

O SOLO ENQUANTO MERCADO — PROPRIEDADE E VALOR

A disponibilização do solo para as funções sociais conflitua por vezes com os interesses do proprietário quando as regras do mercado e o próprio estatuto jurídico da propriedade imobiliária permitem, ou fomentam, a detenção passiva de prédios sem utilização directa, servindo estes apenas como bem de entesouramento especulativo. Para contrariar este comportamento, é necessário recorrer a instrumentos de regulação do mercado, estruturados numa política de solos, a qual deve considerar os seguintes factores:

- Os “direitos reais” da propriedade imobiliária, conjugados com o estatuto jurídico específico dos prédios, no que concerne ao uso do solo, estabelecido em plano territorial de afectação de usos do solo.
- A programação e condução do processo de classificação analítica e de propositura dos usos do solo, e as suas implicações e relações com o poder político e administrativo de fixar ou alterar os usos do solo e de estabelecer parâmetros urbanísticos.
- A relação entre os conteúdos dos planos e a segmentação do mercado imobiliário em função dos usos do solo.
- A elaboração dos conteúdos das leis e demais diplomas legais, de modo a reduzir a margem para os abusos cometidos à sombra das margens de discricionariedade e mesmo arbitrariedade permitidas pelo sistema.
- A clarificação do que são usos imperativos e usos indicativos.
- Como pôr em prática o princípio da “imposição administrativa” na implementação dos planos de pormenor.
- Critérios de avaliação dos valores do imobiliário. São necessários dois códigos de avaliações, um aplicado ao cálculo dos valores de mercado e outro habilitado a determinar parâmetros de referência que possibilitem uma análise crítica dos comportamentos e dos preços que estão a ser praticados no mercado.
- A apreciação crítica do estado do mercado deve constituir uma informação fundamental para se estabelecerem os objectivos estratégicos dos planos territoriais.

- As procuras locais, que predominaram até aos anos 60, passaram, em zonas específicas do país, a enfrentar gradualmente a concorrência de procuras exteriores. Muitas propriedades do Algarve e da área metropolitana de Lisboa foram adquiridas por estrangeiros, nos anos 60, numa operação de investimento a longo prazo.
- Até que ponto a carga fiscal sobre o imobiliário explora excessivamente o facto de se estar perante uma necessidade básica, cuja satisfação deveria ser garantida e protegida de investidas especulativas?
- Associados aos custos da habitação existem um conjunto de redes e serviços urbanos que da sua essência são de carácter eminentemente público e que por isso devem ter um preço tarifado e uma gestão compatível com esse estatuto de formação do preço. O produto imobiliário está cada vez mais relacionado com a gestão integrada do território enquanto sistema de redes e serviços. O respeito pelo carácter público e fundamentalmente municipal desta gestão é uma condição para a salvaguarda de direitos económicos do consumidor e mesmo de cidadania.

Parâmetros a considerar na análise da formação do valor do solo

Na economia moderna o valor do solo depende do estatuto jurídico de cada prédio, do uso autorizado em plano e da sua localização e dimensão. É, portanto, difícil abstrair estes factores e determinar o valor residual do solo em si no seu estado bruto.

O solo silvestre assume vários valores dependendo do perfil do seu proprietário. O mesmo terreno silvestre tem valores diferentes conforme esteja na posse de um proprietário absentista, indisponível para lhe conferir qualquer sentido útil, ou na mão de um empresário com capacidade para o explorar em regime silvo-pastoril, florestal e cinegético.

O valor residual do solo que designamos por *valor de base territorial* corresponde ao preço ideal estabelecido por uma política de solos no âmbito da qual se determina o valor fundiário considerado normal para ser suportado pelas utilizações e actividades socio-económicas que esse mesmo solo suporta.

No caso do solo silvestre presumimos que o valor de base territorial máximo corresponde a 0,20 € por m², no entanto este valor pode ser afectado por menos-valias no caso das áreas

classificadas de parques e reservas. Estas menos-valias têm todo o sentido económico face às restrições de direitos reais que incidem sobre o estatuto da propriedade dos prédios contemplados nesta classe de uso, mas, curiosamente, pode acontecer que posteriormente o mercado venha a valorizar significativamente algumas das propriedades integradas nos perímetros das áreas protegidas.

O valor do solo florestal poderá beneficiar de um acréscimo de valor relativamente aos espaços silvestres brutos considerando que a exploração florestal contempla o investimento em algumas infraestruturas e melhoramentos (caminhos e estradas florestais, terraceamentos, regularização de cursos de água, etc.). A existência de planos de plantação e de exploração aprovados são também susceptíveis de valorizar o solo. Quanto às existências em pé, não devem ser consideradas na avaliação para efeitos do cálculo do valor do solo.

