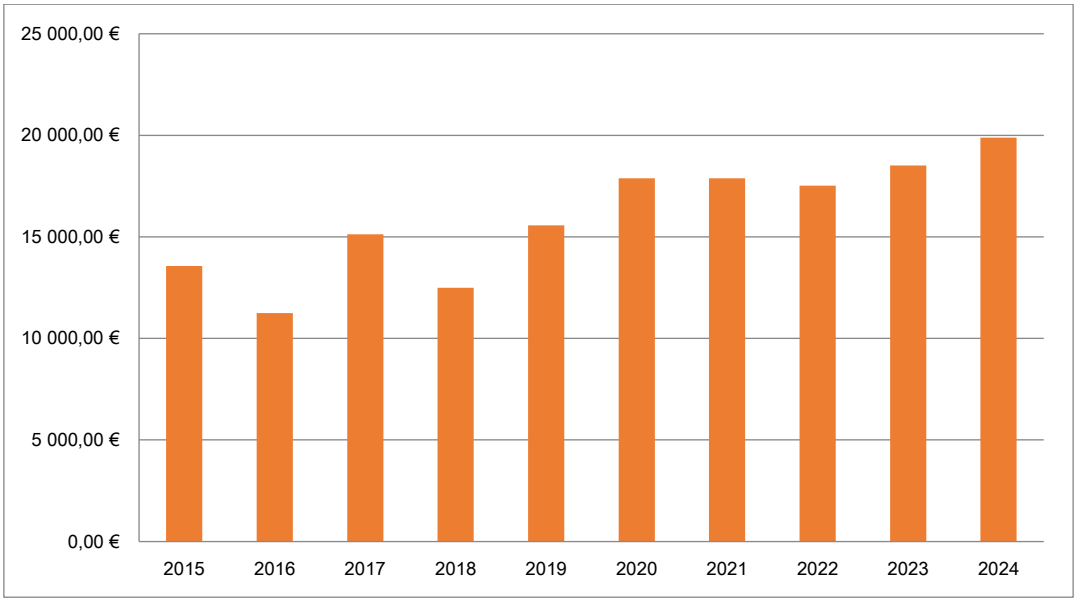
Para fazerem face às suas despesas, os municípios dispõem de receitas próprias, isto é, aquelas que poderão arrecadar, recorrendo a meios próprios e sem influência de organismos externos, nomeadamente os impostos, as taxas e preços, as vendas de bens e serviços, os rendimentos de propriedade, as vendas de bens de investimento, entre outras.

Efetivamente, as receitas podem dividir-se em dois tipos: a receita corrente (que inclui os impostos diretos e indiretos, as taxas, multas e outras penalidades, os rendimentos de propriedade, as transferências correntes, a venda de bens e serviços correntes e as outras receitas correntes); e a receita de capital (que engloba a venda de bens de investimento, as transferências de capital, os passivos financeiros e as outras receitas de capital).

No total da receita do Município de Alfândega da Fé, verifica-se uma supremacia da receita corrente face à receita de capital, que em 2023, prevê-se um peso de, respetivamente, 65% e 35% do total das receitas.

As receitas provenientes das taxas de Loteamento e Obras são, por natureza, as fontes de receitas com maior ligação direta ao investimento urbanístico. Analisando o gráfico seguinte, verifica-se um crescimento nos últimos anos destas taxas, que revela um crescimento da dinâmica construtiva no concelho.

Gráfico 1 - Evolução das taxas de loteamento e obras entre 2015 e 2024



Fonte: CM de Alfândega da Fé.

No período em análise observou-se grandes oscilações, com quebras e aumentos ao longos dos anos. Porém, registou-se um aumento progressivo desde 2020.

II5 IMPOSTOS DIRETOS

Tendo em consideração a receita até aqui demonstrada, e o facto da mesma poder ser insuficiente para fazer face ao investimento do perspetivado no quadro de evolução da despesa municipal e no quadro PDM em revisão, pode justificar-se o recurso a receitas provenientes de impostos diretos, que confiram estabilidade ao suporte de receita, não perdendo o racional de equivalente económico.

Desta forma, se se isolar no quadro dos impostos diretos as receitas provenientes de o Imposto Único de Circulação (IUC), o Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI), o Imposto Municipal sobre Transmissão Onerosa de Imóveis (IMT), verifica-se que, se se mantiver a tendência de evolução dos últimos 10 anos, estes poderão gerar uma receita anual de 660 mil euros/ano, nos próximos 10 anos.

Gráfico 2 - Evolução dos impostos diretos entre 2015 e 2024

Fonte: CM de Alfândega da Fé.

II6 CENARIZAÇÃO FACE AO VOLUME DE INVESTIMENTO PERSPETIVADO NO QUADRO DO PLANO

Apresenta-se agora uma estimativa das verbas a afetar ao PDM nos próximos 10 anos, tendo por base as informações financeiras apresentadas no pontos anteriores.

Assim, considerar-se-á para o investimento urbanístico estimado a alocação de um terço da receita arrecadada com impostos diretos nos últimos 10 anos. Quanto às taxas de loteamento e obras, alocou-se a média aritmética simples dos últimos 10 anos.

Quadro 3 - Verbas a afetar à execução do PDM de Alfândega da Fé

Receitas	Média Anual	Total (10 anos)
Impostos diretos	220 191,45 €	2 201 914,48 €
Impostos indiretos	15 968,49 €	159 684,85 €
Total	**236 159,94 €**	**2 361 599,4 €**

Fonte: CM de Alfândega da Fé.

Da análise da receita na ultima década e a projeção para a próxima tem em consideração a recessão económica do período de 2010 a 2014 e recuperação que lhe sucedeu, e a inevitável crise económica causada pela pandemia de COVID-19 que afetou o setor económico do concelho. Face a este denominador comum, considerou-se um cenário conservador para a projeção de receita de 2023 a 2032 calculada pela média aritmética simples dos últimos 10 anos. Quanto aos fundos europeus e outros instrumentos de financiamento, que são expetáveis de obter, os mesmos serão considerados como recursos complementares ao orçamento municipal.

De modo a verificar a adequabilidade deste fundo, estabelecemos três cenários de intervenção, associados a diferentes taxas de execução.

Quadro 4 - Cenários - Verbas a afetar à execução do PDM de Alfândega da Fé

Cenário de Execução do PDM	2024-2033	Média
Execução a 75%	1 771 199,50 €	177 119,95 €
Execução a 85%	2 007 359,43 €	200 735,94 €
Execução a 100%	2 361 599,33 €	236 159,93 €

Fonte: CM de Alfândega da Fé.

Contudo, aqui deverá ser realçado o facto de os cálculos apresentados não contemplarem financiamentos nacionais e europeus, nem os recursos provenientes do Fundo Municipal de Sustentabilidade Ambiental e Urbanística

(FMSAU), que pelos dados apresentados anteriormente deverão ser uma importante fonte de financiamento a ser utilizado como equivalente para perspetivar o investimento urbanístico em todo o concelho.

Assim, o financiamento para o conjunto de ações prevista na programação, deverão ser suportadas nas fontes apresentadas anteriormente, assim como os fundos comunitários a que se poderá candidatar e outros que não foram aqui considerados. Considera-se assim, que sem a obtenção de financiamentos nacionais e europeus, poderá existir alguma dificuldade pelo Município de custear parte das medidas previstas, porém os municípios de baixa densidade, como é o caso de Alfândega da Fé, não possuem verbas próprias para dar resposta a todas as necessidades, e por esse motivo estão tão fortemente dependentes dos programas de apoio financeiro.

