



A equidade e eficiência no processo de urbanização: Modelo de execução perequativa

Newsletter 7

Maio 2015

PERCOM apresenta nova proposta de modelo

Aproximando-se da sua conclusão, o projeto PERCOM irá realizar a Conferência Final no próximo dia 25 de junho, no Centro de Congressos do Instituto Superior Técnico. Irão ser apresentadas ao público as propostas do projeto no que concerne aos modelos de gestão e financiamento para a execução de operações urbanísticas com vários proprietários, a um novo modelo de avaliação imobiliária (aplicável a estas operações), e às alterações legislativas necessárias para permitir a operacionalização desta proposta de modelo. Todas as matérias apresentadas serão comentadas por personalidades convidadas, havendo posteriormente espaço para um amplo debate com todos os atores envolvidos no processo.

Contamos ainda com a professora Rachele Alterman - graduada em Planeamento e Direito, e especialista em análises comparativas transnacionais relacionando leis e práticas de planeamento, regulamentação sobre uso do solo e direitos de propriedade, temáticas sobre as quais foi autora de seis livros e mais de cem artigos académicos – que irá partilhar algumas experiências internacionais sobre condições de sucesso em operações urbanísticas com múltiplos proprietários.

Convidamo-lo a vir também partilhar connosco as suas experiências.

Resultados recentes do PERCOM:

Comunicações em conferências internacionais:

Almeida, J., Ferreira, J. A., Condessa, B., Tomé, R. (2014) *Management practices in executing urban projects involving several landowners*. 8^o Study Day of INU - Policies for Italian Cities, Naples, Italy

Almeida, J., Ferreira, J. A., Condessa, B., Tomé, R. (2015) *Management practices in executing urban projects involving several landowners*. 9th Annual Conference of the International Academic Association for Planning Law and Property rights, Volos, Greece

Sá, A. M., Condessa, B., Rodrigues, M. (2015) *Land ownership as an (in)surmountable obstacle for the implementation of detailed plans: Challenges for the Portuguese planning framework*. 9th Annual Conference of the International Academic Association for Planning Law and Property rights, Volos, Greece

Ficha técnica

Início: 01-02-2012

Final: 31-07-2015

Coordenação:

Beatriz Condessa
CESUR

Equipa de Investigação:

Ana Marta Costa
Ana Morais de Sá
António Costa
Beatriz Condessa
Carina Pais
Isabel Loupa Ramos
Joana Castro Almeida
José Antunes Ferreira
Marco Rodrigues
Miguel Abrunhosa
Ricardo Tomé
Teresa Prudêncio

Consultores:

Fernando Nunes da Silva
Isabel Moraes Cardoso
João Pereira Teixeira
Jorge Carvalho
Rachele Alterman

Próxima Conferência: 25 de junho

Subordinada ao tema **A Equidade e Eficiência no Processo de Urbanização: Proposta para um novo Modelo**, consulte o programa na página 3.

 **TÉCNICO LISBOA**

FCT

Fundação para a Ciência e a Tecnologia

Este trabalho é financiado por Fundos Nacionais através da FCT - Fundação para a Ciência e Tecnologia no âmbito do projeto PTDC/AUR-URB/120509/2010

A avaliação imobiliária: um garante de equidade

Um velho problema, uma nova solução

Na "Dissertação" onde teoriza os pontos fortes e fracos das suas alternativas à reconstrução da cidade de Lisboa, arrasada por um terramoto nesse mesmo ano de 1755, Manuel da Maia alerta sobre a necessidade de "dar a justa satisfação do que lhe pertencer" a cada proprietário após o arrasamento do que restou da parte baixa da cidade. Advoga na altura que "o meio mais ajustado" de criar uma correspondência entre a propriedade antiga e a que se há de constituir, seria "definir, por avaliação de todo o terreno anteriormente construído, o valor duma unidade padrão (vara, ou palmo quadrado); cada proprietário teria direito a tanto no terreno da nova edificação como no anterior, podendo negociá-lo e comprar ou vender partes dos novos edifícios a construir em parcelas de terreno de seu crédito". No entanto, o regime de compensação adotado no Alvará de 12 de maio de 1758, que estabeleceu os direitos públicos e privados da reedificação de Lisboa, definiu apenas a utilização de unidades de área para a correspondência entre as anteriores construções e as novas áreas edificáveis, não chegando a efetuar uma tradução em valores monetários.

