

PLANO DIRETOR MUNICIPAL

2ª REVISÃO DO PDM DE PENEDONO



PLANO DE FINANCIAMENTO

MARÇO DE 2026

Ficha Técnica do Documento

Título:	Plano de Financiamento
Descrição:	Documento que apresenta o plano de financiamento e fundamentação da sustentabilidade económica e financeira da revisão do PDM de Penedono, dando cumprimento à alínea d) do n.º 2 do artigo 97.º do RJIGT.
Data de produção:	19 de abril de 2023
Data da última atualização:	25 de março de 2026
Versão:	Versão 04
Desenvolvimento e produção:	Planum, Assessorias e Projetos Lda
Equipa:	Ricardo Almendra Coordenador Célia Mendes Geógrafa Márcia Aroma Arquiteta Urbanista Beatriz Konstantinovas Arquiteta Urbanista Helena Corrêa Eng.º Agrónoma Manuel Miranda Eng.º Civil Consultora externo
Código de documento:	224
Estado do documento	Versão para discussão pública.
Código do Projeto:	011181201
Nome do ficheiro digital:	1812_pl_finan_v04

ÍNDICE

1. Introdução	4
2. Plano de Financiamento	5
2.1. Fontes de Financiamento Não Municipal	6
2.2. Fontes de Financiamento Municipal	7
2.3. Endividamento.....	9
2.4. Análise da estrutura da receita no quadro de suporte do investimento urbanístico	10
2.5. Impostos Diretos.....	10
2.6. Cenarização face ao volume de investimento prospetivado no quadro do Plano	11
2.7. Avaliação de Risco Financeiro	12
3. Regime Económico-Financeiro	16
3.1. Parametrização e Redistribuição de Mais-valias Fundiárias	16
3.1.1. Parametrização.....	16
3.1.2. Afetação social e redistribuição	22
3.2. Mecanismos de Perequação Compensatória.....	23
3.3. Fundo Municipal de Sustentabilidade Ambiental e Urbanística	24
3.4. Avaliação do Solo.....	25
4. Sustentabilidade Económico-Financeira das Ações Programadas.....	27
5. Conclusão	28

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1: Cálculo do limite da dívida.....	9
Figura 2: Evolução dos impostos indiretos, entre 2015 e 2024, no concelho de Penedono.....	10
Figura 3: Evolução dos impostos diretos, entre 2015 e 2024, no concelho de Penedono	11

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1: Estimativa orçamental por entidade.....	8
Quadro 2: Estimativa orçamental por prioridade/prazo de execução	8
Quadro 3: Verbas a afetar à execução do PDM de Penedono	11
Quadro 4: Cenários - Verbas a afetar à execução da revisão do PDM de Penedono.....	12

1. INTRODUÇÃO

O presente documento constitui o Plano de Financiamento da 2.ª Revisão do Plano Diretor Municipal (PDM) de Penedono, nos termos da alínea 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.

2. PLANO DE FINANCIAMENTO

O plano de financiamento 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.

A Lei de bases gerais da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo (LBGPPSOTU) define 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 afetadas 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.”

O RJIGT estabelece 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 infraestruturização, 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.”

Face ao quadro económico e financeiro cada vez mais condicionado, sujeita e faz depender, 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. Assim, 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.

2.1. FONTES DE FINANCIAMENTO NÃO MUNICIPAL

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.

2.2. FONTES DE FINANCIAMENTO MUNICIPAL

No âmbito das fontes de financiamento municipal, a LBPPSOTU o 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 62º). Este fundo 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.

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

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 2.ª revisão do PDM de Penedono, 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. Foi aprovado um orçamento de aproximadamente 10 milhões de euros para 2024.

Tendo em conta os valores definidos no programa de execução, prevê-se um valor de aproximadamente de 12 milhões euros. Porém este total refere-se ao conjunto de todas as ações previstas, incluindo as de iniciativa privada, 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	Estimativa Orçamental
Município de Penedono	7 461 059,71 €
Município de Penedono / Particulares	940 000,00 €
Particulares	4 430 445,50 €
TOTAL	12 831 505,21 €

Quadro 2: Estimativa orçamental por prioridade/prazo de execução

Prioridade	N.º de Ações	Estimativa Orçamental	Estimativa Orçamental alocado ao Município	Peso no orçamento municipal (sem contar os FC)
I (2026-2029)	13	2 315 306,00 €	2 315 306,00 €	7%/anual
II (2029-2032)	2	1 088 291,00 €	1 088 291,00 €	4%/anual
III (2032-2036)	43	2 249 462,00 €	2 249 462,00 €	7%/anual
IV (2026-2036)	6	7 178 446,00 €	2 748 000,50 €	8%/anual
TOTAL	64	12 831 505,21 €	8 401 059,50 €	8%/anual

Analisando os quadros anteriores, verifica-se que o Município de Penedono, tem previsto a execução de ações que perfazem um total de 7 milhões e meio, e ainda mais um milhão que entrará como participante juntamente com os particulares. Assim, este peso nos próximos 10 anos será de cerca de 8% do orçamento municipal.

