

PLANO DIRETOR MUNICIPAL

REVISÃO DO PDM DA PÓVOA DE LANHOSO



PLANO DE FINANCIAMENTO

AGOSTO DE 2026

Ficha Técnica do Documento

Título:	Plano de Financiamento
Descrição:	Documento que apresenta o Plano de Financiamento e a fundamentação da sustentabilidade económica e financeira da 2.ª Revisão do Plano Diretor Municipal da Póvoa de Lanhoso, dando cumprimento à alínea d) do n.º 2 do artigo 97.º do RJIGT.
Data de produção:	21 de dezembro de 2023
Data da última atualização:	13 de agosto de 2026
Versão:	Versão 02
Desenvolvimento e produção:	Planum, Assessorias e Projetos Lda.
Equipa:	Ricardo Almendra Coordenador Célia Mendes Gestora de Projeto Helena Corrêa Eng.ª Agrónoma Márcia Aroma Arquiteta Urbanista Manuel Miranda Consultora externo
Código de documento:	213
Estado do documento	Para apresentação na discussão pública
Código do Projeto:	011030902
Nome do ficheiro digital:	0309_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.	Estrutura e evolução da despesa municipal	8
2.4.	Endividamento.....	11
2.5.	Análise da estrutura da receita no quadro de suporte do investimento urbanístico	11
2.5.1.	Demonstração do princípio do equilíbrio orçamental e poupança corrente	13
2.6.	Impostos diretos	13
2.7.	Cenarização face ao volume de investimento prospetivado no quadro do plano	14
3.	Regime Económico-Financeiro	17
3.1.	Princípios Gerais	17
3.2.	Mais-Valias Fundiárias	17
3.3.	Mecanismos Perequativos dos Benefícios e Encargos	23
3.4.	Fundo Municipal de Sustentabilidade Ambiental e Urbanística	25
3.5.	Avaliação do Solo.....	26
4.	Sustentabilidade Económico-Financeira das Ações Programadas	27

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1 Evolução do orçamento municipal	8
Gráfico 2 Evolução das receitas correntes e de capital	12
Gráfico 3 Evolução das receitas provenientes das taxas, multas e outras penalidades.....	12
Gráfico 4 Evolução dos impostos diretos.....	14

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1 Evolução e Previsão da estrutura da despesa do município de Póvoa de Lanhoso (2023–2026)	9
Quadro 2 Evolução do limite da dívida	11
Quadro 3 Demonstração do equilíbrio orçamental e poupança corrente (2023 - 2026)	13
Quadro 4 Verbas a afetar à execução do PDM da Póvoa de Lanhoso - Projeção a 12 anos	15
Quadro 5 Cenários de execução do PDM	15

1. INTRODUÇÃO

O presente documento constitui o Plano de Financiamento e a fundamentação da sustentabilidade económica e financeira da 2.ª Revisão do Plano Diretor Municipal (PDM) da Póvoa de Lanhoso, como dita a alínea d) do n.º 2 do artigo 97.º do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT - Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio, na sua atual redação).

De acordo com o n.º 1 do artigo 56.º 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), o PDM deve conter:

- 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.”*

Assim, os elementos acima referidos devem integrar, entre outros documentos, o plano de financiamento que aqui se descreve (n.º 2 do artigo 56.º da LBPPSOTU), de modo a que o município tenha um maior rigor na programação e financiamento das intervenções, definindo as prioridades, pela sua importância e contributo para o desenvolvimento do território.

2. PLANO DE FINANCIAMENTO

Por princípio, o plano de financiamento visa integrar os instrumentos de gestão financeira constantes do programa de execução, que têm por objetivo um planeamento sustentável assente no desenvolvimento socioeconómico, ambiental e cultural adaptados ao ordenamento do território.

No âmbito da 2.ª Revisão do PDM da Póvoa de Lanhoso, o presente documento apresenta o modelo e os modos de financiamento que permitem a execução das intervenções previstas.

