O DIREITO NA PRÁTICA DO URBANISMO

Prof. Doutor Sidónio Pardal
(Universidade Técnica de Lisboa)

I. A IMPORTÂNCIA DETERMINANTE DO DIREITO NO URBANISMO

Contemplando o estado geral da humanidade, podemos afirmar que presentemente o principal factor limitante ao desenvolvimento e bem-estar social está na esfera do Direito, da configuração jurídica e administrativa das instituições, e nos códigos de relacionamento comunicacional. O progresso conseguido nas ciências naturais, na medicina e nas engenharias não pode ser aproveitado em toda a sua extensão enquanto não houver respostas do Direito, que alicercem uma tessitura social harmoniosa, complexa, solidária, organizada com base em princípios de racionalidade, de valores civilizacionais que materializem os Direitos do Homem, as garantias de justiça, a confiança no Estado e a realização do indivíduo. O que nos distancia deste ideal é um atraso no domínio dos conhecimentos e capacidades do exercício da política, a qual tem a incumbência da organização administrativa e do poder legislativo. A confiança no poder judicial e a sua eficiência são também fundamentais. Toda esta problemática remete para uma teoria e aplicação do Direito.

No caso específico do Direito do Urbanismo e dos ramos que lhe estão próximos, como o Direito do Ambiente, o Regime Agro-Florestal e Silvo-Pastoril, é pertinente a avaliação dos conteúdos das leis, considerando que é condição necessária para a sua legitimação que respeitem os princípios de racionalidade e os conhecimentos das ciências envolvidas no processo de planeamento do território. Esta exigência é, com oportunidade, reconhecida e destacada pelo legislador do Decreto-Lei n.º 380/99, no art.º 4.º, ao impor que "os instrumentos de gestão

territorial devem explicitar, de forma racional e clara, os fundamentos das respectivas previsões, indicações e determinações...".

Os maus resultados da prática urbanística em Portugal explicam-se, em parte, pela fraca qualidade do desenho urbano, da arquitectura e da construção. Mas são também o reflexo de uma legislação que não tem uma consciência profunda e clarividente da temática que está a tratar. A aceitação da lei sem a questionar, adoptando a filosofia do Direito positivo, não é confortável nem consequente na procura de uma evolução. Mais atraente e promissor é o conceito de *Estado de Direito* que se distingue do Direito positivo, porque não aceita, passivamente e de forma acrítica, as leis que emanam da vontade e do poder legislativo comum, e procura colocar acima desse poder e dessa vontade uma axiomática de valores fundamentais.

II. Um código do urbanismo

A ideia de se configurar um Código do Urbanismo que reunisse de forma sistematizada e articulada toda a legislação, para ser levada à prática com resultados positivos, pressupõe que previamente seja elaborado um trabalho metódico, alicerçado nas seguintes questões de fundo:

1. Aprofundamento do que são as prerrogativas dos diversos regimes da propriedade imobiliária, seus direitos e deveres.
   Explicitação clara do que é e como se determina o estatuto jurídico de cada prédio e dos direitos reais do seu proprietário.
2. Os instrumentos de regulação do mercado imobiliário e as garantias de disponibilização de solo para todos os usos e actividades – o sentido útil do território assumido como um recurso básico de sustentação da vida.
3. O Urbanismo, englobando o planeamento do território em geral, como função pública.
4. O poder e os critérios de classificação dos usos do solo, direitos de exploração, de construção e de utilização.
5. A questão da divisão da propriedade no contexto de cada categoria de uso do solo.
6. Os planos territoriais, os seus conteúdos prospectivos, normativos e regulamentares, as entidades que vinculam, os direitos e obrigações que constituem nas esferas da Administração Pública, da propriedade privada e dos cidadãos utentes.

7. O sistema de expropriação e do exercício do direito de preferência. O código de avaliações do mercado *versus* código de avaliações oficial.
8. A fiscalidade sobre o património imobiliário.

III. A propriedade imobiliária e o seu valor

A economia clássica considera a renda fundiária associada à produção agrícola pelo que o aumento do valor depende das técnicas de cultivo, da fertilidade do solo, e da extensão da superfície. Estes critérios, em parte, continuam válidos para a produção agrícola e florestal, mas não se aplicam ao solo urbano, cujo valor depende da localização para a implantação de empreendimentos e dos direitos de construção e utilização que a Administração Pública aí autoriza.