CAPÍTULO III REGIME ECONÓMICO-FINANCEIRO

A repartição dos benefícios e encargos gerados pela execução dos planos entre os diversos intervenientes na transformação do uso do solo e no seu aproveitamento urbanístico integra duas componentes:

a) A afetação social de mais-valias fundiárias possibilitadas pelas disposições do Plano;

b) A distribuição equitativa dos benefícios e encargos inerentes à sua execução, quer entre os seus intervenientes diretos, quer, quando for o caso, entre estes no seu conjunto e a coletividade.

Excetuando o que respeita às reclassificações entre solo rústico e solo urbano, entende-se que, no essencial, o âmbito de consideração desta problemática é por excelência o meio urbano, decorrendo daqui que o seu tratamento rigoroso e fundamentado deve ocorrer ao nível dos planos de urbanização e/ou planos de pormenor. Assim sendo, no PDM privilegiaram-se os aspetos da problemática que relevam para a aplicação direta deste plano à gestão do território.

III1 PARAMETRIZAÇÃO E REDISTRIBUIÇÃO DE MAIS-VALIAS FUNDIÁRIAS

A. Parametrização

I. Entende-se como mais-valia fundiária (ou seja, relativa ao valor do solo), *todo o acréscimo do valor de mercado de um prédio*[1] *não resultante de investimento do seu proprietário, mas sim da evolução de fatores externos independentes da sua ação*.

Assim, constituirá, por exemplo, mais-valia fundiária o aumento de valor de mercado de um prédio em resultado de, sem qualquer investimento do proprietário, nas suas imediações entrar em funcionamento um equipamento público qualificador do meio envolvente e catalisador da sua atratividade; mas não será mais-valia fundiária um aumento do valor do prédio que resulte de o respetivo proprietário ter investido na sua dotação infraestrutural, mesmo que esse novo valor exceda o valor inicial do prédio acrescido dos custos do investimento em causa.

De entre os diversos fatores que têm ou podem ter efeitos geradores de mais-valias fundiárias, contam-se as decisões das entidades públicas de que resultem, quer a atribuição de faculdades urbanístico-edificatórias a prédios que antes as não detinham, quer a ampliação de faculdades dessa natureza que, por hipótese, os prédios já detivessem anteriormente a tais decisões.

No quadro das políticas públicas de solos e de ordenamento territorial e urbanístico atualmente vigentes, os planos territoriais constituem os instrumentos através dos quais as decisões daquela natureza (atribuição ou ampliação de faculdades urbanístico-edificatórias) se podem materializar, pelo que as suas

[1] No sentido de "unidade fundiária (solo) autónoma", e não de "edifício"

disposições, com particular relevo para as relativas à edificabilidade, podem originar a formação de mais-valias fundiárias.

Mas tal não acontecerá sempre e necessariamente, como se pode ilustrar com um exemplo:

> *Considere-se, numa localização e condições urbanísticas dadas, uma área de território não disciplinada por qualquer plano territorial, onde se verifica um padrão claro e homogéneo de ocupação edificada, e onde existam alguns prédios intersticiais ainda não edificados. Neste contexto, o valor de mercado dos prédios não edificados (valor do solo) será definido basicamente a partir da edificabilidade para eles presumida como admissível; e, em termos lógicos, esta não deve ser outra senão a que corresponde ao padrão de ocupação edificada pré-existente* [2].
>
> *Se tal área de território passar a ser regida por um plano territorial que lhe atribua uma edificabilidade abstrata semelhante à do seu padrão de ocupação edificada, a entrada em vigor do plano não será em si mesma indutora de qualquer aumento do valor do solo, uma vez que a edificabilidade admissível que o plano estabelece não difere da que era anteriormente considerada expectável e que fundamentava o valor do solo anterior àquela entrada em vigor.*

Constata-se assim que, em determinadas circunstâncias, a edificabilidade estabelecida ou admitida pelo plano pode não originar a formação de mais-valias.

De acordo com a Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo – Lei nº 31/2014 de 30 de maio, abreviadamente, Lei de Bases –, os planos territoriais devem fundamentar o "*processo de formação das mais-valias fundiárias*" [nº 6 do art.º 64º] e dispor quanto à quantificação das "*mais-valias originadas pela edificabilidade (neles) estabelecida*" [nº 2 do art.º 68º] e sobre a sua "*afetação social*" [alínea a) do art.º 66º], sendo tais mais-valias também aí mencionadas como "*mais-valias decorrentes do plano ou de ato administrativo*" [nº 4 do art.º 64º] e como "*mais-valias gerais atribuídas pelo plano*" [alínea a) do art.º 66º].

Importará também atender ao que a mesma Lei estabelece na alínea c) do nº 3 do seu artigo 13º, que se refere aos direitos dos proprietários do solo urbano ["*os proprietários do solo urbano têm (...) nos termos e condições previstos na lei, (o direito de) edificar*" (sublinhado nosso)], sem que a constituição de tal direito, em si mesmo, fique dependente da sua consagração em plano territorial.

Ou seja, em solo urbano, o direito de edificar está antecipadamente atribuído (em termos abstratos) pela lei aos seus proprietários; assim sendo, não compete ao plano territorial **conferir** aos proprietários do solo urbano o direito de edificar, mas sim **conformar** tal direito, isto é, definir (em termos de usos e funções, de intensidades de usos, de configuração física) as condições, no caso geral espacialmente diferenciadas, da sua materialização.

---

[2] Na substância, este critério é equivalente ao estabelecido no nº 12 do art.º 26º do atual Código de Expropriações para determinação da edificabilidade *virtual* a considerar no procedimento de cálculo do valor de expropriação de parcelas que sejam destinadas a equipamentos públicos, espaços verdes ou a infraestruturas (áreas não detentoras de edificabilidade "comercializável"): o respetivo valor do solo "*será calculado em função do valor médio das construções existentes ou que seja possível edificar nas parcelas situadas numa área envolvente cujo perímetro exterior se situe a 300 m do limite da parcela expropriada*" (sublinhado nosso), valor este que por sua vez é basicamente proporcional à edificabilidade média ponderada da área envolvente em causa. Na realidade, qualquer uma destas formulações se sustenta no importante conceito de "vinculação situacional do solo".

Por razões óbvias, o conceito de solo urbano a ter aqui em conta terá de ser o estabelecido no próprio diploma, ou seja "*o que está total ou parcialmente urbanizado ou edificado e, como tal, afeto em plano territorial à urbanização ou à edificação*" (nº 3 do art.º 10º) [3]; e sendo que, à luz de tal definição, a classificação de solo como urbano a estabelecer em plano territorial apenas pode abranger (na totalidade ou só em parte) o que designamos de *solo urbano materialmente constituído*: solo que apresenta as caraterísticas factuais de estar total ou parcialmente urbanizado ou edificado.

Dito de outro modo, no quadro da Lei de Bases, o direito a edificar, como direito dos proprietários do solo previamente consagrado, confina-se ao solo urbano materialmente constituído a que o plano territorial atribua a classificação de solo urbano.