Analisando por prazo de execução, observa-se que o maior número de ações diz respeito ao período de 2032-2036, que corresponde ao maior número de ações de infraestruturação por todo o concelho, porém o peso no orçamento municipal será semelhante nos demais períodos. No caso das duas ações previstas no período de 2029-2032 o peso no orçamento municipal será de 4%, o valor mais baixo, porém a grande fatia está associada à concretização do Loteamento de Donalva, que é deverás importância para o crescimento da Vila.

Mas importa realçar que apesar do valor elevado, acredita o Município que o financiamento das ações da responsabilidade do Município, será em parte financiado pelos fundos comunitários.

2.3. ENDIVIDAMENTO

O PDM de Penedono surge em continuidade do Programa Plurianual de Investimentos do Município de Penedono dos últimos anos. 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 2022, o limite da dívida total estabelecida para o Município de Penedono foi de 7.615.233 euros, calculado da seguinte forma:

Figura 1: Cálculo do limite da dívida

Receita corrente líquida					Limite
2020	2021	2022	Total	Média	
[2]	[3]	[3]	[4] = [1] + [2] + [3]	[5] = [4] / 3	[6] = [5] x 1,5
5.137.008	5.380.733	5.717.854	16.235.595	5.411.865	8.117.798

Limite	Dívida total ^[1]		Margem utilizável	Variação da dívida [%]	Margem utilizada em 2022
	Início	Final			
[1]	[2]	[3]	[4] = [(1) - (2)] x 20%	[5] = [(3) - (2)] / [2]	[6]
8.117.798	420.360	436.755	1.539.488	3,90%	16.394,54

[1] Inclui contribuição SM/AM/SEL/Entid. Participadas [0,00 €]. Exclui operações não orçamentais.

Fonte: Município de Penedono, 2025.

No início de 2023, o limite à dívida total ascendia a 8.117.798 €. Considerando que a dívida total no início do ano [420.360 €] se encontrava dentro daquele limite, o Município podia aumentar a sua dívida em 20% da margem disponível [(8.117.798 € – 420.360 €) x 20%], ou seja, até mais 1.539.488 €. No final do ano, a dívida total de operações orçamentais do município, incluindo a das entidades que relevam para este efeito, aumentou 3,9%, sendo de apenas 436.755 €.

Para efeitos previsionais do valor a afetar ao investimento previsto, considerou-se a média aritmética simples do valor total da capacidade de endividamento do Município de Penedono.

2.4. ANÁLISE DA ESTRUTURA DA RECEITA NO QUADRO DE SUPORTE DO INVESTIMENTO URBANÍSTICO

Os municípios para fazerem face às suas despesas, dispõem de receitas próprias, aquelas que o município pode 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.

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).

Para o ano de 2024, a receita totaliza 9.700.000,00 €, da qual, 7.237.406,00 € constituem receitas correntes e 2.462.494,00 € são receitas de capital. As receitas correntes representam cerca de 75% da receita total orçada, contribuindo as receitas de capital com 25% para aquele cômputo.

Quanto ao investimento na malha urbana, nomeadamente, arruamentos, parques e jardins e reabilitação de equipamentos, entre outros, o valor arrecadado com este segmento de receita será determinante. As receitas provenientes das Taxas de Loteamento e Obras são, por natureza, as fontes de receitas com maior ligação direta ao investimento urbanístico, sendo que no de 2024 o valor previsto para esta taxa ronda os mil euros.

Figura 2: Evolução dos impostos indiretos, entre 2015 e 2024, no concelho de Penedono

Taxas, multas e outras penalidades	Ano 2015	Ano 2016	Ano 2017	Ano 2018	Ano 2019	Ano 2020	Ano 2021	Ano 2022	Ano 2023	Ano 2024	TOTAL
TOTAL GERAL	16 250,00 €	14 300,00 €	15 480,00 €	15 600,00 €	13 900,00 €	12 500,00 €	21 500,00 €	20 500,00 €	41 100,00 €	36 800,00 €	207 930,00 €

Fonte: PORDATA¹ e Município de Penedono, 2025.

2.5. IMPOSTOS DIRETOS

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

Desta forma, se isolarmos 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), verificamos que, se se mantiver a tendência de evolução dos últimos 10 anos, estes poderão gerar uma receita média anual de quase 300 mil euros/ano, nos próximos 10 anos.

¹ Os dados entre 2013 e 2017 foram extraídos do PORDATA <https://www.pordata.pt/db/municipios/ambiente+de+consulta/tabela>

Figura 3: Evolução dos impostos diretos, entre 2015 e 2024, no concelho de Penedono

										(Un: euros)
Descrição	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Orçamento	8 443 700,00 €	6 721 179,37 €	6 683 149,00 €	6 823 164,00 €	6 762 517,00 €	7 162 816,00 €	7 460 000,00 €	8 800 000,00 €	8 650 000,00 €	9 700 000,00 €
Impostos Diretos:										
IMI	266 012,91 €	236 043,84 €	152 224,14 €	155 839,63 €	166 182,82 €	169 765,97 €	174 277,74 €	170 280,96 €	175 000,00 €	175 000,00 €
IMT	30 878,96 €	44 422,69 €	24 171,49 €	45 918,44 €	51 827,99 €	59 613,93 €	52 891,81 €	59 928,09 €	57 000,00 €	54 000,00 €
IUC	53 672,14 €	53 117,83 €	55 878,14 €	62 413,26 €	62 214,86 €	73 919,29 €	35 736,72 €	71 281,42 €	61 000,00 €	69 000,00 €
TOTAL	350 564,01 €	333 584,36 €	232 273,77 €	264 171,33 €	280 225,67 €	303 299,19 €	262 906,27 €	301 490,47 €	293 000,00 €	298 000,00 €

Fonte: Município de Penedono, 2025.