Actualmente, as divisões da propriedade e infraestruturação consentidas, os usos e os índices de construção autorizados determinam o valor do solo urbano e para-urbano e afectam profundamente o valor do solo rústico quando o mercado alimenta a expectativa de alterações do uso do solo agro-silvo-pastoril e quando simplesmente se permite que os terrenos rústicos fiquem ao alcance de segmentos da procura urbana ou se prestem a entesouramentos de carácter especulativo. O solo deixa de constituir em si o seu valor fundamental, o qual passa a ser determinado pelo sistema geográfico que o enquadra e pelas possibilidades de aproveitamento que os conteúdos dos planos, em particular, conferem singularmente a cada prédio. O valor do solo já não depende da iniciativa empresarial e vontade do seu proprietário e passa a ser determinado por um jogo de critérios, poderes e procedimentos técnico-administrativos e interesses sociais.

O sistema territorial é uma obra social complexa que condiciona a vida de todos os seus habitantes e, por essa razão, o Estado e as Autarquias outorgam-se o direito de contrariar as conveniências particulares dos proprietários privados dos terrenos para fazer valer uma política de solos que prossiga objectivos de interesse público. Na prática nem sempre a focagem e fundamentação deste interesse público é evidente e pode diluir-se em procedimentos burocráticos cegos que não atendem ao interesse público nem ao interesse privado e criam rotinas que prejudicam ambos. É de sobremaneira desejável que a lei seja também um

garante de respeito e de resposta aos justos interesses públicos e privados que cumpre ao planeamento do território satisfazer.

Os valores que estão em jogo, principalmente os de ordem financeira, são de tal monta que o Direito e a Lei não podem deixar na rotina da gestão administrativa a livre produção e distribuição das mais-valias decorrentes da afectação dos usos do solo e dos seus índices de construção. O poder de gerar e de administrar mais-valias no sector do imobiliário carece de uma regulamentação jurídico-administrativo que o retire do alcance de qualquer arbitrariedade e o subordine ao controlo de procedimentos administrativos elucidados e determinados pela Lei.

A escolha dos terrenos urbanizáveis requer um procedimento técnico-administrativo que considere os valores dos terrenos rústicos, os encargos de urbanização, as mais-valias razoáveis, os lucros normais do investimento e da actividade empresarial e perspective os preços dos produtos finais, sejam eles destinados a habitação, terciário, indústria ou outras utilizações.

As diferenças entre a propriedade rústica e a propriedade urbana são reconhecidas, nomeadamente ao nível fiscal, são-no também no âmbito do Regime Florestal, o qual coloca os proprietários de prédios florestais, classificados no "regime florestal parcial", perante o facto de terem de escolher entre aceitarem as condições inerentes a esse estatuto jurídico aplicado à sua propriedade ou optarem pela expropriação, passando esses terrenos para o "regime florestal total", integrados no património do Estado.

Os condicionamentos à propriedade imobiliária multiplicam-se de forma fragmentada, por incursões de leis avulsas e regulamentos administrativos dispersos, criando uma teia actualmente confusa, ameaçadora para os proprietários privados e pouco eficaz na perspectiva do interesse público que tem de estar subjacente a estas actuações.

Na teoria do Direito do Urbanismo é da maior importância precisar os estatutos jurídicos e os direitos reais que configuram os diversos tipos de propriedade de solo. No caso do uso florestal há que considerar, por um lado, as prerrogativas da propriedade privada, a sua capacidade para prosseguir o correcto tratamento e exploração dos recursos florestais e, por outro lado, reconhecer a função que compete aos Serviços Florestais de salvaguarda e valorização dos recursos naturais onde se incluem os espaços silvestres, em geral e, os florestais em particular.

A demarcação dos espaços rústicos, requer garantias de estabilidade e de confiança. As necessidades de desenvolvimento territorial que

envolvem alterações do uso do solo, sacrificando espaços rústicos, devem ser equacionadas com grande antecedência em planos prospectivos para evitar investimentos oportunistas. Compete ao Direito apresentar a equação dos factores em causa neste tipo de operações, de modo a mostrar e controlar o fenómeno nas suas múltiplas vertentes: urbanísticas, ecológicas, paisagísticas, económicas e financeiras, fiscais e dominiais.

Em condições normais e desejáveis, o preço do solo deve ter uma correspondência com o rendimento auferido pela sua exploração ou simples utilização, no âmbito do uso útil autorizado. Dizemos uso útil porque um prédio pode estar a ser instrumentalizado para fins especulativos, socialmente perniciosos e, portanto, contrariando a função social da propriedade; nega-se, neste caso, o seu sentido útil.