Estabelece o artigo 62.º da LBPPSOTU, os seguintes princípios gerais do financiamento das infraestruturas urbanísticas:

“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.”

Por sua vez, estabelece o artigo 172.º do RJIGT os seguintes princípios gerais do regime económico-financeiro dos instrumentos de gestão do território:

“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.”

O quadro económico e financeiro do município, fortemente condicionado, sujeita e faz depender, cada vez mais, o desenvolvimento do território por iniciativas e procedimentos de proprietários e promotores privados. Neste cenário, a autarquia assume um papel fundamental como reguladora e moderadora das intervenções.

Assim, as formas de financiamento poderão diversificar-se em função da capacidade do município para mobilizar agentes externos e aceder a programas de apoio públicos. As propostas de financiamento apresentadas assentam, fundamentalmente, no quadro da política comunitária de coesão económica e social em Portugal. A sua estruturação operacional é dinamizada através de Programas Operacionais Regionais que, consoante os objetivos e tipologias dos projetos, identificam os eixos prioritários a que estes se podem candidatar

2.1. FONTES DE FINANCIAMENTO NÃO MUNICIPAL

As potenciais fontes de financiamento complementares, podem ser, designadamente:

- 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)

Adicionalmente, poderão ser considerados outros programas de financiamento instituídos por entidades com fins específicos - sejam de âmbito nacional, comunitário ou internacional - desde que promovam projetos, ações ou intervenções alinhadas com os objetivos do Plano.

As fontes de financiamento identificadas refletem o panorama atual, sem prejuízo da submissão de candidaturas, ou ainda a possibilidade de recurso a outras linhas de apoio aqui não elencadas ou que venham a surgir posteriormente.

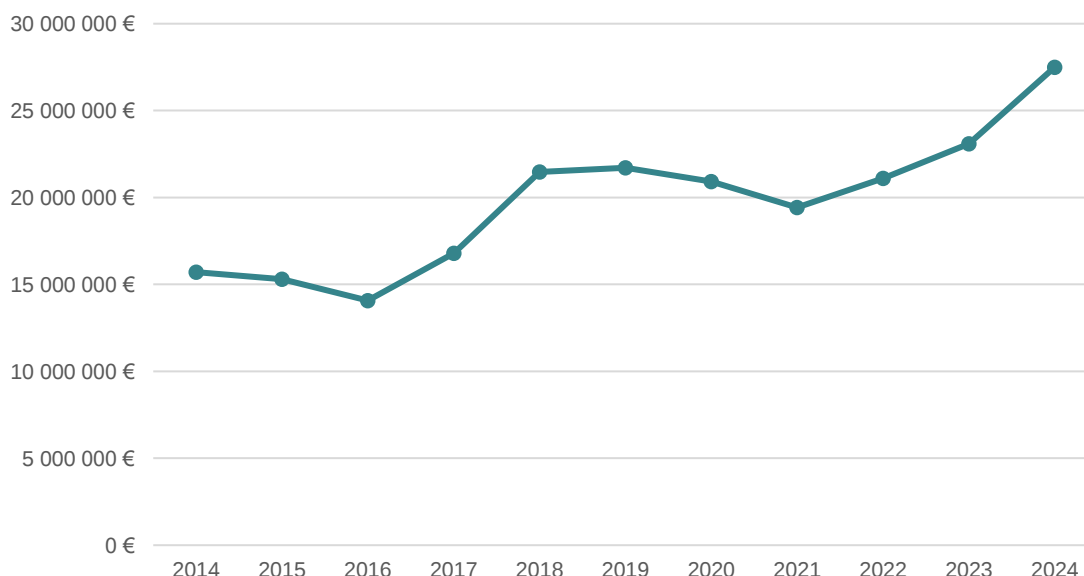
2.2. FONTES DE FINANCIAMENTO MUNICIPAL

Nos termos do regime financeiro das autarquias locais e entidades intermunicipais (Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, na sua atual redação), 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.”*

Compõem, assim, fontes de financiamento municipal da execução da 2.ª Revisão do PDM da Póvoa de Lanhoso, as receitas provenientes do orçamento municipal que sejam afetas às ações por ele propostas.