Cada um por si, leis e homens

Apesar da avaliação imobiliária ser uma ferramenta indispensável para uma correta aplicação da perequação, dos 371 Planos de Pormenor publicados ao abrigo do RJIGT entre 1999 e o final de 2012, apenas 17 (4,6%) consideraram existir algum tipo de diferenciação entre o valor por m² das propriedades imobiliárias abrangidas, pré-plano e/ou pós-plano.

Para uma célere e eficaz definição da quota-parte dos benefícios e encargos que são de direito de cada proprietário, resultantes de operações urbanísticas, é importante a existência de um método expedito de avaliação imobiliária. Um tal modelo de avaliação deveria ser baseado em valores observados de transações no mercado, e ser em geral aceite por todos os atores intervenientes, salvaguardando-se a possibilidade do montante obtido ser afinado para casos onde resulte comprovadamente desajustado.

Além da perequação, a avaliação imobiliária é também crucial em outro aspeto da execução urbanística, o cálculo do montante de eventuais expropriações que sejam necessárias. O Código das Expropriações (CE) identifica o valor de mercado como objetivo a alcançar na determinação de uma "justa compensação". No entanto interfere não só na tarefa de ordenamento do território como na de avaliação, definindo, respetivamente, o que considera ser solo apto para a construção, e várias regras a seguir na determinação do seu valor, admitindo utilizar como referência valores potencialmente especulativos de transações efetuadas ou avaliações fiscais.

Isto permite não apenas a ocorrência de valorizações que poderão estar bastante desfasadas de uma avaliação decorrente dos métodos tradicionais, como, mais grave ainda, cria uma desarticulação evidente com a legislação urbanística que regula a ocupação do solo e pode levar à valorização artificial desses mesmos solos. Problemas estes que a recente Lei do Solo perpetua, ao indicar no n.º2 do seu artigo 15.º que "a inexistência das faculdades urbanísticas não prejudica o disposto na lei em matéria de justa indemnização devida por expropriação".

De mencionar ainda que a formulação do CE não leva em conta os desígnios da perequação, cujo intuito é fazer com que os proprietários se unam para o bem comum, distribuindo mais e menos-valias, enquanto a lógica do CE é a de "cada um por si". Um proprietário expropriado nu-

ma área abrangida por um processo perequativo poderá, pela lógica do CE, receber um valor acima do que lhe seria devido num contexto de negociação, com o ónus adicional de não estar a contribuir para o processo perequativo, e fazer recair sobre os restantes proprietários não expropriados o peso da compensação. E ainda, o atual CE considera que o momento da avaliação deverá ser referenciado ao plano que origina a expropriação, pelo que o expropriado irá beneficiar de qualquer alteração urbanística planeada, apesar de não contribuir para a execução da mesma.

Outras duas vertentes onde a avaliação imobiliária mostra a sua importância recaem no campo da fiscalidade/tributação: cálculo das mais-valias imobiliárias e definição do valor patrimonial para a tributação do IML. Também neste âmbito existe uma outra definição para os tipos de solo, o que se reflete no seu valor.

A criação de um modelo de avaliação único nacional, baseado em valores observados de transações de mercado efetivas, colocado ao serviço de todos estes desígnios e submetido às regras do planeamento urbanístico em vigor, teria o mérito de fomentar a transparência no mercado de solos e reduzir a discricionariedade das avaliações.