II. Neste contexto, o tratamento desta problemática em sede dos planos territoriais e, nomeadamente, do plano diretor municipal, há de focar-se nas mais-valias fundiárias efetivamente originadas pelas disposições do plano ou decorrentes da aplicação destas, as quais se prendem essencialmente com as faculdades edificatórias que eles vão consagrar.

Interessa, pois, proceder à identificação das situações em que as disposições do Plano relativas à edificabilidade são suscetíveis de induzir a formação de mais-valias fundiárias, e à subsequente parametrização destas.

Para este efeito, o solo urbano (ou suscetível de o vir a ser) é desdobrado em duas componentes:

a) As áreas de solo urbano materialmente constituído, englobando quer o que está já totalmente infraestruturado, quer aquele a que falta apenas completar a infraestruturação (desde que a disponibilização dos sistemas infraestruturais em falta esteja programada no Plano);

b) As áreas ainda com caraterísticas materiais de solo rústico (i) que o plano classifique desde já como solo urbano enquanto áreas com execução programada no mesmo (e sujeitas a reclassificação como solo rústico caso tal execução não aconteça até ao fim do prazo para tal estabelecido), ou (ii) que futuramente venham a ser objeto de procedimento de reclassificação como solo urbano, estejam ou não referenciadas no Plano como áreas a submeter a esse procedimento.

III. Quanto às áreas referidas na alínea a) do número anterior:

Tratando-se já de solo urbano de facto, ou seja, que reúne as condições para nele se poder imediatamente edificar ("solo edificável"), e a cujos proprietários é reconhecido por lei esse direito, tal estatuto confere-lhe automaticamente uma expectativa edificatória, inevitavelmente refletida no seu valor de mercado. E sendo assim, não será correto considerar que toda a edificabilidade que vier a ser admissível pelo Plano é automaticamente indutora de mais-valias fundiárias; apenas o será aquela que exceder a edificabilidade expectável que sustenta o seu valor de mercado antes de "haver" Plano, pois só em presença de tal excedente tal valor de mercado aumentará.

Mas como quantificar tal edificabilidade expectável?

---

[3] Definição que por sua vez foi transposta *ipsis verbis* para o RJIGT.

O critério que se afigura mais consistente (se não mesmo, o único consistente) será o de identificar a edificabilidade expectável com a edificabilidade correspondente ao padrão de ocupação edificada que é dominante na área territorial envolvente. [4]

Nesta linha, entende-se que o PDM deve identificar, para cada categoria de uso onde esteja presente solo urbano materialmente constituído, o que passamos a designar de edificabilidade padrão, expressão da edificabilidade expectável em função do padrão da ocupação edificada pré-existente caraterístico de cada uma delas. No caso geral, a edificabilidade padrão será traduzida num índice de utilização – índice de utilização do existente (IUe), sem prejuízo de se adotarem abordagens diferenciadas para determinadas situações específicas.

Será o caso das áreas e situações de edificação consolidada para as quais os planos territoriais estabeleçam que a edificabilidade admissível é a que resulta da obediência a regras e condições de integração na envolvência edificada, prevalecentes sobre o cumprimento do índice de utilização aplicável à categoria de uso do solo em que se inserem. Ainda que também nestes casos seja possível identificar os padrões de ocupação edificada existente, a diversidade de caraterísticas que estes em geral aqui apresentam implica que a dimensão dos polígonos de solo em que ocorrem seja de uma escala espacial muito inferior à da dimensão das áreas afetas a cada categoria. [5]

Em bom rigor, tal identificação só se torna realisticamente exequível em abordagens à escala de plano de urbanização e/ou plano de pormenor, pelo que, em sede de aplicação direta do PDM, se considera aceitável a opção de, no âmbito das áreas e situações aqui em apreço, identificar a edificabilidade expectável de cada parcela com a edificabilidade concreta que for definida como admissível por aplicação das referidas regras e condições de integração na envolvência edificada (por ser a mais desejável do ponto de vista da correta inserção urbanística). Ou dito de outro modo, a "edificabilidade padrão" é traduzida pela edificabilidade concreta que for estabelecida como admissível para cada parcela individualmente à luz dos referidos critérios de natureza morfotipológica.

Consequentemente, entende-se que, no solo urbano materialmente constituído, se estará em presença de mais-valias (ou menos-valias) fundiárias induzidas pelo Plano, apenas nas situações em que a edificabilidade viabilizável ou viabilizada pela aplicação das disposições deste seja diferente, para mais ou para menos, da edificabilidade padrão.

Como princípio geral, considera-se que, nas situações de edificabilidade efetiva superior à edificabilidade padrão, o proprietário do solo só passará a dispor da edificabilidade excedentária mediante a sua aquisição onerosa ao município, sendo que em tal aquisição se incorpora o benefício correspondente à mais-valia gerada pelo diferencial de edificabilidade.

---

[4] O padrão de ocupação edificada a considerar é o que, em termos de edificabilidade, é traduzido pelo índice de utilização médio ponderado do conjunto das parcelas/prédios já ocupados com edificação existentes no polígono de solo em análise (também frequentemente designado por *índice de utilização líquido*, por tomar como área de solo de referência apenas a área das parcelas/prédios edificados, e não a totalidade da área de solo do polígono em questão), e que é dado pelo quociente entre a área de construção total e a área total de solo das referidas parcelas/prédios com edificação. Para aferição dos valores destes índices de utilização, foi realizado ensaio investigativo por amostragem para cada uma das categorias de uso do solo urbano, selecionando polígonos com áreas de aproximadamente 1 ha (Anexo I).

[5] É frequente tal escala ser a de uma frente urbana ou, inclusive, a de apenas uma parte desta.

O que equivale a dizer que, nestas situações, as mais-valias, quando existem, são *ab initio* integralmente retidas pela entidade responsável pela decisão que teve como consequência a geração das mesmas, ou seja, a aprovação (e aquisição de eficácia) do plano territorial cujas disposições as possibilitam.

IV. Quanto às áreas referidas na alínea b) do número II:

Nestas áreas, considera-se que a edificabilidade indutora da formação de mais-valias fundiárias é toda aquela que o Plano determina que será admissível após a sua transformação em solo urbano materialmente constituído, descontada da edificabilidade eventualmente pré-existente em situação legal.

Por se tratar de áreas que, de antemão, não cumprem as condições para serem consideradas solo urbano materialmente constituído, não assiste à partida aos respetivos proprietários o direito de edificar. De facto, ainda que por aplicação das disposições do Plano lhes vá ser conferida uma dada edificabilidade que *ab initio* não detinham, o certo é que o direito a concretizá-la só se constitui e pode ser exercido mediante e após a execução dos investimentos necessários a dotar tais áreas com as características materiais exigidas para o solo urbano.

Para cada uma destas áreas o Plano define a respetiva edificabilidade média através de um índice de utilização a aplicar à totalidade do solo "em bruto", tradicionalmente designado de índice de utilização bruto. O valor numérico deste deve ser estabelecido de maneira a que o índice de utilização do conjunto das parcelas/lotes resultantes da intervenção urbanística (área "edificável", que mais não é que a área remanescente das que foram destinadas a vias públicas, espaços verdes e equipamentos) – ou, seguindo a mesma tradição, o índice de utilização líquido – seja idêntico ao índice de utilização que o Plano estabelece para a categoria de espaços em que a referida área edificável se insere, garantindo assim que nestas se vai manter o padrão de ocupação edificada pretendido para a categoria em questão.