Gráfico 1 | Evolução do orçamento municipal



Fonte: Câmara Municipal da Póvoa de Lanhoso (2026).

Nos últimos cinco anos (2022-2026), o orçamento municipal da Póvoa de Lanhoso rondou, em média, 29 milhões 795 mil e 234 euros por ano. Em 2026 foi aprovado um orçamento de 46 milhões e 30 mil euros, que constitui o maior volume financeiro da última década (Gráfico 1).

2.3. ESTRUTURA E EVOLUÇÃO DA DESPESA MUNICIPAL

A avaliação da sustentabilidade e viabilidade do PDM da Póvoa de Lanhoso exige a análise integrada não apenas das fontes de receita, mas também da estrutura de despesa do Município. A aferição da real capacidade financeira para a execução das ações programadas depende diretamente da margem gerada pela autarquia, ou seja, da capacidade de a receita corrente cobrir integralmente as despesas correntes de funcionamento e o serviço da dívida, libertando liquidez (poupança corrente) para o financiamento de despesas de capital (investimentos e GOP).

A despesa municipal desdobra-se em duas componentes: despesas correntes (encargos fixos e de funcionamento operacional) e despesas de capital (investimento direto em infraestruturas, equipamentos, transferência de capital e amortização de passivos financeiros). A evolução recente das despesas municipais e a respetiva projeção para o início do ciclo do PDM encontram-se sistematizadas no quadro seguinte.

Quadro 1 | Evolução e Previsão da estrutura da despesa do município de Póvoa de Lanhoso (2023–2026)

CLASSIFICAÇÃO DA DESPESA	2023 (EXECUTADO)	2024 (EXECUTADO)	2025 ¹ (ORÇAMENTO)	2026 (ORÇAMENTO)	VARIAÇÃO 2026/2025 (%)
Despesas correntes	18.725.572,70 €	20.257.219,19 €	22.153.092,00 €	23.957.019,00 €	+8,14%
Despesas com o pessoal	8.141.818,57 €	8.722.759,86 €	9.832.353,00 €	10.478.975,00 €	+6,58%
Aquisição de bens e serviços	7.413.023,34 €	8.348.282,72 €	8.553.830,00 €	9.544.395,00 €	+11,58%
Juros e outros encargos	199.918,37 €	262.390,92 €	464.555,00 €	417.855,00 €	-10,05%
Transferências e subsídios correntes	2.928.126,89 €	2.857.636,32 €	3.229.801,00 €	3.439.491,00 €	+6,49%
Outras despesas correntes	42.685,53 €	66.149,37 €	72.553,00 €	76.303,00 €	+5,17%
Despesas de capital	4.769.699,27 €	5.684.437,13 €	8.794.304,00 €	21.082.602,00 €	+139,73%
Aquisição de bens de capital (Investimento/PPI)	4.102.127,34 €	4.412.190,37 €	7.815.649,00 €	19.475.236,00 €	+149,18%
Transferências e subsídios de capital	667.571,93 €	1.272.246,76 €	977.655,00 €	1.607.356,00 €	+64,41%
Outras despesas de capital	0,00 €	0,00 €	1.000,00 €	10,00 €	-99,00%
Despesa efetiva total	23.495.271,97 €	25.941.656,32 €	30.947.396,00 €	45.039.621,00 €	+45,54%
Despesa não efetiva (passivos financeiros)	785.577,23 €	799.517,07 €	1.052.604,00 €	990.379,00 €	-5,91%
Amortização de empréstimos / Passivos	785.577,23 €	799.517,07 €	1.052.601,00 €	990.376,00 €	-5,91%
Ativos financeiros	0,00 €	0,00 €	3,00 €	3,00 €	0,00%
TOTAL	24.280.849,20 €	26.741.173,39 €	32.000.000,00 €	46.030.000,00 €	+43,84%

Fonte: Câmara Municipal da Póvoa de Lanhoso, Prestações de Contas 2023-2024 e Documentos Previsionais 2025-2026.