Espera-se da condição jurídica e económica da propriedade imobiliária que o proprietário tenha não só o dever mas também a necessidade incontornável de assegurar a função útil do prédio, através da sua utilização directa pelo próprio ou por arrendamento. Actualmente, este princípio de enquadramento é contrariado por imensas situações, entre as quais se destacam:

a) Prédios abandonados devido a heranças indivisas. Faltam instrumentos que permitam às autarquias actuar no sentido de resolver estes casos respeitando os direitos dos herdeiros e colocando os prédios em bom estado de conservação e utilização social.

b) Prédios devolutos devido à sua classificação, em planos territoriais, para fins de interesse público sem que se concretize a sua expropriação, em tempo útil. Neste caso o proprietário é vítima de uma expropriação indirecta, o que constitui um grave desrespeito ao direito da propriedade.

c) Prédios, aos quais os planos territoriais possibilitam alterações de uso ou sobredensificações geradoras de consideráveis mais-valias. Estes prédios, estando na posse de proprietários que não são promotores sofrem agravamentos de preço incomportáveis para o mercado, ficando "congelados".

d) Entesouramento passivo no imobiliário, sendo da conveniência dos proprietários manter os prédios devolutos, ponderando as desvantagens reais de os arrendar, entre as quais se destacam:

- As rendas são francamente inferiores à inflação do valor de mercado do imóvel o que só se verifica na condição deste

estar disponível. Isto induz o proprietário a mantê-lo devoluto ou com uma utilização precária.

- O trauma psicológico das rendas congeladas que, apesar de não afectar os novos arrendamentos, continua a afectar gravemente os antigos e não deixa de ser um facto político ameaçador, na história contemporânea da política imobiliária.
- A inoperância da justiça, em tempo útil, nos casos de incumprimento no pagamento das rendas ou na utilização incorrecta dos prédios.

e) A ausência de critérios de habilitação e competência profissionais para o acesso à propriedade de solos florestais e agrícolas, colocando estes terrenos num mercado onde podem entrar procuras de outros segmentos estranhos ao sector.

f) Edifícios onde há fracções arrendadas por valores francamente desactualizados e outras devolutas, à espera de uma disponibilização total do prédio para ser demolido e objecto de renovação.

Desde o Código Seabra, que remonta aos meados do Século XIX, que não se registam significativos desenvolvimentos teóricos no capítulo dos direitos reais relativos à propriedade imobiliária, não obstante as profundas transformações nas relações da sociedade com o território.

A administração urbanística necessita que o Direito trabalhe sobre os diversos modos de apropriação e utilização do território, considerando a especificidade dos prédios definida, pelo estatuto jurídico da propriedade e pelos direitos reais que são reconhecidos ao seu proprietário.

O desdobramento dos tipos de propriedade, formas de arrendamento, de empréstimo e de concessão, carecem de uma precisão jurídica que proporcione à gestão urbanística modelos de disponibilização do território, suficientemente diversificados, para facilitar a procura de soluções que viabilizem a gestão, na sua vertente física e financeira.

Até que ponto a propriedade de um imóvel está condicionada ao cumprimento de regulamentos urbanísticos e a projectos que configuram a sua forma e especificam o seu uso? Mesmo na propriedade rústica, nos campos agrícolas, as actividades estão cada vez mais regulamentadas, restringindo os direitos de uso e de utilização relativamente ao que se pode cultivar.

O desdobramento entre a figura de proprietário e usufrutuário presta-se a explorações interessantes para a gestão imobiliária. Figuras como a do comodato, direito de superfície, propriedade em condomínio e outras que se vão criando, nomeadamente associadas à exploração do imobiliário turístico (propriedade em *time-sharing*), requerem estudos.

O que aconteceu com os loteamentos clandestinos, encobertos pelas vendas em avos indivisos, loteamento em quintinhas e desanexações sucessivas foi possível devido a um atraso no Direito do Urbanismo, mas também à incapacidade administrativa e ao discurso de circunstância de alguns urbanistas, que chegaram ao ponto de vislumbrar virtudes naquelas patologias.

