



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

Newsletter 8

Julho 2015

Debatidas as propostas do projeto PERCOM



Decorreu no dia 25 de junho a conferência final do projeto PERCOM - "A equidade e eficiência no processo de urbanização: Proposta para um novo modelo". A sessão contou com cerca de 170 participantes, com 26 câmaras municipais representadas. Teve início com as intervenções de Miguel de Castro Neto (Secretário de Estado do Ordenamento do Território e da Conservação da Natureza), João Pereira Teixeira (Presidente da CCDR LVT), João Gomes Ferreira (Vice-Presidente do IST), Fernando Nunes da Silva (Presidente do Departamento de Engenharia Civil, Arquitetura e Georrecursos do IST), Luís Picado Santos (Presidente do Centro de Sistemas Urbanos e Regionais do IST) e Beatriz Condessa (Coordenadora do projeto PERCOM).

As comunicações - sintetizadas nas páginas centrais - ficaram a cargo de Rachelle Alterman (Technion – Israel Institute of Technology), Beatriz Condessa, José Antunes Ferreira, Joana Castro e Almeida e Ana Morais de Sá, com comentários de Paulo V. D. Correia (IST), Fernando Santo (Montepio) e Isabel Moraes Cardoso (LCA - Sociedade de Advogados), tendo cabido a moderação dos debates da manhã e tarde respetivamente a Fernando Nunes da Silva (IST) e Jorge Carvalho (UAveiro).

O encerramento da sessão ficou a cargo de Rui Alves (Diretor-Geral da Direção-Geral do Território) e Beatriz Condessa.

Ficha técnica

Início: 01-02-2012

Final: 31-07-2015

Coordenação:

Beatriz Condessa
CESUR

Equipa de Investigação:

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

Consultores:

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



Fundação para a Ciência e a Tecnologia

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

Conferência final do projeto PERCOM: uma síntese

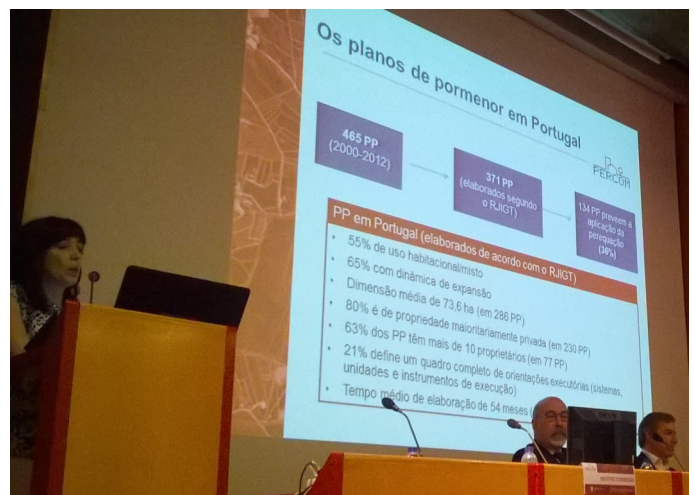


Rachelle Alterman | Experiences & Conditions for Success in Land Readjustment

A keynote da conferência visou partilhar a notável experiência internacional da conferencista no que diz respeito a operações de *land readjustment* com múltiplos proprietários, um processo em larga medida semelhante às nossas operações urbanísticas com múltiplos proprietários com recurso à perequação. Enfatizando a sua crença no instrumento, Rachelle Alterman apelidou o *land readjustment* de “máquina milagrosa do urbanismo”, pois permite transformar um cadastro fragmentado em espaço ordenado e edificado. Após uma síntese dos instrumentos urbanísticos que podem ser utilizados para a transformação do solo, o foco passou para o *land readjustment*. Foram comparadas diversas características do instrumento com a expropriação, e passada em revista a expressão internacional da sua utilização, sendo apresentado o caso Israelita como exemplo de boas-práticas. Neste país, foi evidenciado o sucesso do instrumento quando não existe consentimento por parte dos proprietários, devido aos incentivos fiscais que essa via oferece. Foram ainda evidenciadas duas regras previstas na legislação para o reparcelamento em casos sem consentimento: a regra da proximidade, em que cada parcela final se deve localizar o mais próxima possível da original; a regra da proporcionalidade, na qual a avaliação assume um papel fulcral. Conjuguar esta regra com a possibilidade de dividir horizontalmente a propriedade final permite ajustes entre proprietários sem necessidade de trocas monetárias, contornando um obstáculo que poderia dificultar o processo.