Nestas condições, *a edificabilidade indutora da formação de mais-valias fundiárias* será:

- Para cada unidade de execução e/ou cada parcela individualmente consideradas, estejam ou não abrangidas por UOPG: a edificabilidade concreta que lhes seja viabilizada, descontada da edificabilidade eventualmente pré-existente em situação legal;
- Para cada UOPG considerada no seu conjunto: a área de construção total admissível para a mesma (que no caso geral corresponde à edificabilidade abstrata: produto da sua área total de solo pelo índice médio de utilização que lhe é atribuído pelo Plano), também descontada da edificabilidade eventualmente pré-existente em situação legal.

V. No presente PDM, cada uma das categorias de solo urbano relevantes para a temática aqui em apreço (espaços centrais, espaços urbanos de baixa densidade e espaços de atividades económicas) apresenta um padrão da ocupação edificada existente bastante uniforme (tanto em termos morfotipológicos como de intensidades de utilização), verificando-se que, para cada uma dessas categorias, os valores dos índices de utilização individuais das parcelas edificadas apresentam variações pouco significativas relativamente ao valor do IUe (índice de utilização do existente) do conjunto das áreas de solo integrantes da categoria em causa.

Foi opção do Plano a manutenção para futuro das morfotipologias e intensidades de utilização que constituem o padrão dominante da ocupação de cada uma das referidas categorias. Consequentemente, os valores numéricos estabelecidos para os respetivos índices médios de utilização (que determinam a edificabilidade abstrata) equivalem em ordem de grandeza aos valores que foram calculados para os correspondentes IUe.

O âmbito espacial de aplicação destes índices é o das *áreas de solo urbano materialmente constituído*, a menos das áreas e situações de edificação consolidada anteriormente referidas. Mas para todo este âmbito espacial, a edificabilidade admitida pelo Plano não excede a edificabilidade correspondente ao padrão de ocupação edificada existente.

Assim, as disposições do Plano não são aí, à partida e em geral, geradoras de mais-valias fundiárias, não se colocando, por consequência, a questão da repartição daquelas, quer internamente entre os intervenientes, quer entre estes e a comunidade.

Ficam, porém, excecionadas as situações (de caráter residual) em que da aplicação das disposições do Plano possa resultar a viabilização de uma edificabilidade concreta superior à edificabilidade padrão (sendo esta, aqui, a que resulta da aplicação do índice médio de utilização estabelecido para a categoria de espaço em presença e que, pelas razões antes aduzidas, define a edificabilidade abstrata); nestes casos, por efeito de aplicação das disposições do Plano é admitida edificabilidade efetivamente geradora de mais-valia, a saber, a que corresponde ao diferencial (positivo) entre a edificabilidade concreta e a edificabilidade abstrata (edificabilidade padrão). A verificar-se uma situação inversa, em que da aplicação das disposições do Plano decorra imperativamente um diferencial de valor negativo, estar-se-á em presença de uma geração de menos-valias originada pelo Plano.

Para *as restantes áreas de solo urbano* (*áreas sujeitas a execução programada no plano*, por não possuírem ainda as caraterísticas de solo urbano materialmente constituído) e para as áreas de solo rústico a serem objeto de reclassificação para solo urbano, o valor das mais-valias fundiárias nelas geradas pelos acréscimos de faculdades urbanístico-edificatórias conferidos pelo Plano, deve ser traduzido em "área de solo edificável" (ou seja, solo afeto a prédios/lotes resultantes da concretização da UOPG, dotados dos requisitos materiais próprios do solo urbano totalmente urbanizado, que se destinem a edificação "comercializável"), através da definição da percentagem desta área cujo valor de mercado equivale ao da referida mais-valia.

Com base em estimativas prudentes, estabelece-se que o valor da mais-valia fundiária aqui em apreço é o de um conjunto de lotes e/ou parcelas de "área de solo edificável" cuja capacidade edificatória corresponda a 30% da edificabilidade concreta global[6], com os seguintes pressupostos:

- O promotor é proprietário de raiz dos prédios (em estado "bruto") abrangidos pela intervenção;
- O promotor assume todos os encargos das ações necessárias à transformação da área de intervenção em solo urbano materialmente constituído totalmente urbanizado/ infraestruturado;
- No caso de a intervenção beneficiar da pré-existência de uma ou mais infraestruturas urbanísticas, o promotor assume o pagamento das respetivas componentes da taxa pela

6 Ver em Anexo II com nota explicativa dos cálculos que conduziram à obtenção deste valor.

realização, manutenção e reforço de infraestruturas urbanísticas, a par da componente relativa a infraestruturas gerais.

Caso os prédios abrangidos pela intervenção tenham sido adquiridos pelo promotor a preço superior ao do seu valor como solo rústico (com base na expectativa de serem passíveis de aproveitamento urbanístico-edificatório), essa diferença de valor constitui uma mais-valia fundiária apropriada pelo proprietário original (vendedor), de que o promotor já não poderá beneficiar, pelo que esta circunstância deve ser tida em conta em sede de aplicação dos mecanismos de afetação social e redistribuição das mais-valias estabelecidos no Plano.

VI. As orientações acabadas de explanar têm como campo de abrangência a aplicação direta do PDM à gestão do uso, ocupação e transformação do território.

O Plano estabelece que, em sede de planos de urbanização ou de planos de pormenor podem ser criados outros mecanismos de redistribuição de mais-valias fundiárias, quer das possibilitadas pelas disposições do próprio PDM, quer das decorrentes das disposições que vierem a ser adotadas nesses mesmos planos.

B. Afetação social e redistribuição

No que respeita à afetação social à comunidade das mais-valias (ou parte delas) geradas pelas disposições do Plano, tal como acabaram de ser identificadas e parametrizadas, e a realizar em sede de aplicação direta do PDM, são opções daquele proceder a tal afetação nos seguintes termos:

a) No âmbito espacial a que se refere o item A.II.a) – *solo urbano materialmente constituído* – o princípio geral é de que o beneficiário do acréscimo líquido de edificabilidade (diferença entre a edificabilidade concreta e a edificabilidade abstrata, dada pela aplicação do índice médio de utilização) só passa a dispor dessa edificabilidade mediante a sua aquisição onerosa ao município (o que será realizado através da aplicação do mecanismo geral de perequação da edificabilidade estabelecido no Plano), passando necessariamente o respetivo valor a constituir receita do Fundo Municipal de Sustentabilidade Ambiental e Urbanística (FMSAU), com as seguintes exceções:

- Em áreas urbanas consolidadas e nas situações de colmatação, o promotor fica dispensado de adquirir ao município a edificabilidade excedentária da edificabilidade abstrata, quando tal excedente de edificabilidade resultar da aplicação dos critérios de integração na envolvência edificada;

- Nos casos em que a aplicação das disposições do Plano implique a imposição de uma edificabilidade concreta inferior à edificabilidade abstrata, o promotor é ressarcido do défice de edificabilidade por parte do FMSAU, em termos de estrita equivalência com o estabelecido para a aquisição da mesma.

b) No âmbito espacial a que se refere o item A.II.b) – *áreas sujeitas a execução programada no plano, por não possuírem ainda as caraterísticas de solo urbano materialmente constituído, e eventuais áreas a serem futuramente objeto de procedimento de reclassificação de solo rústico para solo urbano*:

– No caso das áreas sujeitas a execução programada no plano que se concretizem até ao final dos prazos para tal estabelecidos no Programa de Execução do Plano: tendo em vista incentivar as ações conducentes à prossecução dos objetivos estratégicos do Plano e das políticas territoriais e urbanísticas previamente adotadas, o município prescinde da afetação social da mais-valia fundiária, ficando o promotor desonerado de consignar quaisquer lotes e/ou parcelas, ou o seu equivalente monetário, ao FMSAU;

– No caso das eventuais áreas a serem futuramente objeto de procedimento de reclassificação de solo rústico para solo urbano (incluindo as que incidam sobre áreas definidas no Plano com sujeitas a execução programada que tenham sido objeto de reversão para solo rústico por essa execução não ter ocorrido até ao final dos prazos para tal estabelecidos no Programa de Execução do Plano): estabelece-se uma retenção apenas parcial da mais-valia na comunidade, materializada na obrigatoriedade de o promotor reverter para o Fundo Municipal de Sustentabilidade Ambiental e Urbanística (FMSAU) um conjunto de lotes e/ou parcelas a que corresponda 10% da capacidade edificatória comercializável total viabilizada na operação.

III2 MECANISMOS DE PEREQUAÇÃO COMPENSATÓRIA

Na configuração dos mecanismos de perequação compensatória dos benefícios e encargos gerados nas intervenções a realizar em aplicação direta da disciplina do PDM, foi tida em conta a conjugação de dois aspetos:

a) A diversidade de situações, em termos de intensidade e conformação física de aproveitamento edificatório, das diferentes áreas edificadas, o que constituiu, aliás, a par da diferenciação de perfis funcionais, fator principal de definição das categorias de uso do solo urbano;

b) A opção de manter para futuro as morfotipologias e intensidades de utilização que constituem o padrão dominante da ocupação edificada pré-existente em cada uma das referidas categorias, traduzida na adoção, como principal parâmetro urbanístico, de índices médios de utilização com valores numéricos semelhantes aos valores dos índices de utilização do existente que correspondem a cada uma daquelas edificabilidades padrão.

Consequentemente, a edificabilidade média a considerar para efeitos perequativos não foi estabelecida à escala do território concelhio, nem mesmo à escala da área do solo urbano como um todo, mas sim à escala de cada categoria de uso do solo. Ou seja, em sede de aplicação direta do PDM, os índices médios de utilização estabelecidos para as diferentes categorias de uso do solo urbano aplicam-se às áreas das parcelas/prédios "edificáveis" integrantes de cada uma delas, assumindo a natureza do que antes designámos de índice de utilização líquido. Da sua aplicação vai resultar uma ocupação edificada que tipicamente corresponderá à edificabilidade padrão do edificado aí pré-existente, a qual constituirá no caso geral como que a edificabilidade máxima a admitir, uma vez que só em situações bem específicas se irá justificar a viabilização de uma edificabilidade excedentária da média. E, consequentemente, à escala de cada categoria de uso do solo, a edificabilidade possibilitada pelo Plano não é geradora, a não ser em casos pontuais, de desigualdades de aproveitamento relativamente à situação edificatória pré-existente.

Em síntese, a edificabilidade média estabelecida no Plano coincide com a edificabilidade padrão do existente, e esta, por sua vez, foi assumida como a edificabilidade que seria expectável para cada categoria de uso de solo em

anterioridade à adoção do Plano, relevante para identificar e parametrizar qual a parte da edificabilidade possibilitada pelo Plano que será efetivamente indutora da formação de mais-valias fundiárias.

Daqui resultará que, numa grande parte dos casos de aplicação direta do PDM, a edificabilidade concreta viabilizada coincidirá com a edificabilidade abstrata (edificabilidade média do Plano definida à escala das categorias de uso do solo), quer se trate de operações urbanísticas avulsas quer de unidades de execução consideradas como um todo, pelo que nem sempre haverá lugar à chamada "perequação de segundo nível".

Tal não significa, porém, que esta não seja tida em consideração, porque, de acordo com a disciplina do Plano, não estão impossibilitadas situações em que a edificabilidade concreta viabilizada seja superior ou inferior à edificabilidade abstrata.

Em tais casos, os mecanismos de compensação estabelecidos no Plano (nomeadamente na modalidade de pagamentos ou recebimentos diretos entre os intervenientes e o Município) cobrirão em simultâneo os dois níveis de perequação, como se pode ilustrar com o seguinte exemplo:

> *Seja uma unidade de execução cuja solução urbanística determina desigualdades de aproveitamento edificatório entre os vários intervenientes, e em que estes, em vez de as compensarem através de compras e vendas diretas de edificabilidade entre si, optam por realizar tais compensações através de pagamentos ou recebimentos entre cada um e o Município.*
>
> *Se por hipótese a edificabilidade concreta global da unidade de execução como um todo for igual à edificabilidade abstrata, não há obviamente lugar a "perequação de segundo nível", e o excedente de edificabilidade do conjunto dos intervenientes a quem coube capacidade construtiva superior à média vai ser igual ao défice de edificabilidade do conjunto dos intervenientes a quem foi atribuída capacidade construtiva inferior à média; e assim sendo, o valor total que o Município vai receber do primeiro conjunto de intervenientes será igual ao valor total dos pagamentos que terá de efetuar ao segundo conjunto.*
>
> *Diferentemente, se a edificabilidade concreta global da unidade de execução como um todo for, por exemplo, superior à edificabilidade abstrata, já haverá lugar a "perequação de segundo nível", a incidir sobre a diferença entre aquelas edificabilidades globais. Ora, neste caso, o excedente de edificabilidade do conjunto dos intervenientes a quem coube capacidade construtiva superior à média vai ser superior ao défice de edificabilidade do conjunto dos restantes (sendo o valor desse excedente o da diferença acima referida); e então, o valor total que o Município vai receber do primeiro conjunto de intervenientes será superior ao valor total dos pagamentos que terá de efetuar ao segundo conjunto, sendo este saldo positivo de montante igual à diferença entre as edificabilidades globais (concreta e abstrata) da unidade de execução como um todo.*
>
> *Ou seja, a edificabilidade excedentária da edificabilidade abstrata (que traduz o direito equitativo de edificar dos proprietários intervenientes no processo) só se incorporará no direito de edificar dos adquirentes através da sua aquisição ao município.*

A identificação de diferenciações de benefícios edificatórios que justifiquem a adoção de mecanismos de equidade mais sofisticados ou mais específicos, é remetida para os planos de urbanização e planos de pormenor, uma vez que, tendo em conta os objetivos e perfil de ocupação já estabelecidos no Plano, apenas à escala de abordagem própria daqueles tipos de planos territoriais será possível identificar a eventual necessidade de prever áreas

destinadas ao uso e instalação de equipamentos e/ou espaços de uso coletivos cuja dimensão e configuração acarretem situações geradoras de desigualdades edificatórias no interior de cada categoria de uso do solo.

III3 FUNDO MUNICIPAL DE SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL E URBANÍSTICA

Tal como demonstrado anteriormente, as formas de financiamento da execução do Plano podem modificar-se em função da capacidade mobilizadora do município no envolvimento de agentes externos, da eventual necessidade de perequação e redistribuição de mais-valias, bem como da existência de recurso a programas de apoio público.