As políticas de solos, conjugadas com as estratégias de promoção imobiliária de iniciativa pública para a habitação e outros usos, devem habilitar as Autarquias e o Estado a lançar no mercado, produtos afectos a diversos regimes de propriedade, permitindo diferenciar preços para o mesmo tipo de produto e, assim, satisfazer os vários segmentos da procura atendendo à sua capacidade financeira, sem sacrificar a qualidade do produto, a qualidade do espaço urbano e da paisagem, respeitando uma lógica económica na formação do preço.

IV. Os instrumentos de regulação do mercado imobiliário

O Estado e as Autarquias têm o dever de assegurar a disponibilidade de terrenos para os diversos usos e de controlar os seus preços e, para isso, o legislador deve pôr à sua disposição um conjunto de instrumentos de combate à especulação fundiária e ao açambarcamento de solos.

Na prática actual não tem sido possível obter a declaração de utilidade pública de terrenos que a Administração Pública quer adquirir para urbanizar por sua iniciativa e lançar no mercado livre. O entendimento restrito do interesse público de terrenos para urbanizar contraria o disposto na Lei de Solos de 1976 e vai no sentido de reconhecer como prerrogativa da propriedade privada a apropriação das mais-valias da urbanização, o que corresponde a reconhecer que o proprietário do terreno detém a quase exclusividade do direito de urbanizar. Isto contraria frontalmente o princípio que considera o direito de urbanizar como competência iminentemente pública e municipal.

O próprio conceito de perequação, apresentado no Decreto-Lei n.º 380/99, reconhece tacitamente que as mais-valias pertencem aos

proprietários pelos quais são, equitativamente, repartidas. A distribuição perequacionada dos direitos de construção, para além de encobrir a questão das mais-valias, é apresentada com excessivo optimismo na sua praticabilidade nos planos de urbanização e nos planos de pormenor. Cinco cenários podem ocorrer:

1.º Todos os proprietários formam voluntariamente uma empresa de urbanização para a qual entram com o capital dos seus terrenos e, no final, distribuem os resultados do empreendimento (mais-valias e lucros). O processo é relativamente pacífico desde que exista uma grande confiança e transparência na gestão.

2.º O plano distribui os direitos de construção localizando a área de construção que cabe a cada proprietário no polígono cadastral do seu terreno, permitindo-lhe desenvolver separadamente dos outros o seu empreendimento particular. O processo é pacífico embora o conjunto fique dependente da iniciativa e ritmo de cada empreendimento. No caso de algum proprietário não avançar com a sua urbanização gera-se um contencioso que ainda não se sabe bem como resolver com recurso a instrumentos como a imposição administrativa e expropriação. Sob o ponto de vista urbanístico este processo condiciona negativamente o desenho urbano que se vê obrigado a respeitar uma base cadastral rústica na distribuição dos benefícios em espécie.

3.º Os proprietários recebem os seus direitos de construção em terrenos que, à partida, não lhes pertencem. Coloca-se aqui o problema de assegurar uma gestão do plano que se posicione acima da vontade e iniciativa dos proprietários e que assegure condições de equidade que estes aceitem. Acresce que neste processo é difícil avaliar o valor relativo dos terrenos rústicos e dos lotes, considerando relações de vizinhança, campos visuais, acessibilidades e outros factores que diferenciam o valor dos lotes dentro do espaço do plano.

4.º Pode ainda acontecer que as mais-valias geradas no âmbito de um plano sejam inferiores ao valor do solo rústico envolvido. Isto sucede quando a maior parte dos terrenos são afectados pelo plano a parques e jardins, equipamentos sociais e outros usos que não geram mais-valias no seu próprio terreno, pela simples razão que estas parcelas não se destinam ao mercado. Alguns destes equipamentos geram mais-valias indirectas nos lotes vizinhos, é o caso dos parques e jardins enquanto outros, como cemitérios, centrais de camionagem geram menos-valias.

5.º Colocando-se de parte, por não ser admissível, que um proprietário seja obrigado a entrar com o seu terreno para uma sociedade de urbanização, a Câmara Municipal pode recorrer a um processo expropriatório. Tal via não é vantajosa para a Autarquia nem para os outros proprietários que adiram a esse processo porquanto têm que expropriar por valores muito elevados que decorrem do actual Código de Expropriações. O expropriado beneficiará imediatamente das mais-valias sem se envolver em qualquer risco empresarial.