2.6. 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 a capacidade de endividamento numa projeção de cerca de 154 mil de euros por ano. Para o investimento urbanístico estimado considerou-se 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 4).

Quadro 3: Verbas a afetar à execução do PDM de Penedono

Receitas	Média Anual	Total (10 anos)
Impostos diretos	97 317,17 €	973 171,69 €
Impostos indiretos	20 793,00 €	207 930,00 €
Capacidade de endividamento	153 948,80 €	1 539 488,00 €
Total	272 058,97 €	2 720 589,69 €

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 2026 a 2036 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 da revisão do PDM de Penedono

Cenário de Execução do PDM	2026-2036	Média
Execução a 75%	2 040 442,27 €	204 044,23 €
Execução a 85%	2 312 501,24 €	231 250,12 €
Execução a 100%	2 720 589,69 €	272 058,97 €

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 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 Penedono, não possuem verbas próprias para dar resposta a todas as necessidades, e por esse motivo estão tão fortemente dependentes dos programas de apoio financeiro.

2.7. AVALIAÇÃO DE RISCO FINANCEIRO

A presente avaliação de risco financeiro visa identificar, analisar e mitigar os principais fatores de incerteza com impacto potencial na sustentabilidade financeira da implementação da 2.ª revisão do PDM de Penedono. A análise assume um carácter preventivo e generalista, considerando o contexto económico, institucional e territorial do município.

A avaliação de risco financeiro assenta numa abordagem qualitativa, baseada em:

- Identificação dos principais riscos financeiros associados à execução da 2.ª revisão do PDM de Penedono;
- Análise da probabilidade de ocorrência e do impacto financeiro;
- Definição de medidas de mitigação adequadas.

Os riscos são classificados segundo três níveis: **baixo; moderado e elevado**.

A. Identificação dos Principais Riscos Financeiros

i. Risco de Insuficiência de Financiamento

Possibilidade de os recursos financeiros disponíveis (orçamento municipal, fundos comunitários ou outros instrumentos) serem insuficientes para suportar a execução das ações previstas no programa de execução.

- Probabilidade: Moderada
- Impacto: Elevado
- Nível de risco: Moderado a elevado
- Medidas de mitigação:
 - Atualização periódica da priorização faseada das intervenções;
 - Articulação com programas de financiamento nacionais e comunitários;
 - Monitorização contínua da capacidade financeira municipal.

ii. Risco de Aumento de Custos de Execução

Variações nos custos de obras públicas, infraestruturas e serviços, decorrentes de fatores económicos externos (inflação, custos de materiais, energia ou mão de obra).

- Probabilidade: Moderada
- Impacto: Moderado
- Nível de risco: Moderado
- Medidas de mitigação:
 - Atualização periódica das estimativas financeiras;
 - Introdução de margens de contingência nos orçamentos;
 - Flexibilidade na calendarização das intervenções.

iii. Risco de Dependência de Financiamento Externo

Dependência excessiva de fundos comunitários ou de programas de apoio cuja aprovação ou execução não depende exclusivamente do município.

- Probabilidade: Moderada
- Impacto: Moderado a elevado
- Nível de risco: Moderado
- Medidas de mitigação:
 - Diversificação das fontes de financiamento;
 - Planeamento de cenários alternativos;

- Reforço da capacidade técnica para candidatura a financiamentos.

iv. Risco de Redução de Receitas Municipais

Eventual diminuição das receitas próprias do município (IMI, IMT, taxas urbanísticas), associada a fatores demográficos, económicos ou de dinâmica imobiliária.

- Probabilidade: Baixa a moderada
- Impacto: Moderado
- Nível de risco: Baixo a moderado
- Medidas de mitigação:
 - Promoção da atratividade territorial e do investimento privado;
 - Revisão periódica das políticas de taxas e incentivos;
 - Acompanhamento da evolução socioeconómica local.

v. Dependência da iniciativa privada

Uma parte das intervenções previstas depende exclusivamente da iniciativa privada, não estando a sua concretização sob controlo direto do município. A realização destas ações encontra-se condicionada por fatores externos, designadamente a conjuntura económica, a atratividade territorial e a capacidade de investimento dos agentes privados, podendo verificar-se o seu adiamento ou não concretização.