O valor do solo agrícola é significativamente determinado pelo trabalho incorporado na desmatação, modelação do terreno para formar os campos de cultivo, operações de despedrega, melhoramento da textura e estrutura pedológica, instalação de sistemas de rega, acessos e outros melhoramentos que justificam por si uma valorização do solo agrícola relativamente ao uso silvestre originário. Uma parcela agrícola autónoma, isto é com centro de lavoura e casa para o agricultor, tem um valor muito diferente de uma parcela dependente sem qualquer estrutura de apoio construída no seu interior. Por isso é importante a identificação geográfica do conjunto de parcelas que compõem cada exploração agrícola, afim de se defender a sua integridade e melhorar a sua estrutura fundiária.

Os prédios rústicos com edificações, mesmo em estado de ruína mas constituintes de um direito de edificação no âmbito do estatuto jurídico do prédio, têm sido desviados do uso agrícola por uma procura de segunda residência para famílias urbanas com as quais os agricultores não podem competir. Nestes casos, em que o solo rústico fica exposto a uma procura para-urbana, os preços sobem para níveis incomportáveis por parte da economia das explorações agrícolas. Daí a necessidade dos planos territoriais contemplarem medidas no sentido de reservar o mercado dos solos agrícolas apenas para agricultores, o que se prende com a questão da creditação do agricultor.

O valor do solo urbano — a composição deste valor inicia-se com a expectativa de alteração do solo rústico em solo urbano. O processo administrativo que configura esta decisão deveria ocorrer em negociação aberta e pública entre a Câmara Municipal e os proprietários dos terrenos rústicos passíveis de serem escolhidos pelo município para serem urbanizados. A

negociação do preço destes solos rústicos é o primeiro passo para o controlo do valor do solo urbano e deveria ser conduzida no contexto de um processo de urbanização programada.

À Câmara Municipal compete apresentar o seu programa de expansão urbana, considerando os produtos imobiliários que pretende fomentar e promover, e indicando os preços de referência reguladores de mercado. Face a este programa seria determinada a extensão de terrenos a urbanizar pelo município, por privados ou por associação entre ambos.

Quais as mais-valias aceitáveis nesta primeira etapa correspondente à decisão administrativa de alteração do uso do solo rústico para uso urbano? A resposta a esta questão não pode ser dada apenas pelo mercado, mas antes e fundamentalmente pelo poder municipal considerando a sua competência em matéria de política urbanística.

As mais-valias, embora sendo geradas por uma decisão estritamente administrativa, podem ser negociadas e repartidas em proporções diferentes entre a Câmara Municipal (enquanto entidade que detém o poder de decidir sobre a alteração dos usos do solo e a incumbência de regular o mercado imobiliário), o proprietário do terreno rústico (que se vê compelido a alterar o estatuto jurídico da sua propriedade, o que justifica uma compensação indemnizatória) e o promotor da urbanização, seja ela pública ou privada.

As mais-valias devem ter expressão diferente em função da utilidade social dos empreendimentos e dos rendimentos associados aos usos autorizados. Pode, assim, ser-se levado a julgar que em expansões urbanas para produzir espaços de primeira necessidade as mais-valias deveriam ser parametrizadas administrativamente, enquanto que, por exemplo, no caso de empreendimentos turísticos, seria o mercado a ditar esses valores. Contudo, e na medida em que a qualquer afectação dos usos do solo, mesmo para fins turísticos, é uma decisão político-administrativa, justifica-se que a política de solos opere segundo um modelo global e integrado, conjugando no mesmo sistema de planeamento as diversas realidades territoriais e factores que compõem o mercado imobiliário.

A equação económica e financeira de cada unidade territorial é diferente em função do uso do solo e repercute-se nas taxas municipais, na formação de mais-valias e nos critérios de regulamentação das actividades, cuidados e responsabilidades públicas e privadas relativas ao território.

A economia urbana consensualmente estabelece que o valor do solo para a habitação deve ter um peso de 5 a 15 % relativamente ao valor final do produto imobiliário nele implantado. Em Portugal, no quadro de uma política de solos, é razoável considerar 15% como o peso máximo normal, podendo, em locais extremamente privilegiados pela sua centralidade ou por outros atractivos a que o mercado seja sensível, atingir valores até 25%. Na elaboração dos planos deveria providenciar-se para que nunca se ultrapasse tal limiar.