O principal instrumento regulador do mercado imobiliário consiste na capacidade das instituições públicas terem acesso ao solo para o configurar de acordo com as necessidades da procura e exigências do mercado e, assim, poderem disponibilizá-lo segundo estratégias que respondam a todos os segmentos da procura não especulativa. Uma política de solos eficiente considera todos os agentes (utentes, promotores, construtores, mediadores, proprietários de solos com usos deslocados que vêem os seus terrenos envolvidos em processos de transformação e outros proprietários de prédios estabilizados).

A disciplina urbanística precisa de um conjunto de instrumentos jurídicos que enquadrem os interesses e comportamentos de todos estes agentes, parametrizando as componentes que formam o preço dos produtos imobiliários. Os planos territoriais determinam imperativamente os usos do solo e os seus direitos de desenvolvimento. Há que tirar ilações deste facto no que diz respeito às dependências do mercado relativamente à driscricionariedade dos actos administrativos que elaboram e alteram os conteúdos dos planos.

O mercado imobiliário não pode ser, pela sua natureza, um mercado livre e, muito menos, perfeito. Contudo, há todo o interesse em que funcione segundo regras de mercado, onde se respeitem princípios de solvência financeira e de distribuição, de modo a satisfazer as necessidades gerais dos diversos segmentos da procura.

A decisão sobre quais os solos rústicos a ser urbanizados envolve a geração de mais-valias e, estas, por sua vez, colocam em confronto os interesses dos proprietários desses solos e o interesse público de reter,

pelo menos, uma parte dessas mais-valias. A entidade pública que detém o poder de protagonizar aquela decisão encontra-se numa situação muito delicada caso não haja um controlo claro dos montantes que as mais-valias podem atingir e a forma de as reter e distribuir. Este assunto não tem qualquer tratamento na nossa legislação nem na regulamentação administrativa do Urbanismo. Apenas existe uma referência às mais-valias na venda de imóveis, mas neste contexto, está-se, geralmente, perante um imposto sobre os lucros de um investimento imobiliário (imposto sobre rendimento), e não propriamente perante mais-valias simples.

A fiscalidade tem instrumentos positivos, como a Contribuição Autárquica que, se for devidamente calibrada, pode e deve actuar como um desmotivador da posse de prédios devolutos. Já a SISA é um imposto perverso que penaliza a mobilidade geográfica das famílias e das empresas retirando fluidez ao mercado.

V. O URBANISMO COMO COMPETÊNCIA PÚBLICA

É consensual e óbvio que o território é um produto escasso e as alterações de uso e formas de utilização estão, cada vez mais, dependentes de autorizações, licenças e fiscalizações por parte de múltiplos órgãos da Administração Pública. Se, por um lado, se reconhece o direito à propriedade privada do solo, enquanto suporte das actividades económicas, de motivações para a iniciativa individual e de privacidades, observa-se também o carácter preponderante das políticas e medidas administrativas que se legitimam no interesse público subjacente à organização do espaço territorial.

As questões relativas ao direito de alteração do uso do solo, direito de urbanizar e direito de edificar não estão claras para os urbanistas, quer na redacção das leis quer na interpretação e instrumentalização que se faz dos planos.

Na prática, os Planos Regionais de Ordenamento do Território (PROT) e os Planos Directores Municipais (PDM) estão a ser utilizados para configurar e legitimar direitos de urbanização e de construção para a gestão urbanística de pormenor, o que está profundamente errado. Não há uma explicitação inequívoca sobre as diferenças entre os regulamentos de PROT, PDM, PU (Planos de Urbanização) e PP (Planos de Pormenor) no que diz respeito à constituição de direitos, de urbanização e construção, que possam ser invocados quer pela Administração Pública quer pelo sector privado.

Também não há doutrina clara relativamente à alteração de conteúdos dos planos em processos de revisão, nomeadamente quando daí resulte a redução de áreas urbanizáveis e índices de construção.

Se é confusa a demarcação de competências, entre a esfera pública e privada, quanto aos direitos de urbanizar e construir, não é menos confusa a sua distribuição dentro da Administração Pública, onde se atropelam o Poder Local e o Poder Central e há problemas de coordenação entre os organismos da Administração Central. O peso da burocracia e os níveis de desresponsabilização, na análise dos processos administrativos que dependem destes organismos, constituem um factor de bloqueio e de atraso ao desenvolvimento do país.