- Probabilidade: Moderado
- Impacto: Moderado
- Nível de risco: Moderado
- Medidas de mitigação:
 - Promoção da atratividade territorial e do investimento privado;
 - Clarificação e estabilidade do regime urbanístico e regulamentar;
 - Acompanhamento da dinâmica do mercado imobiliário e económico;
 - Flexibilidade na programação temporal das ações previstas.

vi. Risco de Alterações ao Enquadramento Legal e Institucional

Mudanças no quadro legal, fiscal ou nos instrumentos de financiamento público que possam impactar a execução financeira da 2.ª revisão do PDM de Penedono.

- Probabilidade: Baixa

- Impacto: Moderado
- Nível de risco: Baixo
- Medidas de mitigação:
 - Acompanhamento permanente da legislação aplicável;
 - Flexibilidade na adaptação das estratégias de execução do PDM.

De forma global, o risco financeiro associado à implementação da 2.ª revisão do PDM de Penedono é considerado controlável, desde que assegurada:

- Uma gestão financeira prudente;
- A monitorização contínua da execução;
- A articulação entre planeamento territorial e capacidade financeira municipal.

A avaliação de risco financeiro demonstra que a execução da 2.ª revisão do PDM de Penedono não compromete, à partida, a sustentabilidade financeira do município, desde que sejam adotadas medidas de planeamento, monitorização e mitigação adequadas. O carácter estratégico e de longo prazo do PDM permite uma implementação faseada, ajustável à disponibilidade de recursos financeiros.

Atendendo às características socioeconómicas do concelho de Penedono, designadamente à sua limitada capacidade financeira e ao reduzido orçamento municipal, a implementação da 2.ª revisão do PDM de Penedono encontra-se naturalmente condicionada pela disponibilidade de financiamento nacional e europeu. Neste contexto, a execução das ações e intervenções previstas deverá assumir um carácter flexível e adaptativo, permitindo o reajustamento das prioridades sempre que se verifiquem alterações nas condições de financiamento ou no enquadramento institucional. Tal abordagem poderá implicar a reprogramação dos prazos de execução, sem prejuízo dos objetivos estratégicos do PDM, assegurando uma gestão prudente, realista e compatível com a sustentabilidade financeira do município.

3. REGIME ECONÓMICO-FINANCEIRO

Compreende-se que 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 sua aplicação direta à gestão do território.

3.1. PARAMETRIZAÇÃO E REDISTRIBUIÇÃO DE MAIS-VALIAS FUNDIÁRIAS

3.1.1. Parametrização

- I. Entende-se como mais-valia fundiária (ou seja, relativa ao valor do solo), *todo o acréscimo do valor de mercado de um prédio² 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 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:

² No sentido de “unidade fundiária (solo) autónoma”, e não de “edifício”.

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 ³.

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.

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) ⁴; 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 características factuais de estar total ou parcialmente urbanizado ou edificado.

³ 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”.

⁴ Definição que por sua vez foi transposta *ipsis verbis* para o RJGT.

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 infraestruturização (desde que a disponibilização dos sistemas infraestruturais em falta esteja programada no Plano);
- b) As áreas ainda com características 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?

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.⁵

⁵ 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 e rústico onde se permite a edificação, selecionando polígonos com áreas de aproximadamente 1 ha (Anexo I).

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 característico 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 envolvente 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 características 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.⁶

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 envolvente 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.

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

⁶ É frequente tal escala ser a de uma frente urbana ou, inclusive, a de apenas uma parte desta.

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/lotas 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 e rústico relevantes para a temática aqui em apreço (espaços centrais, espaços habitacionais, espaços urbanos de baixa densidade, espaços de atividades económicas, aglomerados rurais e áreas de edificação dispersa) 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 características 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 global⁷, 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 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.

⁷ Ver em Anexo II com nota explicativa dos cálculos que conduziram à obtenção deste valor.

3.1.2. 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 colmatção, 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 envolvente 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 características 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.

3.2. 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 de aproveitamento edificatório, das diferentes áreas edificadas, o que constituiu, aliás, um dos principais fatores de definição das categorias de uso do solo urbano e dos aglomerados rurais e áreas de edificação dispersa;
- 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 preexistente.

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.

3.3. 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.

3.4. 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 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.

4. SUSTENTABILIDADE ECONÓMICO-FINANCEIRA DAS AÇÕES PROGRAMADAS

O RJGIT estabelece no n.º 4 do seu 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 n.º 3 do artigo n.º 172 do RJGIT, 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 RJGIT 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 nosso entendimento, 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. 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 RJGIT, 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. Apenas uma UOPG está prevista ser concretizada em solo rústico, porém a sua execução e concretização será realizado pelo privado.

5. CONCLUSÃO

Atualmente, é requerido às autarquias um elevado rigor na programação das intervenções previstas no âmbito dos PDM, assim como a apresentação de uma sustentabilidade económico financeira das mesmas. Neste documento em conjunto com o relatório do programa de execução, foi apresentado de maneira sistematizada, explicitando a forma de execução das ações, espacializando-as cronologicamente e indicando seus meios de financiamento.