Este fundo municipal previsto na Lei tem por finalidade a promoção da sustentabilidade dos ecossistemas e da prestação dos serviços ambientais; a promoção da reabilitação urbana; e a criação, manutenção e reforço das infraestruturas e equipamentos ou áreas de uso público.

Assim, para além de se reiterar a incumbência legal de o Município proceder à sua criação, estabelecem-se, não exaustivamente, alguns elementos que devem enformar a sua conceção, a saber:

a) No âmbito dos seus objetivos: o financiamento das ações programadas pelo Plano no tocante à reabilitação e salvaguarda ambiental, incluindo a dotação de solo para suprir carências de habitação, equipamentos e áreas de uso público e a supressão de carências infraestruturais, e a operacionalização e sustentação financeira dos processos perequativos;

b) No âmbito dos ativos e receitas de que deve dispor: os ativos decorrentes da detenção ou retenção das mais-valias fundiárias, as receitas resultantes da partilha de mais valias fundiárias ou da alienação de capacidades edificatórias que integrem os seus ativos, as resultantes do recebimento de compensações pelos défices de cedência de áreas para dotações coletivas, e da cobrança das taxas inerentes à criação, manutenção e reforço de infraestruturas, equipamentos e áreas de uso público, apontando-se ainda a possibilidade de integrar outras receitas, nomeadamente a totalidade ou uma parte das receitas de impostos municipais, nomeadamente o IMI e o IUC;

c) No âmbito dos encargos a suportar: o pagamento das compensações que sejam devidas pelo município no âmbito da redistribuição das mais-valias fundiárias, o ressarcimento dos valores dos défices de edificabilidade nos casos em que a edificabilidade concreta resultar inferior à edificabilidade abstrata, o financiamento das ações programadas pelo Plano, o pagamento dos eventuais encargos financeiros relativos às políticas de incentivos com vista à prossecução de estratégias e orientações relativas à sustentabilidade ambiental e à mitigação das alterações climáticas e seus efeitos, e o pagamento das compensações que sejam devidas pelo município no âmbito da aplicação dos mecanismos perequativos aplicáveis às unidades de execução e às operações urbanísticas.

III4 AVALIAÇÃO DO SOLO

Quanto à avaliação do solo para efeitos de execução do Plano e para efeitos de expropriação por utilidade pública, e na sequência direta do que sobre esta temática estabelece o artigo 71.º da Lei nº 31/2014, de 30 de maio, explicitam-se as componentes a ter particularmente em conta na avaliação do solo urbano, a saber:

a) A edificabilidade abstrata associada ao índice médio de utilização estabelecido para cada categoria de uso do solo;

b) Os encargos urbanísticos correspondentes à edificabilidade;

c) O valor das benfeitorias legais relativas a eventuais edificações existentes em situação legal, considerando o respetivo estado de conservação.

Estabelece-se também o critério geral que deve presidir à avaliação do solo em sede de concretização das UOPG, quando a participação dos respetivos proprietários em tal procedimento se limite à disponibilização de áreas de solo no seu estado inicial, critério esse cuja aplicação é também preconizada para os procedimentos de execução do Plano através do sistema de imposição administrativa e para os procedimentos de expropriação por utilidade pública com vista à execução do Plano.

CAPÍTULO IV SUSTENTABILIDADE ECONÓMICO-FINANCEIRA DAS AÇÕES PROGRAMADAS

O RJIGT estabelece, no n.º 4 do artigo 146.º, que a execução das intervenções consideradas estratégicas ou estruturantes é materializada por via de inscrição das mesmas nos planos de atividades e nos orçamentos, respeitando as orientações previstas nos planos territoriais. De entre as orientações aí designadas como necessárias a emanar nos planos territoriais, consta a necessidade da existência de uma ponderação da sustentabilidade económico-financeira das respetivas propostas.

Atendendo ao referido no n.º 3 do artigo 172.º do RJIGT, a execução de infraestruturas urbanísticas e de equipamentos de utilização coletiva obedece a critérios de eficiência e sustentabilidade financeira, não obstante, ressalvando, que este princípio não poderá prejudicar a coesão territorial. A este respeito, o artigo 174.º do RJIGT parece querer vir clarificar esta questão, estabelecendo um dever de os municípios elaborarem um Programa de Financiamento Urbanístico, a integrar o programa plurianual de investimentos municipais no que concerne à execução, conservação e reforço das infraestruturas gerais, assim como a previsão de custos gerais de gestão urbanística e da forma de financiamento. É assim entendido, por tal, que compete ao município verter no programa de financiamento urbanístico, a ser aprovado anualmente pela Assembleia Municipal.

Importa agora apresentar uma ponderação da sustentabilidade económico-financeira das ações programadas.

Quanto às ações de execução sistemática, para as UOPG os termos de referência e a forma como serão financiados o investimento estão apresentados no programa de execução. Efetivamente grande parte delas encontra-se em solo rústico, já que correspondem a espaços destinados a recreio e lazer, ou turismo rural.

Em relação às ações identificadas como de execução não sistémica, e atendendo que se está perante ações que estão programadas para execução em solo urbano que se encontra total ou parcialmente urbanizado ou edificado, a sustentabilidade financeira das mesmas será oportunamente fundamentada no programa de financiamento urbanístico, estando o interesse económico e social demonstrado na contribuição das mesmas para a prossecução da estratégia definida no PDM. Desta forma, é o programa de financiamento urbanístico que poderá, nos termos do previsto no artigo 174.º do RJIGT, mais objetivamente fundamentar a forma de financiamento das despesas com a execução e reforço das infraestruturas gerais, assim como a previsão de custos gerais de gestão urbanística e a forma de financiamento das mesmas.

ANEXO I

Ensaio para aferição dos índices de utilização padrão para as categorias de uso de solo

NOTA EXPLICATIVA

Para a aferição dos índices de utilização padrão (IU) da 2.ª revisão do PDM de Alfândega da Fé procedeu-se de acordo com a seguinte metodologia:

- Seleção de uma área caracterizadora da ocupação atual da categoria de uso de solo;
- Cálculo do IU de cada parcela, tendo com base os ortofotomapas e cartografia de base homologados;
- Cálculo do IU médio da área selecionada.