VI. CLASSIFICAÇÃO DOS USOS DO SOLO E ÍNDICES DE CONSTRUÇÃO

A afectação de usos de solo através dos planos implica que os proprietários percam a prerrogativa de alterarem livremente o uso dos seus prédios ficando dependentes de autorizações e licenciamentos. De forma implícita mas muito concreta, a dinâmica de planeamento confere e retira direitos à propriedade imobiliária sem uma assunção clara de que o está a fazer. O processo é nebuloso e os destinos incertos. O acto de vincular administrativamente um solo a determinado uso retira, por princípio, ou conflitua com a propriedade privada no direito de alterar o uso do solo. Acontece que as mutações de uso têm valências muito diferentes o que obriga a considerá-las uma a uma.

– A alteração do uso florestal para uso agrícola tornou-se cada vez mais problemática, desde a lei do Regime Florestal, de 1901, e da lei de protecção da riqueza florestal do país, de 1927, e, posteriormente, com a fixação de quotas a diversas culturas agrícolas.

– A alteração de uso agrícola para silvestre/florestal é pacífica excepto no caso da plantação de eucaliptais; em certas situações pode, sob o ponto de vista ecológico, nomeadamente para a protecção da fauna selvagem, justificar-se a conservação de campos de cultivo e de zonas de clareira, estruturantes de uma boa compartimentação da paisagem.

– A alteração de rústico para urbano é uma competência da Administração Pública. Por princípio, não deve fazer parte das prerrogativas da propriedade o direito de urbanizar.

– A alteração de urbano para rústico é pouco frequente, mas acontece no contexto de grandes obras públicas, tais como a construção de barragens cujas albufeiras implicam com aglomerados urbanos, ou bairros clandestinos em zonas de alto risco geotécnico que obriga à renaturalização do espaço.

– A implantação de elementos do sistema urbano em meio rústico (estações de tratamento de efluentes e de resíduos, complexos industriais, equipamentos relacionados com o turismo,...). Aqui não se trata de urbanizações, não há lugar a loteamentos, verifica-se apenas a localização, em meio rústico, de elementos do sistema urbano que por razões ambientais, não podem ser implantadas em meio urbano.

A demarcação de unidades territoriais afectas a classes de uso do solo, considerando o interesse em manter um uso dominante, é uma operação que tem lugar próprio em PROT, com carácter prospectivo, e em PDM, com maior detalhe, observando as categorias de uso que podem coexistir, em cada unidade territorial concreta. O mérito e eficácia destes planos regionais e concelhios depende das suas relações com os planos sectoriais e do impulso que podem emprestar à localização e organização integrada dos usos, actividades e redes de infra-estruturas e serviços. **Um tema central de qualquer plano territorial deve ser a regulação do preço e a disponibilização efectiva do imobiliário. Esta vertente é completamente omissa nos planos territoriais em vigor.** Há uma relação directa entre o processo de classificação do solo, as estratégias de gestão dos planos e a formação dos preço dos prédios.

A classificação do solo deve respeitar uma sequência onde em primeiro lugar se demarcam as zonas únicas, de parques e reservas, que correspondem às áreas protegidas. A REDE NATURA 2000, que não faz parte das áreas protegidas pela sua extensão desmesurada, cria um grave problema que, porventura, poderá ser minorado com a regulamentação da gestão destes espaços.

O segundo uso a ser demarcado é o urbano, considerando que se trata de um sistema delicado, complexo, dispendioso e do qual depende a qualidade de vida da maioria da população.

O terceiro uso a ser demarcado é o agrícola e o remanescente são os espaços silvestres e silvo-pastoris disponíveis para a produção florestal, caça e outras actividades económicas inerentes a este uso.

VII. Os planos territoriais, os seus conteúdos

A legislação em vigor, onde se estabelecem normas para a elaboração dos Planos Directores Municipais (Decreto-Lei n.º 380/99, artigos 84.º, 85.º e 86.º), apresenta-se confusa, nomeadamente no que diz respeito ao conteúdo material uma vez que considera, num mesmo artigo, aspectos analíticos e aspectos de definição de estratégia que deveriam ser tratados separadamente de modo a tornar mais clara esta informação. O conteúdo documental reduz-se ao regulamento, à planta de ordenamento e à planta de condicionantes o que é muito redutor. O dilema do legislador adivinha-se. Por um lado, pretende-se evitar um processo pesado, complicado, moroso e inoperante e, para evitar estes inconvenientes, capitula-se no rigor, na profundidade e na qualidade. Para sair deste ciclo vicioso é necessário desenvolver uma capacidade conceptual para trabalhar com a realidade a um nível mais complexo, mais sofisticado, na vertente teórica e prática.