A formação do preço final do espaço edificado pode esquematicamente ser equacionada da seguinte forma:

O preço de mercado (**PM**) configura-se a partir da adição do valor normal (**VN**), mais-valias anormais (**MVa**) e lucros de oportunidade (**Lo**):

$$\mathbf{PM = VN + MVa + Lo}$$

O valor normal (**VN**) forma-se com base na adição dos seguintes factores:

- a) o preço do terreno (**PT**), que deve situar-se entre 0,05 VN e 0,15 VN;
- b) o custo dos projectos e encargos administrativos (**Ea**), que deve ser menor ou igual a 0,12 VN;
- c) os encargos de urbanização (**Ci**) — o custo médio de infraestruturas gerais e locais pode estimar-se em cerca de 125,00 €/m² de espaço edificado;
- d) o custo da construção (**Cc**), que a valores de mercado varia entre os 450,00 €/m² e os 750,00 €/m²;
- e) os lucros de promoção (**Lp**), estimam-se em 0,3 VN.

$$\mathbf{VN = PT + Ea + Ci + Cc + Lp}$$

Esquematicamente, para o uso habitacional, podemos estabelecer uma parametrização de um valor de referência para o planeamento em função dos preços da construção civil (infraestruturas e construção dos edifícios), estes sim determinados em condições de mercado quase perfeito.

$$VN_{\text{mínimo}} = 0,05 VN + 0,12 VN + 125,00 \text{ €} + 450,00 \text{ €} + 0,3 VN$$

$$VN_{\text{mínimo}} = 1085,00 \text{ €/m}^2$$

$$VN_{\text{máximo}} = 0,15 VN + 0,12 VN + 125,00 \text{ €} + 750,00 \text{ €} + 0,3 VN$$

$$VN_{\text{máximo}} = 1750,00 \text{ €/m}^2$$

Resulta assim que o preço do terreno urbanizado é determinado pela carga de construção que ele suporta sendo o seu valor mínimo correspondente à área de terreno multiplicada pela área de construção autorizada e por sua vez multiplicada por $PT_{\text{mínimo}} = 0,05 VN_{\text{mínimo}}$ (54,25 €/m²), no caso de uma contenção extrema de mais-valias ou por $PT_{\text{máximo}} = 0,15 VN_{\text{máximo}}$ (262,50 €/m²), no caso de uma maximização de mais-valias ainda dentro de parâmetros de razoabilidade.

Com este exercício apresenta-se um esboço das contas que podem suportar o início das negociações para uma programação urbanística articulada com uma política de solos para se conseguir a regulação do mercado imobiliário.

O valor do solo para uso habitacional é diferente dos valores que se praticam para hotelaria ou para equipamentos sociais (hospitais, escolas, etc.). Lotes idênticos em termos de dimensão, localização e área de construção autorizada têm valores muito diferentes em função dos usos permitidos. No caso da hotelaria, por exemplo, o preço da construção pode ser superior em mais de 50% relativamente ao da habitação e o solo sofre uma desvalorização que pode ser superior a 70%.

Se o custo das infraestruturas e da construção de edifícios são determinados num contexto de mercado quase perfeito, o mesmo não acontece com o custo do solo, o qual depende da política de solos adoptada pelo Estado e pelas Autarquias envolvendo as leis relativas às prerrogativas da propriedade imobiliária, a fiscalidade sobre o património imobiliário, a disciplina dos usos do solo nos planos territoriais, as regras de produção de solo urbano, a promoção de habitação pelo sector público e privado, as leis de arrendamento, origens do crédito para a compra de imóveis, a lei de subsídios para a compra de casa própria, o regime florestal, a estrutura fundiária do sector agrícola.

O sistema de planeamento em vigor determina os usos do solo, atribui a uns e sonega a outros as mais-valias, sem qualquer controlo, ignorando o significado e as consequências económicas e financeiras desse procedimento.

Os interesses atraídos e envolvidos no planeamento do território nunca são explicitados nos planos, são ignorados e remetidos para um jogo tácito administrativo de influências, conflitos e poderes que se ocultam por trás de uma argumentação “urbanística”, ambientalista ou simplesmente de um esquema mecânico de elaboração dos planos territoriais que dão legitimidade às operações urbanísticas de loteamento e de construção.

Professor Doutor Sidónio Pardal

Nota — Estas reflexões estão a ser desenvolvidas nos estudos de investigação sobre a nova disciplina da construção fora dos perímetros urbanos, em curso na Universidade Técnica de Lisboa.