Um grande obstáculo à criação de um tal modelo prende-se com a ausência de uma base de dados que recolha a informação de todas as transferências imobiliárias nacionais. Apesar de um punhado de entidades (bancárias e de mediação imobiliária) deterem alguma informação, em Portugal a informação imobiliária é "confidencial", impedindo a sua troca e disponibilização. E não obstante a existência de dados, supõe-se que não exista uma listagem tipificada uniforme das características dos imóveis, dado os inúmeros fatores passíveis de influir no valor imobiliário, o que poderia impedir uma eventual articulação entre entidades. Existe no entanto em Portugal uma tipificação aplicada à totalidade do parque imobiliário nacional: aquela inscrita na cademeta predial de cada imóvel. Essa informação está igualmente sujeita à confidencialidade, neste caso fiscal.

Uma análise e comparação internacional¹

No sentido de perceber o estado da arte relativo aos métodos de avaliação imobiliária definidos administrativamente, foram selecionados quatro casos de estudo internacionais (Alemanha, Dinamarca, Espanha e Itália), e analisados os métodos utilizados na avaliação para fins expropriativos e fiscais. Houve uma atenção especial na análise dos métodos de avaliação imobiliária em massa (*mass appraisal*) encontrados, devido à sua baixa discricionariedade. A metodologia de trabalho focou-se essencialmente no estudo da legislação nacional aplicável a cada um dos casos, e na identificação de diversas características. É exposta de seguida uma síntese de algumas entre as mais relevantes.

A avaliação usualmente pretende atingir um objetivo ou tipo de valor, consoante o seu âmbito. Em três dos quatro casos internacionais observados, a legislação relativa à expropriação por utilidade pública utiliza entre si uma terminologia similar à utilizada em Portugal para se referir ao valor de compensação. Na Alemanha, Espanha e Itália a referência é o "justo valor", sendo em Portugal a "justa indemnização". Já na Dinamarca deve ser efetuada uma "compensação plena". Esta última parece uma definição mais específica, ao invés da noção discricionária do que é "justo".

No que concerne à referência de valor na avaliação fiscal da propriedade imobiliária, tanto o sistema Alemão como o Italiano mantêm ainda as gèneses metodológicas criadas nos anos 30 do século passado, com mistos de valores de mercado e valores de rendimento.

Têm por isso sido ambos alvo de crítica devido à total falta de correspondência entre o valor fiscal e o valor de mercado dos imóveis. Já nos sistemas Dinamarquês e Espanhol, tal como no Português, criados nos últimos 40 anos, existe uma forte relação com o valor de mercado. Na Dinamarca o objetivo é que o valor fiscal e o valor de mercado sejam equivalentes, permitindo variações muito ligeiras. Em Espanha, o valor de base fiscal pretende corresponder a 50% do valor de mercado, enquanto que em Portugal o objetivo é rondar os 85%. Os três sistemas têm sido recentemente criticados devido à sua incapacidade de incorporar rapidamente as grandes flutuações de valor sofridas pelo mercado imobiliário nos últimos anos. Essa incapacidade tem ocorrido apesar das legislações preverem a realização de reavaliações gerais ou de apenas coeficientes chave de uma forma regular, a cada 2 anos na Dinamarca, a cada 3 anos em Portugal, e a cada 5 anos em Espanha.

Apesar de indesejada, a discricionariedade está presente em todos os métodos de avaliação para fins expropriativos. O caso Dinamarquês é o mais evidente, não existindo qualquer referência na lei sobre os métodos que devem ou podem ser utilizados na avaliação de um imóvel sujeito a expropriação. Na Itália e na Alemanha, cada tipo de imóvel deve ser avaliado segundo um determinado método entendido como o mais adequado de entre as 3 abordagens tipicamente utilizadas na avaliação imobiliária: o método comparativo, o método do custo e o método do rendimento. Em Espanha destaca-se a introdução do novo Regulamento de Avaliações da Lei do Solo, em especial no que diz respeito à avaliação de solos com e sem capacidades edificatórias. Para combater as grandes variações na avaliação de solos sem construção em casos litigiosos, causadas pela liberdade discricionária decorrente da falta de regras objetivas, foi criado um corpo metodológico complexo apoiado em fórmulas objetivas, que leva em conta variados fatores passíveis de definir o valor dos solos não construídos. Já nos métodos de avaliação para fins fiscais a discricionariedade está no geral apenas presente através da aplicação de alguns fatores específicos. Os principais fatores utilizados na definição do valor expropriativo e fiscal são na sua essência a dimensão, localização, capacidade de gerar rendimento, tipologia construtiva e tipo de uso. Alguns métodos não consideram a vetustez mas o estado de conservação, por vezes relacionado com obras de reabilitação efetuadas. Por vezes também os materiais e características construtivas são levadas em consideração.