No caso dos PDM é pertinente contemplar-se o desdobramento dos seus conteúdos normativos em três níveis distintos:

a) O nível garantístico, regulamentar por excelência, o qual tem um carácter mais rígido, determinístico e vinculador de todas as entidades, públicas e privadas. É aqui que, por exemplo, se alicerça a confiança dos agentes do mercado.
No PDM a área que trata da regulamentação dos usos do solo, na parte garantística, devia ter um período de vigor de pelo menos 15 anos, porque é aqui que se segmenta o mercado, criando confiança nestas demarcações.
O plano, nesta vertente da afectação dos usos deve criar rigidez, estabilidade de longo prazo, de tal modo que os proprietários de solos rústicos não vejam hipóteses de mais-valias rápidas e coloquem os seus terrenos no mercado apenas para estes usos e não com objectivos especulativos, visando a urbanização.

b) O nível das competências municipais, responsável pelos assuntos de interesse público que se resolvem na esfera da autarquia, onde o PDM deve ter um carácter orientador e onde as alterações poderão ser efectuadas, de forma relativamente expedita, dependendo da aprovação da Câmara e da Assembleia Municipal.

c) O nível das relações entre a Autarquia e a Administração Central no que respeita às competências da Administração Central

que interferem com o território municipal. Também aqui não tem sentido o PDM condicionar, de forma despropositadamente rígida, a acção da Administração Central. É razoável que se permitam e facilitem ajustamentos no sentido de acolher as iniciativas dos diversos serviços da Administração Pública, sujeitando-se sempre a um processo de decisão transparente, participado, mas porventura mais aligeirado em termos de procedimentos.

VIII. O código das expropriações

O sistema expropriatório prende-se com a questão dos critérios para o reconhecimento da utilidade pública de terrenos que, por sua vez, é determinante no exercício dos direitos de preferência e, tudo isto, remete para a necessidade de haver dois Códigos de Avaliações: um Código de Avaliações de Mercado, naturalmente sensível aos oportunidades e comportamentos especulativos e também às crises deflacionistas dos preços, e um Código de Avaliações Oficial que deve pautar-se por uma banda insensível a esses desvios que cumpre à política de solos evitar. Os valores oficiais são superiores aos do mercado em situações de crise e inferiores aos do mercado em contextos de clara especulação. Por sua vez, a existência de um mapa oficial de preços do imobiliário, a publicar anualmente por uma comissão oficial, seguindo critérios articulados com as estratégias de planeamento do território, ajudaria a clarificar e regular o próprio mercado. Estas comissões e estes mapas existem em países como a Alemanha, sendo extremamente consequentes pela saudável influência e respeito que suscitam no próprio mercado.

IX. A fiscalidade sobre o imobiliário

A SISA é um imposto com efeitos negativos no mercado, porque lhe tira fluidez, e com efeitos perversos na estrutura do povoamento, porque desmotiva e penaliza a mobilidade das famílias e das empresas na procura de localizações mais vantajosas. Mas, perante a circunstância de termos que optar entre a SISA ou a sua substituição pelo IVA dedutível no produto final do imobiliário, cuja taxa, por não ter sido

negociada a tempo com Bruxelas, cremos que teria de ser de 19%, é sensato optar-se por manter a SISA a uma taxa moderada.

A "substituição" da SISA pelo IVA dedutível na venda de prédios novos é uma operação fiscalmente arriscada, sem interesse sob o ponto de vista da receita e complexa em termos de regulamentação e controlo administrativo e fiscal.

Manter a SISA como está é grave, sendo urgente a sua alteração reduzindo a taxa para 2% e acabando com as isenções. Com esta alteração a receita aumentaria cerca de 25% atendendo a que as receitas actuais da SISA são cerca de 1,5 % do montante global das transacções. O imposto ficaria mais eficiente, nomeadamente, em termos distributivos.

A Contribuição Autárquica (CA) deve ser um imposto que garanta uma receita estável para as autarquias e, enquanto imposto, deve estar calibrada para motivar a utilidade social e a rentabilidade dos prédios.

O processo auto-declarativo para a determinação do **Valor de Base Territorial**, assumido com base de incidência da CA é o que mais se ajusta à realidade do país nesta matéria e o seu processamento torna-se relativamente fácil e fiável, na medida em que os prédios e os proprietários, praticamente na sua totalidade já estão registados em termos de localização, uso e a maior parte das matrizes fiscais já têm as áreas de terreno e as áreas de construção, sendo este último o único factor a carecer de verificação (note-se que esta informação da área de construção consta no Registo Predial e está também nas escrituras de compra e venda).