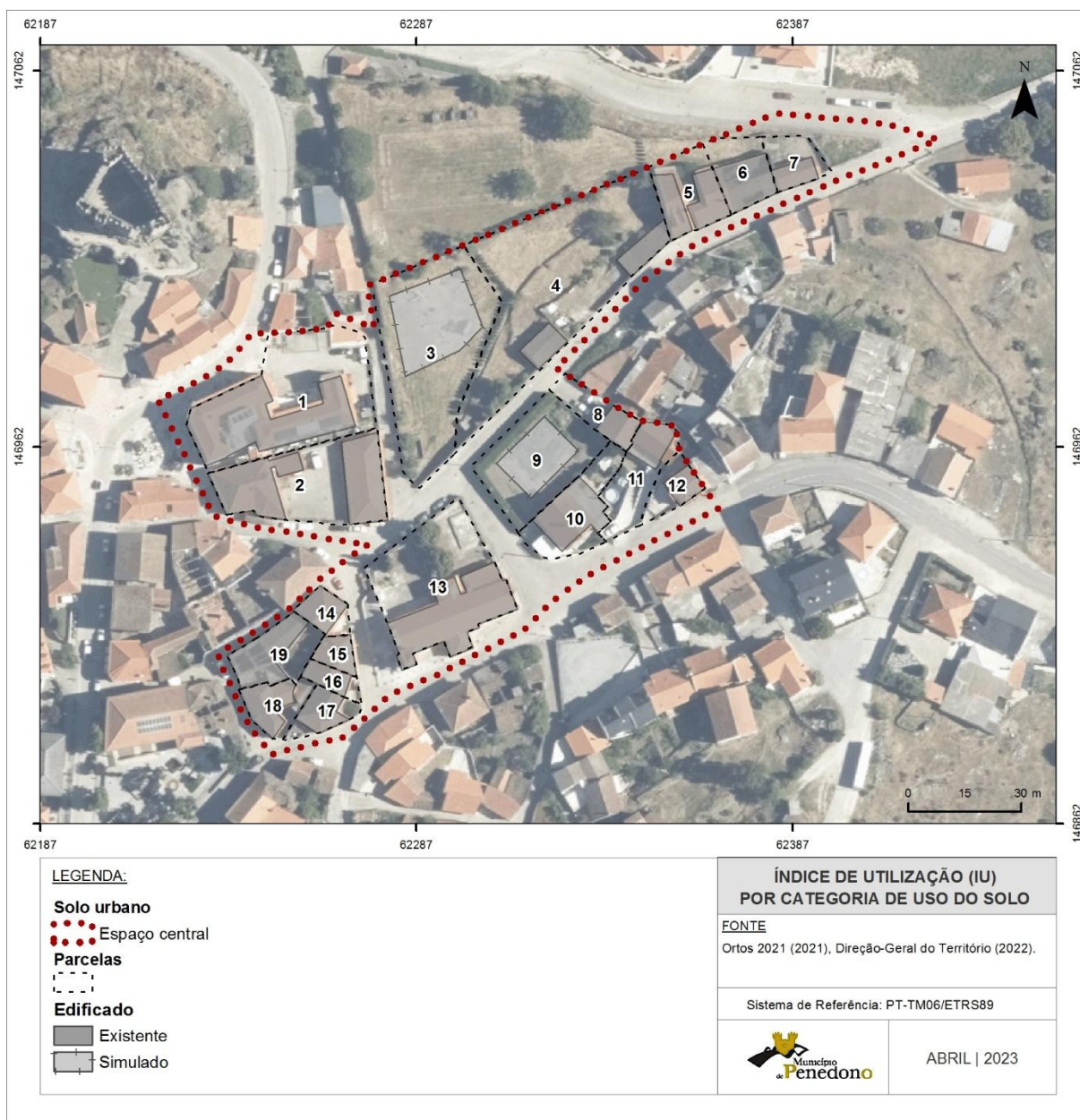
Tal como demonstrado anteriormente, verifica-se que existe sustentabilidade económica e financeira das ações previstas para o presente Plano face ao seu orçamento municipal, sendo clara a capacidade financeira do município para suportar as ações.

Em suma, esta análise e cruzamento de informações permitiu visualizar, de forma clara, que as ações identificadas encontram-se ajustadas aos grandes objetivos municipais, contribuindo de maneira inequívoca para o desenvolvimento concelhio, mitigando suas fragilidades e conferindo potência aos seus valores inerentes.

ANEXO I

**ENSAIO PARA AFERIÇÃO DOS ÍNDICES DE UTILIZAÇÃO PADRÃO PARA AS CATEGORIAS DE USO DE
SOLO NA 2ª REVISÃO DO PDM DE PENEDONO**

Solo urbano – Espaços Centrais



Parcela	Situação	Área da parcela (m2)	Área edificada - impl. (m2)	N.º de pisos	Área de construção total (m2)	IU parcela
1	Parcela com edificação	1223,18	558,27	2	1116,5	0,9
2	Parcela com edificação	829,47	484,64	2	969,3	1,2
3	Edificação simulada	1315,52	437,88	3	1313,6	1,0
4	Parcela com edificação	1821,62	166,26	1	166,3	0,1
5	Parcela com edificação	338,37	213,93	2	427,9	1,3
6	Parcela com edificação	265,15	171,73	1	171,7	0,6
7	Parcela com edificação	181,89	68,63	1	68,6	0,4