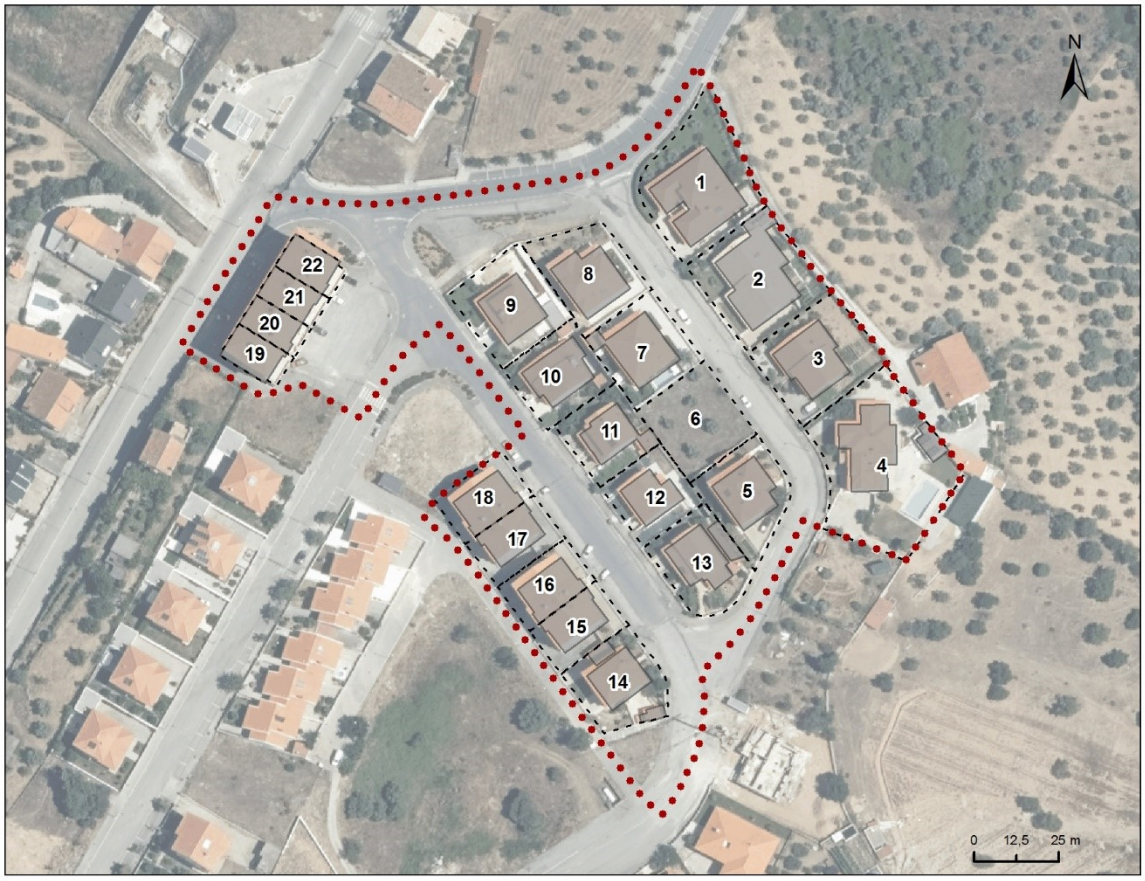
Tendo em consideração a conjugação entre o modelo territorial do concelho e os critérios legais para classificação do solo, o município de Alfândega da Fé optou pela criação de duas categorias de áreas edificáveis em solo urbano (espaços centrais e espaços urbanos de baixa densidade), para as quais se estabeleceram índices padrão, na expetativa de serem adequados à atual da ocupação do território e de forma a não serem geradores de futuras desigualdades edificatórias.

Na sequência apresentam-se, a seguir, os resultados do exercício, consubstanciado em cartogramas e respetivas matrizes de análise para cada categoria de uso de solo das áreas edificáveis.

RESULTADOS

SOLO URBANO – ESPAÇO CENTRAL

Mapa 1 – Área analisada para a categoria de uso do solo de Espaço Central



LEGENDA:

Solo urbano

Espaço central

Parcelas

Edificado

ÍNDICE DE UTILIZAÇÃO (IU) POR CATEGORIA DE USO DO SOLO

FONTE

Ortos 2021 (2021), Direção-Geral do Território (2022).

Sistema de Referência: PT-TM06/ETRS89

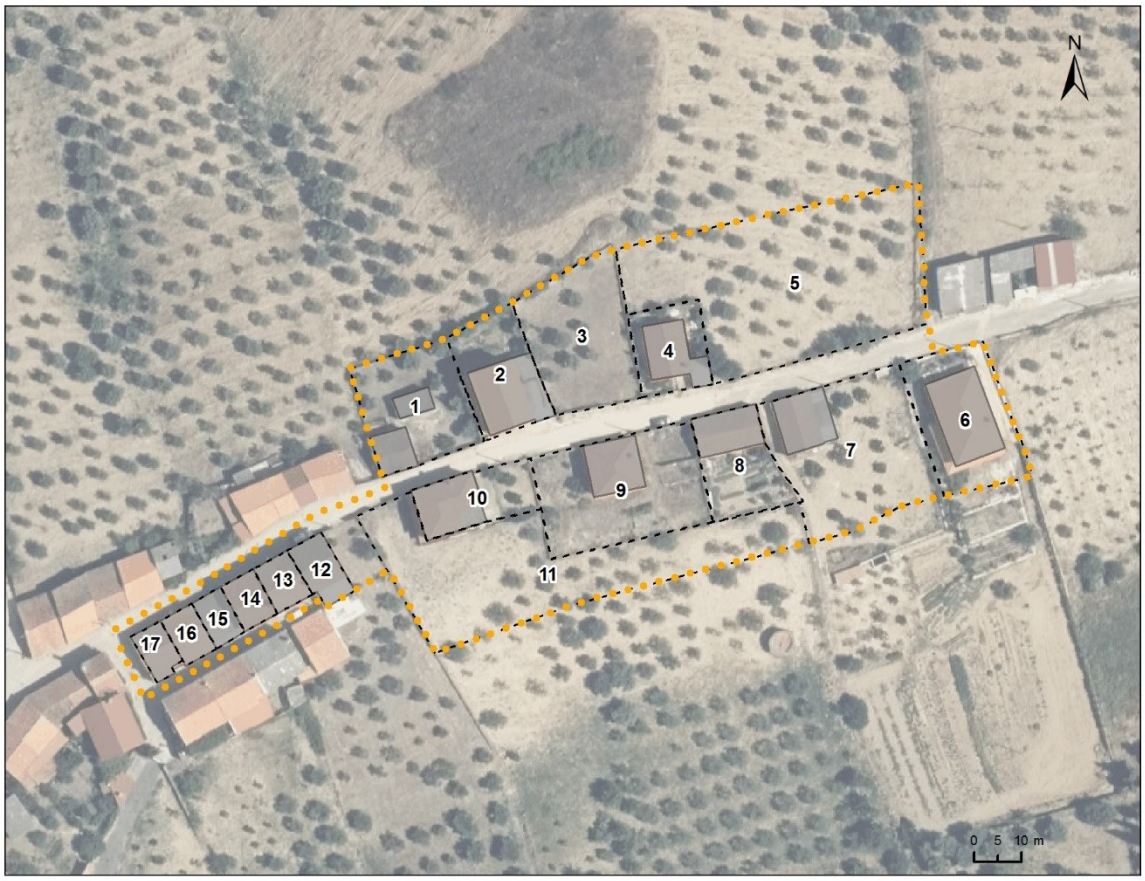
JULHO | 2023

Quadro 5 – Índice de utilização da área analisada para a categoria de uso do solo de Espaço Central