Beatriz Condessa | A Equidade e Eficiência no Processo de Urbanização: A Perspetiva do PERCOM

Após uma passagem sintética pelos objetivos, estrutura e metodologia do projeto PERCOM, a apresentação centrou-se nos resultados dos seus três focos de investigação: a caracterização da prática nacional da perequação em planos de pormenor, através da aferição da sua aplicação e dos níveis de execução observados; uma análise comparativa da prática internacional na aplicação de modelos de execução perequacionada, de onde se retiraram alguns fatores de sucesso potencialmente transferíveis para o contexto Português; e a identificação das condições de financiamento de operações urbanísticas com vários proprietários, através de um inquérito presencial efetuado às principais entidades bancárias nacionais. Foram identificados diversos fatores que dificultam atualmente uma aplicação efetiva da perequação, tendo ficado no ar a ideia forte de que os PP se têm revelado ineficazes para a execução.



José Antunes Ferreira, Joana Castro e Almeida, Ana Morais de Sá | Propostas de Modelos de Gestão e Financiamento

No arranque da apresentação foram realçados alguns pressupostos nos quais se baseiam as propostas de modelo: a necessidade da operação urbanística ser economicamente atrativa e financeiramente viável, a utilização de um “novo” instrumento voltado para a execução - Projeto de Intervenção Urbana (PIU) –, e a presença obrigatória de uma entidade gestora desde o início do processo. Foram em seguida apresentadas duas propostas do PERCOM para modelos alternativos de gestão e financiamento em operações urbanísticas com vários proprietários. A primeira passa pela criação de um fundo imobiliário, que integra os proprietários interessados e os financiadores dis-

Comunicações da conferência disponíveis no separador Documentação

das múltiplas dimensões do modelo proposto



postos a investir na execução. A equidade é garantida através da conversão do investimento monetário e em espécie em unidades de participação, em função das quais serão partilhados os resultados da operação. A segunda aplica programas de *Tax Increment Financing* (TIF) para disponibilizar à administração pública, através da banca, os fundos necessários para levar a cabo a execução. Na prática trata-se de um “empréstimo” a longo prazo em que o futuro incremento das receitas fiscais, associado à melhoria do imóvel e da sua envolvente, é apresentado como garantia. Ambas as propostas apresentaram exemplos de casos práticos trabalhados pela equipa, de forma a ensaiar a sua validade.

José Antunes Ferreira | Proposta para um Novo Modelo de Avaliação Imobiliária

A proposta visa garantir a equidade, a transparência, e permitir a redução do risco para a administração e entidades financiadoras. O objetivo do modelo é a determinação dos valores de entrada



e saída da operação urbanística, bem como dos montantes em caso de expropriação ou venda forçada devidos aos proprietários que nela não desejarem participar. É sustentado em valores reais de transações no mercado, que, de acordo com os casos de estudo internacionais analisados, são considerados como sendo os mais aproximados de um valor justo. Pretende-se que o modelo utilize os valores de transação atualmente declarados aos serviços fiscais para cálculo do IMT, desagregando-os em duas parcelas: uma relativa ao valor do solo, com base na divisão do território nacional num zonamento homogéneo fino, tal como o utilizado no IMI; e outra referente ao valor da construção, assumindo que este é homogéneo ao nível das NUTS III para um imóvel padrão. Foi apresentada uma validação provisória, construída com dados recolhidos em sites imobiliários, mas para uma validação efetiva será necessária a utilização de dados provenientes da Autoridade Tributária e Aduaneira.

Beatriz Condessa | Alterações Legislativas Necessárias

A última comunicação do dia elencou as principais alterações necessárias para a operacionalização das propostas apresentadas ao longo da conferência. Começou por mostrar a visão da equipa para o instrumento de execução proposto, o Projeto de Intervenção Urbana (PIU). Trata-se de uma densificação do atual conteúdo da Unidade de Execução, adaptando-se às necessidades de um projeto de execução imediata em áreas com múltiplos proprietários. É entendido que deve partir de um desenho consensualizado, integrar uma entidade gestora, e sustentar a sua validade num *business plan* que inclua uma avaliação prévia e à posteriori de todas as propriedades. Foi também considerado que o modelo de avaliação imobiliária proposto deve constituir a base do modelo de avaliação único, aplicável a diversas finalidades, tal como previsto na LBPSOTU, mas indo mais longe e substituindo os métodos do Código das Expropriações, concretizando uma desejada articulação entre LBPSOTU, RJIGT, RJUE e CE. Em relação às TIF foi lembrado que teriam de ser ultrapassadas as atuais limitações legais à não consignação de receitas de imposto, sendo mais aconselhável o recurso a uma taxa ou contribuição especial. No final foi realçado que as propostas apresentadas têm como intenção a melhoria da eficiência e eficácia da execução das intervenções, e o aumento da atratividade das operações conjuntas relativamente à execução assistemática.