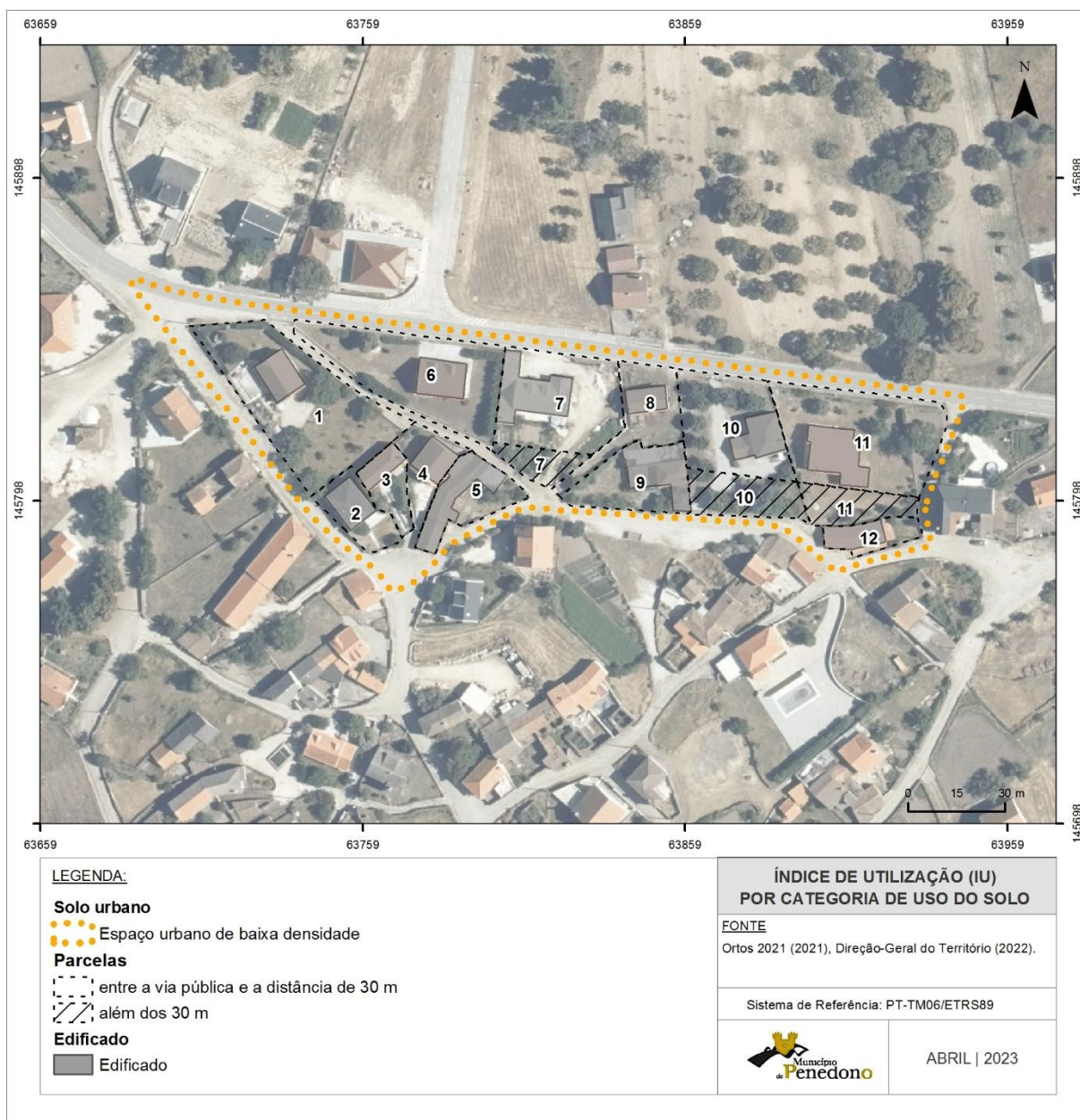
Parcela	Situação	Área da parcela (m2)	Área edificada - impl. (m2)	N.º de pisos	Área de construção total (m2)	IU parcela
8	Parcela com edificação	191,62	80,75	2	161,5	0,8
9	Edificação simulada	691,43	229,70	3	689,1	1,0
10	Parcela com edificação	402,52	210,26	2	420,5	1,0
11	Parcela com edificação	335,09	99,77	2	199,5	0,6
12	Parcela com edificação	158,60	64,81	2	129,6	0,8
13	Parcela com edificação	1010,72	448,96	2	897,9	0,9
14	Parcela com edificação	124,38	96,64	2	193,3	1,6
15	Parcela com edificação	85,18	85,18	2	170,4	2,0
16	Parcela com edificação	90,83	69,97	2	139,9	1,5
17	Parcela com edificação	155,23	105,55	2	211,1	1,4
18	Parcela com edificação	196,89	133,09	2	266,2	1,4
19	Parcela com edificação	302,28	207,81	2	415,6	1,4
IU médio da área analisada						1,0