Torna-se assim extremamente fácil o cálculo do **Valor de Base Territorial** dos prédios, único valor que se presta a ser presumido por via legal e administrativa.

Não se recomenda a introdução de novos factores num modelo auto-declarativo pois, para além de não terem qualquer relevância na formação do **Valor de Base Territorial** aumentam a probabilidade de erro.

A elaboração do cadastro geométrico pode decorrer em paralelo, não constituindo uma condição necessária para pôr em prática um novo modelo eficiente e justo de Contribuição Autárquica. Enveredar pelo sistema tradicional das avaliações casuísticas levadas a cabo por peritos, adoptando um valor fiscal referido ao valor patrimonial ou aos valores de mercado, é optar por uma via pesada, complicada, morosa, dispendiosa e de resultados incertos.

Nas condições actuais recomenda-se que seja adoptado como valor fiscal o conceito de **Valor de Base Territorial** que no caso dos prédios urbanos é em grande parte determinado pelo valor da área de construção autorizada e para prédios rústicos corresponde ao Valor Fundiário da economia agrária. Este **Valor de Base Territorial** tem uma banda de variação muito estreita, o que constitui uma vantagem relativamente ao valor de mercado que, face à desregulação em que se encontra actualmente, oscila numa banda muito larga e não se presta a ser uma referência para uma determinação clara e objectiva do valor fiscal.

O **Valor de Base Territorial** é calculado tendo em consideração a localização, dimensões e utilização dos prédios.

Desta forma a Contribuição Autárquica incidirá sobre a propriedade na sua vertente territorial, sem penalizar o investimento produtivo ou valorizador do património arquitectónico e paisagístico. Aplica-se como um imposto sobre a propriedade em si, ignorando as vertentes associadas ao seu rendimento, o qual já é tributado no IR. Esta separação entre a tributação do património imobiliário e a tributação sobre o investimento produtivo, que deve incidir sobre o seu rendimento, é inovadora, lógica e justa.

É importante encarar este modelo, como um ponto de partida para gradualmente se evoluir, no sentido de se criar um sistema mais sofisticado e mais eficiente como instrumento motivador da posse de prédios bem conservados e eficientemente utilizados e explorados. Consideramos que é correcta e pragmática a aplicação de uma colecta moderada, que mereça a aceitação e aprovação do contribuinte, corrigindo o sistema actual e entrando num processo de transição para um modelo mais sofisticado.

Face à situação actual do mercado, da informação cadastral e da própria Contribuição Autárquica vigente recomenda-se a aplicação deste modelo, de configuração muito simples mas de elevado rigor lógico, na forma como trata equitativamente todos os proprietários, considerando a base de incidência que atende às principais características que demarcam o estatuto jurídico dos seus prédios.

VANTAGENS E INCONVENIENTES DA CODIFICAÇÃO GLOBAL DA LEGISLAÇÃO DO URBANISMO

Prof. Doutor Paulo Correia
(Universidade Técnica de Lisboa)

1. Introdução

O país encontra-se hoje praticamente coberto por Planos Directores Municipais eficazes que definem, para todo o território de cada município, os usos do solo e respectivos parâmetros urbanísticos. Os perímetros urbanos consagrados nestes planos traduzem uma capacidade potencial de crescimento urbano que permitiria, no seu limite, alojar cerca de 35 milhões de habitantes.

A partir de 1965 foi aberta à iniciativa privada a faculdade de urbanizar. Têm-se sucedido os regimes de operações de loteamento promovidas por particulares, sem contudo ser necessária a pré-existência de planos urbanísticos eficazes conformadores dos direitos e obrigações específicos aplicáveis àquelas áreas. Só com o actual regime de operações urbanísticas associado à entrada em vigor da generalidade dos PDM deu um primeiro passo no sentido da supressão desta carência do planeamento urbanístico e do seu regime legal.

Paralelamente, e à excepção do período entre 1976 e a entrada em vigor da primeira Lei das Finanças Locais, em que o Estado apoiou financeiramente as autarquias locais interessadas na constituição de reservas de solo municipal, a Administração Pública vem-se demitindo de assegurar ela própria a produção de solo urbano com vista à regularização da oferta, tanto em quantidade, como em localização, como em preços. Esta opção de política faria tanto mais sentido quanto a exis-