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

Testemunho - PERCOM

No término do projeto, nesta última Newsletter importa fazer um balanço da investigação efetuada ao longo destes 3,5 anos. Revisitando os objetivos iniciais e as questões de investigação a que pretendemos dar resposta, podemos afirmar que, em termos gerais, esses objetivos foram alcançados, tanto no que se refere à caracterização e análise crítica da aplicação da perequação nos planos de pormenor, como nos contributos para um modelo de execução, nas suas três componentes: modelos de gestão e financiamento, modelo de avaliação da propriedade e eventuais alterações legislativas que permitam operacionalizar estas propostas.

Do diagnóstico à situação portuguesa fica claro que a aplicação da perequação é ainda uma prática pouco consolidada, o que é traduzido nas dificuldades de integração da perequação nos procedimentos de elaboração de planos por parte dos técnicos e nas dificuldades de implementação junto dos proprietários. A falta de conexão entre os agentes determinantes do processo de planeamento, gestão e execução, as dificuldades na implementação eficaz dos mecanismos perequativos e a elaboração de um plano de pormenor como um produto acabado, que raramente conta com a participação dos proprietários, contribuíram para o insucesso da implementação de planos de pormenor com perequação.

Para que a equidade e eficiência no processo de urbanização sejam asseguradas é necessário proceder a alterações que privilegiem intervenções de conjunto, em que os proprietários sejam motivados a participar no processo e que tornem a perequação numa prática corrente nos modelos de gestão municipais. No fundo, concluiu-se que mais do que alterações à legislação, importa sobretudo alterar as práticas instaladas, indo de encontro ao que é considerado na (nova) LBPSOTU como "execução sistemática", ou seja, à realização de operações urbanísticas integradas através de políticas urbanas, no âmbito de unidades de execução.

Nesse sentido, foi proposta a criação do "Projeto de Intervenção Urbana", mais adequado para operações com prazos de execução mais curtos. Corresponde, basicamente, a uma densificação do conteúdo associado à delimitação das



unidades de execução, que tem como principal objetivo garantir a execução de operações urbanísticas conjuntas, em áreas com múltiplos proprietários.

As propostas para o modelo de execução não devem ser encaradas como um "produto final". O que se pretende com estas propostas é melhorar a eficiência e eficácia da execução das intervenções e aumentar a atratividade destas operações conjuntas relativamente à "execução assistemática", que tem sido a prática dominante em Portugal, e assim contribuir para a garantia de equidade no processo de urbanização.

No decurso do PERCOM, houve uma grande preocupação da equipa na divulgação dos resultados desta investigação. Os dois workshops e a conferência final tiveram uma afluência numerosa, demonstrando o interesse e a oportunidade da investigação desenvolvida, atraindo não só a comunidade científica mas sobretudo os técnicos municipais e de empresas de planeamento que vêm trabalhando nos temas tratados. A equipa agradece, uma vez mais, a disponibilidade dos técnicos dos municípios que responderam ao inquérito e acederam em ser entrevistados pela equipa. A visão de quem diariamente lida "no terreno" com a elaboração e execução de planos em muito enriqueceu a investigação levada a cabo pela equipa. Uma palavra de agradecimento também para os vários especialistas que acederam em participar mais ativamente nos eventos organizados no âmbito do PERCOM, como oradores ou comentadores.

Tendo no final desta investigação um conhecimento mais aprofundado sobre a prática nacional e internacional da perequação e dos obstáculos e condições de sucesso para a sua efetiva operacionalização, importaria agora prosseguir com os testes e calibração das componentes do modelo propostas, relacionando-as com várias tipologias de intervenção. Maior atenção deverá ser dada às operações de reabilitação urbana que, em Portugal como noutros países europeus, serão as intervenções mais frequentes de futuro e que apresentam desafios específicos tanto em termos de gestão como de financiamento.

Beatriz Condessa (Coordenadora do PERCOM)
Instituto Superior Técnico, 31/07/2015

Contacto

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