Parcela	Situação	Área da parcela (m^2)	Área edificada - impl. (m^2)	N.º de pisos	Área de construção total (m^2)	IU parcela
1	Parcela com edificação	1076,04	424,12	2	848,2	0,8
2	Parcela com edificação	960,06	461,87	2	923,7	1,0
3	Parcela com edificação	857,10	281,46	2	562,9	0,7
4	Parcela com edificação	1604,03	379,76	3	1139,3	0,7
5	Parcela com edificação	633,72	235,76	2	471,5	0,7
6	Parcela sem edificação	665,16	0,00	0	0,0	0,0
7	Parcela com edificação	658,12	288,41	2	576,8	0,9
8	Parcela com edificação	700,64	273,31	2	546,6	0,8
9	Parcela com edificação	721,81	228,38	3	685,1	0,9
10	Parcela com edificação	569,17	234,21	2	468,4	0,8
11	Parcela com edificação	504,01	196,50	3	589,5	1,2
12	Parcela com edificação	490,73	163,82	2	327,6	0,7
13	Parcela com edificação	636,91	261,82	3	785,5	1,2
14	Parcela com edificação	623,29	243,18	2	486,4	0,8
15	Parcela com edificação	398,40	193,91	4	775,6	1,9
16	Parcela com edificação	397,06	196,95	4	787,8	2,0
17	Parcela com edificação	397,53	195,45	4	781,8	2,0
18	Parcela com edificação	401,13	205,06	4	820,2	2,0
19	Parcela com edificação	206,97	177,87	4	711,5	3,4
20	Parcela com edificação	190,44	160,96	4	643,9	3,4
21	Parcela com edificação	195,40	164,94	4	659,7	3,4
22	Parcela com edificação	205,16	177,00	4	708,0	3,5
		IU médio da área analisada				**1,5**

SOLO URBANO – ESPAÇO URBANO DE BAIXA DENSIDADE

Mapa 2 – Área analisada para a categoria de uso do solo de Espaço Urbano de Baixa Densidade



LEGENDA:

Solo urbano

Espaço urbano de baixa densidade

Parcelas

Edificado

ÍNDICE DE UTILIZAÇÃO (IU) POR CATEGORIA DE USO DO SOLO

FONTE

Ortos 2021 (2021), Direção-Geral do Território (2022).

Sistema de Referência: PT-TM06/ETRS89

JULHO | 2023

Quadro 6 – Índice de utilização da área analisada para a categoria de uso do solo de Espaço Urbano de Baixa Densidade

Parcela	Situação	Área da parcela (m^2)	Área edificada - impl. (m^2)	N.º de pisos	Área de construção total (m^2)	IU parcela
1	Parcela com edificação	527,50	105,21	1	105,2	0,2
2	Parcela com edificação	384,23	201,29	2	402,6	1,0
3	Parcela sem edificação	630,60	0,00	0	0,0	0,0
4	Parcela com edificação	273,01	127,2255	1	1,0	0,0
5	Parcela sem edificação	1739,99	0,00	0	0,0	0,0
6	Parcela com edificação	572,12	207,43	2	414,9	0,7
7	Parcela com edificação	928,96	132,04	1	132,0	0,1
8	Parcela com edificação	351,54	120,70	1	120,7	0,3
9	Parcela com edificação	768,44	124,45	2	248,9	0,3
10	Parcela com edificação	284,21	151,94	2	303,9	1,1
11	Parcela sem edificação	1374,60	0,00	0	0,0	0,0
12	Parcela com edificação	112,67	112,67	2	225,3	2,0
13	Parcela com edificação	90,31	90,31	2	180,6	2,0
14	Parcela com edificação	85,57	85,57	2	171,1	2,0
15	Parcela com edificação	76,41	76,41	1	76,4	1,0
16	Parcela com edificação	83,13	83,13	1	83,1	1,0
17	Parcela com edificação	76,22	76,22	1	76,2	1,0
						0,76

Face ao exposto, conclui-se que os IU propostos refletem a ocupação atual do território de Alfândega da Fé. Portanto, as categorias de uso do solo apresentam IU máximos não superiores à edificabilidade padrão aferida neste ensaio de amostragem, pelo que se está perante uma situação em que as disposições do Plano não resultam na geração de mais-valias fundiárias.

ANEXO II

Estimativa do valor das mais-valias fundiárias geradas pelo plano

ESTIMATIVA DO VALOR DAS MAIS-VALIAS FUNDIÁRIAS GERADAS PELO PLANO

Na ausência de cartas de valores do solo e perante a dificuldade (ou mesmo impossibilidade) da sua elaboração, dada a escassez das ocorrências (transações onerosas de terrenos) necessárias para garantir a solidez e representatividade dos valores de solo assim obtidos, realiza-se um ensaio estimativo da mera ordem de grandeza dos montantes das mais-valias fundiárias respeitantes a situações presumivelmente correntes.

Para efeito deste ensaio:

- Considera-se um dado prédio que se apresenta "em bruto", isto é, com as caraterísticas próprias do solo rústico, não dispondo de qualquer dos requisitos infraestruturais exigidos para o solo urbano e sem qualquer edificação;
- Estabelecem-se as seguintes noções:
  - AT – área total do prédio
  - V_R – Valor de mercado do prédio no seu estado de facto atual ("em bruto"), segundo critérios de avaliação como solo rústico
  - V_B – Valor de mercado do prédio no seu estado de facto atual ("em bruto"), mas considerado como prédio "edificável", ou seja, integrado em "solo apto para construção" (na conceção consagrada no Código de Expropriações), suscetível de nele se poder edificar uma dada área de construção
  - AC – área de construção expectável para o prédio
  - C_{IE} – Custo, na quota-parte que cabe ao prédio, do conjunto das infraestruturas necessárias para que ele se possa considerar integrado em solo urbano totalmente urbanizado
  - AL – Área de solo do conjunto das parcelas/lotes destinados a construção ("comercializável") resultantes da infraestruturação e urbanização do prédio, onde se vai materializar a área de construção AC
  - V_U – Valor de venda da área AL (conjunto das parcelas/lotes destinados a construção)
  - k – custo unitário (por m^2) de construção de AC
  - CC – Custo de construção da área AC: CC = k x AC
  - VV – Valor de venda da área de construção AC
- Assumem-se os seguintes pressupostos:
  - O valor de venda da área de construção é o dobro do respetivo custo de construção: VV = 2 x CC

- O valor de venda da área AL é 15% do valor de venda da área de construção: $V_U = 0,15 \times VV$

O valor da mais-valia fundiária (MV_F) é o da diferença entre o valor de mercado do prédio como prédio "em bruto" mas "edificável" (V_B), e o seu valor de mercado como solo rústico (V_R):

$$MV_F = V_B - V_R$$

Tomando como aceitáveis os critérios de avaliação do solo apto para construção adotados no Código de Expropriações, o valor VB (na situação de ausência total de infraestruturas que sirvam o prédio) será, no máximo, 15% do custo da construção que nele se poderá edificar, ou seja:

$$V_B \leq 0,15 \times CC$$

Tendo em conta que, para obter o valor da mais-valia fundiária, este valor deve ser abatido de V_R, assume-se como referência que:

$$MV_F = 0,10 \times CC$$

Ora:

- De $VV = 2 \times CC$ resulta $CC = VV / 2$ ou $CC = 0,5 \times VV$

- De $V_U = 0,15 \times VV$ resulta $VV = V_U / 0,15$ ou $VV = 6,67 \times V_U$

- Donde: $CC = 0,5 \times (6,67 \times V_U)$ ou $CC = 3,33 \times V_U$

- E substituindo: $MV_F = 0,10 \times (3,33 \times V_U) = 0,33 \times V_U$

Pelo que o valor estimado da mais-valia fundiária originada pelo Plano corresponderá a

$$MV_F = 30\% \times V_U$$