Solo urbano – Espaços Habitacionais



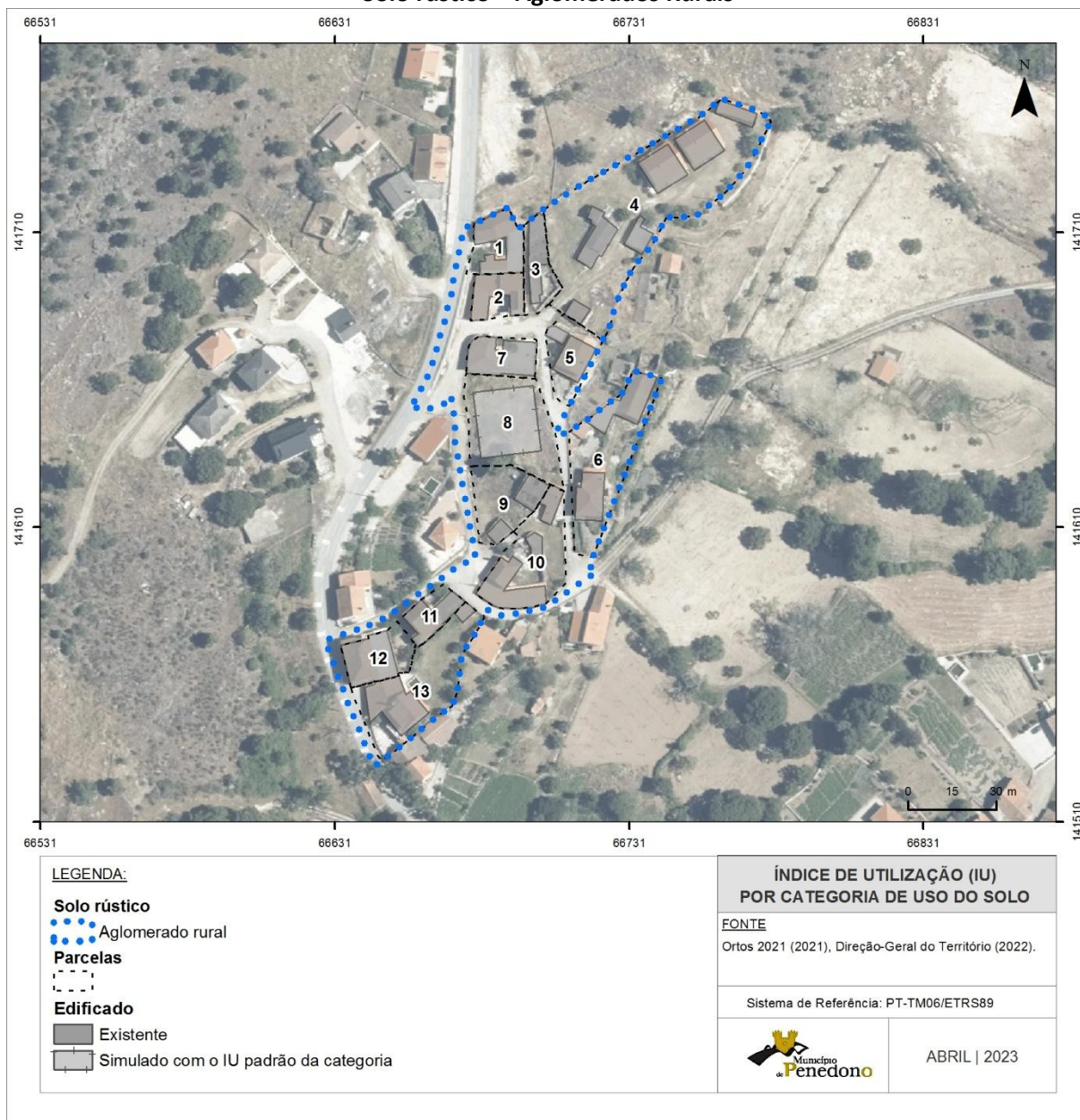
Parcela	Situação	até 30 m					além dos 30 m				
		Área da parcela (m2)	Área edificada - impl. (m2)	N.º de pisos	Área de construção total (m2)	IU parcela	Área da parcela (m2)	Área edificada - impl. (m2)	N.º de pisos	Área de construção total (m2)	IU parcela
1	Parcela com edificação	788,05	259,00	2	518,0	0,7	215,282	0	0	0	0
2	Parcela com edificação	660,99	190,82	2	381,6	0,6	208,03	0	0	0	0
3	Edificação simulada	683,37	273,14	2	546,3	0,8	242,3381	0	0	0	0
4	Parcela com edificação	537,31	140,03	2	280,1	0,5	-	-	-	-	-
5	Parcela com edificação	523,00	315,25	2	630,5	1,2	-	-	-	-	-
6	Parcela com edificação	520,41	232,33	2	464,7	0,9	-	-	-	-	-
7	Parcela com edificação	516,02	290,17	2	580,3	1,1	-	-	-	-	-
8	Parcela com edificação	540,16	288,99	2	578,0	1,1	-	-	-	-	-
9	Parcela com edificação	508,01	192,72	2	385,4	0,8	-	-	-	-	-
10	Parcela com edificação	445,65	128,70	2	257,4	0,6	-	-	-	-	-
11	Parcela com edificação	552,73	185,65	2	371,3	0,7	-	-	-	-	-
12	Parcela com edificação	248,84	112,66	2	225,3	0,9	-	-	-	-	-
13	Parcela com edificação	214,28	79,51	2	159,0	0,7	-	-	-	-	-
14	Parcela com edificação	271,60	171,95	2	343,9	1,3	-	-	-	-	-
15	Parcela com edificação	1376,93	312,60	2	625,2	0,5	-	-	-	-	-
16	Parcela com edificação	459,07	134,24	2	268,5	0,6	-	-	-	-	-
IU médio da área analisada						0,8	IU médio da área analisada				0