Quanto ao momento em relação ao qual é referenciada a avaliação no processo expropriativo, Itália e Portugal consideram que a avaliação para fins expropriativos deve considerar as alterações introduzidas pelo plano urbanístico que o justifica. Na Dinamarca essa informação não é totalmente explícita, mas deixa a entender que o momento considerado é também o posterior ao plano. Tanto a Alemanha como a Espanha consideram que a avaliação deve ser referenciada ao momento imediatamente anterior ao processo expropriativo, negando aos proprietários expropriados eventuais alterações ao valor do solo causadas pelo novo plano urbanístico.

No que diz respeito à existência de bases de dados imobiliários nacionais, estas foram identificadas em todos os 4 países estrangeiros analisados. Mas enquanto na Alemanha elas são criadas e controladas por comissões regionais de avaliadores, que apenas recolhem dados relativos às transações de todo o tipo de solos e imóveis habitacionais, nos restantes países o controle é feito pelo Estado e abrange todo o tipo de imóveis. No que concerne ao acesso, apenas na Alemanha e em Itália este é aberto ao público.

¹Adaptado de Abrunhosa, M. – *Criação de um Modelo de Avaliação de Propriedades para a Execução Perequacionada*. Dissertação para obtenção do grau de Mestre em Arquitectura, IST, 2014

A equidade e eficiência no processo de urbanização

PROPOSTA PARA UM NOVO MODELO

25 de junho de 2015

Instituto Superior Técnico

09:30 SESSÃO DE BOAS-VINDAS

10:00 EXPERIENCES & CONDITIONS FOR SUCCESS IN LAND READJUSTMENT

KEYNOTE SPEAKER | *Rachelle Alterman* (Technion - Israel Institute of Technology)

10:40 A EQUIDADE E EFICIÊNCIA NO PROCESSO DE URBANIZAÇÃO: A PERSPETIVA DO PERCOM

Beatriz Condessa (IST)

11:00 PAUSA PARA CAFÉ

11:30 PROPOSTAS DE MODELOS DE GESTÃO E FINANCIAMENTO

José Antunes Ferreira (IST)

Joana Castro e Almeida (IST)

Ana Moraes de Sá (IST)

COMENTÁRIO | *Paulo V. D. Correia* (IST)

12:20 DEBATE

MODERADOR | *Fernando Nunes da Silva* (IST)

13:00 PAUSA PARA ALMOÇO

14:30 PROPOSTA PARA UM NOVO MODELO DE AVALIAÇÃO IMOBILIÁRIA

José Antunes Ferreira (IST)

COMENTÁRIO | *Fernando Santo* (Montepio)

15:15 ALTERAÇÕES LEGISLATIVAS NECESSÁRIAS

Beatriz Condessa (IST)

COMENTÁRIO | *Carlos Lobo* (FDUL)

16:00 DEBATE

MODERADOR | *Jorge Carvalho* (UAveiro)

16:45 CONCLUSÕES

Beatriz Condessa (IST)

17:00 SESSÃO DE ENCERRAMENTO

Miguel de Castro Neto (SEOTCN) (a confirmar)

ENTRADA LIVRE, SUJEITA A INSCRIÇÃO PRÉVIA EM:

<http://projectopercom.tecnico.ulisboa.pt/>

Testemunho

Avaliação do solo urbano no quadro da nova Lei de Bases

É sabido que o mercado fundiário é por natureza especulativo, porque objeto de entesouramento, por ser muito pouco transparente e por o seu uso potencial, nomeadamente o edificatório, estar inevitavelmente dependente de decisões da Administração.