Solo urbano – Espaços de Baixa Densidade



Parcela	Situação	até 30 m					além dos 30 m				
		Área da parcela (m2)	Área edificada - impl. (m2)	N.º de pisos	Área de construção total (m2)	IU parcela	Área da parcela (m2)	Área edificada - impl. (m2)	N.º de pisos	Área de construção total (m2)	IU parcela
1	Parcela com edificação	1665,60	137,05	2	274,1	0,2	-	-	-	-	-
2	Parcela com edificação	352,36	132,91	2	265,8	0,8	-	-	-	-	-
3	Parcela com edificação	271,47	103,54	2	207,1	0,8	-	-	-	-	-
4	Parcela com edificação	350,23	120,62	2	241,2	0,7	-	-	-	-	-
5	Parcela com edificação	488,87	294,37	1	294,4	0,6	-	-	-	-	-
6	Parcela com edificação	1325,40	164,26	1	164,3	0,1	-	-	-	-	-
7	Parcela com edificação	1106,54	299,79	1	299,8	0,3	222,225	0	0	0	0
8	Parcela com edificação	545,50	91,33	2	182,7	0,3	-	-	-	-	-
9	Parcela com edificação	624,37	286,60	2	573,2	0,9	-	-	-	-	-
10	Parcela com edificação	949,60	172,30	2	344,6	0,4	445,496	0	0	0	0
11	Parcela com edificação	1437,80	255,12	1	255,1	0,2	350,515	0	0	0	0
12	Parcela com edificação	249,32	133,65	1	133,7	0,5	-	-	-	-	-
IU médio da área analisada						0,5	IU médio da área analisada				0

Solo rústico – Aglomerados Rurais



Parcela	Situação	Área da parcela (m2)	Área edificada - impl. (m2)	N.º de pisos	Área de construção total (m2)	IU parcela
1	Parcela com edificação	336,1	251,5	2	502,9	1,5
2	Parcela com edificação	258,8	205,4	2	410,7	1,6
3	Parcela com edificação	293,1	146,5	1	146,5	0,5
4	Parcela com edificação	2599,7	605,2	2	1210,3	0,5
5	Parcela com edificação	360,4	158,4	2	316,8	0,9
6	Parcela com edificação	958,0	344,3	2	688,5	0,7
7	Parcela com edificação	297,9	266,7	2	533,4	1,8
8	Edificação simulada	920,5	459,3	2	918,6	1,0

Parcela	Situação	Área da parcela (m2)	Área edificada - impl. (m2)	N.º de pisos	Área de construção total (m2)	IU parcela
9	Parcela com edificação	485,9	121,7	1	121,7	0,3
10	Parcela com edificação	745,1	332,1	1	332,1	0,4
11	Parcela com edificação	236,0	171,8	2	343,5	1,5
12	Parcela com edificação	354,2	252,6	2	505,1	1,4
13	Parcela com edificação	970,6	269,3	2	538,7	0,6
IU médio da área analisada						1,0

Solo rústico – Áreas de Edificação Dispersa



Parcela	Situação	Área da parcela (m2)	Área edificada - impl. (m2)	N.º de pisos	Área de construção total (m2)	IU parcela
1	Parcela com edificação	1864,5	430,4	1	430,4	0,2
2	Parcela com edificação	1787,6	147,3	1	147,3	0,1
3	Parcela com edificação	2483,1	412,1	2	824,2	0,3
IU médio da área analisada						0,2

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 características 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/lotas destinados a construção (“comercializável”) resultantes da infraestruturização e urbanização do prédio, onde se vai materializar a área de construção AC
 - V_U – Valor de venda da área AL (conjunto das parcelas/lotas destinados a construção)
 - k – custo unitário (por m^2) de construção de AC
 - CC – Custo de construção da área AC: $CC = k \times AC$
 - 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: $VV = 2 \times CC$
 - 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 V_B (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 $V_V = 2 \times CC$ resulta $CC = V_V / 2$ ou $CC = 0,5 \times V_V$
- De $V_U = 0,15 \times V_V$ resulta $V_V = V_U / 0,15$ ou $V_V = 6,67 \times V_U$
- Onde: $CC = 0,5 \times (6,67 \times V_U)$ 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

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