Assim sendo, a melhoria do funcionamento do mercado fundiário exige uma política pública forte, clara e eficaz, que consiga tornar o valor do solo mais estável, justo e transparente.

O que tem acontecido em Portugal relativamente ao solo urbano é exatamente o contrário:

- A avaliação oficial dos imóveis é diferente para efeitos fiscais e para efeitos de expropriação.
- Os planos não se têm preocupado com o cálculo e distribuição das mais-valias que criam, deixando que sejam apropriadas na totalidade e de forma desigual pelos proprietários.
- Os valores praticados em expropriações são, para situações similares, muito variáveis.

A recente Lei de Bases da Política Pública de Solos, Ordenamento e Urbanismo (Lei 31/2014), se devidamente cumprida, pode alterar significativamente esta realidade.

Desde logo, no seu art.º 67.º 2, refere uma mesma avaliação pública para todas as finalidades legais, para a "execução dos planos", para "expropriação por utilidade pública" e para "efeitos fiscais".

O Art.º 71.º, relativo à "avaliação do solo urbano", confunde a exceção (existência de edificabilidade concreta, o que só acontece em caso de direito adquirido, ou perante plano de pormenor com efeitos registais) com a situação que de acordo com a Lei se deverá tornar corrente (solo enquadrado em plano zonamento com regras perequativas). Mas, para esta situação corrente, o Art.º é claro: estabelece que a avaliação deve ser feita com base na "edificabilidade média definida no plano", deduzidos os valores de cedências perequativas e os custos necessários à "realização da edificabilidade concreta".

Para uma leitura mais precisa desta norma há que considerar:

- O princípio da equidade, estabelecido no Art.º 3.º 1.f), o de uma "justa repartição dos benefícios



e encargos decorrentes da aplicação" dos planos e da política de solos.

- As orientações relativas às "mais-valias originadas pela edificabilidade", as quais devem ser "calculadas e distribuídas entre os proprietários e o Fundo Municipal de Sustentabilidade Ambiental e Urbanística" (Art.º 68.º 2).

Estamos, pois, perante orientações claras para a avaliação do solo urbano:

- 1º) Elaboração de planos municipais que, para cada unidade

operativa para o efeito delimitada: calcule e fixe a edificabilidade média; estabeleça a distribuição dessa edificabilidade média ente proprietários e Fundo Municipal.

- 2º) Avaliação do solo urbano de acordo com a seguinte fórmula: Valor do Solo / m² = % de Edificabilidade média afeta à propriedade × Valor unitário do m² de edificabilidade - Encargos Urbanísticos correspondentes.

A adoção de mecanismos perequativos das mais-valias e dos encargos urbanísticos - entre a propriedade e a função social do solo (Fundo Municipal) e para os proprietários entre si - é elemento fundamental para tornar o valor do solo mais transparente e menos dependente da discricionariedade da Administração e dos Tribunais.

As orientações da Lei de Bases (já em parte constantes no quadro legal anterior) necessitam agora, para se concretizarem, de muitas outras alterações:

- Novos planos e, sobretudo, novas práticas de administração urbanística municipal, havendo que contar com muitas resistências à indispensável inovação.
- Legislação complementar, nomeadamente Código de Expropriações, compaginada com esta Lei. Seria óbvio que tal deveria acontecer; mas, do que se conhece,

Veremos o que o futuro nos reserva. Mas o que há a fazer, desde já, é realçar e prosseguir o caminho apontado.

Jorge Carvalho (Consultor do PERCOM)
Universidade de Aveiro, 30/04/2015

Contacto

Beatriz Condessa
CESUR— Instituto Superior Técnico
Avenida Rovisco Pais
1049 - 001 Lisboa | Tel. 21 841 83 01
Email. beatriz.condessa@tecnico.ulisboa.pt