¹ Até a data de elaboração deste documento, a prestação de contas relativa ao exercício de 2025 não foi publicada pelo Município.

Analisando em pormenor a evolução e composição da despesa municipal no período de 2023 a 2026, destacam-se as seguintes conclusões:

- **Despesas correntes**

- As despesas com o pessoal constituem a maior fatia da despesa corrente (43,7% da despesa corrente e 22,8% do orçamento total em 2026) e apresenta um crescimento continuado de 8,14 milhões € (2023) para 10,48 milhões € (2026), impulsionado pela descentralização de competências nas áreas da educação, saúde e ação social, pelas atualizações do salário mínimo e pela progressão das carreiras públicas.
- A aquisição de bens e serviços evoluiu de 7,41 milhões € em 2023 para 9,54 M€ em 2026. Este acréscimo resulta diretamente dos encargos com o funcionamento das competências delegadas, dos custos de higiene e tratamento de resíduos junto da BRAVAL e Águas do Norte, dos gastos de energia e das prestações de serviços especializadas associadas a projetos comunitários (PRR e Portugal 2030).
- Os juros e encargos financeiros após atingir 464,5 mil € em 2025 devido à subida das taxas Euribor, os encargos com juros recuaram para 417,8 mil € em 2026 (-10,05%), acompanhando o alívio das taxas de juro de referência e o plano de amortização da dívida bancária.
- As transferências e subsídios correntes representam o suporte financeiro ao tecido associativo, às juntas de freguesia e às famílias, crescendo de 2,93 milhões € (2023) para 3,44 milhões € (2026).

- **Despesas capitais**

- Sofrem uma forte aceleração estratégica, passando de 4,77 milhões € em 2023 (22,3% do total) para 21,08 milhões € em 2026 (45,8% da despesa total).
- A aquisição de bens de capital (PPI/investimento direto) aumento de 4,10 milhões € (2023) para 19,48 milhões € (2026) (+149,2% face a 2025), impulsionada pelos grandes projetos estruturantes cofinanciados pelo PRR e Portugal 2030, como:
 - Habitação e Parque Público Habitacional (1.º Direito; ELH do Bobeiro/Monsul; Bairros Sociais).
 - Execução e expansão das redes de saneamento e abastecimento de água.
 - Requalificação da Escola Secundária, Pavilhão da EB Gonçalo Sampaio e Parque do Pontido.
 - Projeto e execução da Via Circular Urbana, Loja do Cidadão e Centro de Competências da Filigrana.
- A transferências de Capital aumento de 1,61 milhões € em 2026, assegurando a descentralização de investimentos para as freguesias e apoio ao investimento social das IPSS e instituições locais.

2.4. ENDIVIDAMENTO

Tendo em consideração o Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais, 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.

Quadro 2 | Evolução do limite da dívida

2023	2024	2025	Total das receitas correntes (2023, 2024, 2025)	Média (2023, 2024, 2025)	Limite (2026) = 1,5 * Média 2023 a 2025)
21 359 646, 00 €	22 973 174,00 €	25 403 882,00 €	69 736 701,00 €	23 245 567,00 €	34 868 351,00 €

Fonte: DGAL, 2026.

Assim, considerando os últimos três anos, o limite da dívida para 2026 no município da Póvoa de Lanhoso ronda os 34 milhões 868 mil e 351 euros (Quadro 2), conforme do disposto no n.º 1 do artigo 52.º do Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais.

Segundo o Relatório de Gestão e Prestação de Contas - Exercício de 2024², o montante da dívida total em 31 de dezembro de 2024 (excluindo operações não orçamentais) é de cerca de 8 milhões 304 mil e 417 euros, o que origina uma margem absoluta³ de cerca de 20 milhões 197 mil e 137 de euros e uma margem utilizável⁴ de cerca de 8 milhões 78 mil e 855 euros.

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

Para fazer face às despesas, o município dispõe de receitas próprias, ou seja, aquelas que podem 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.

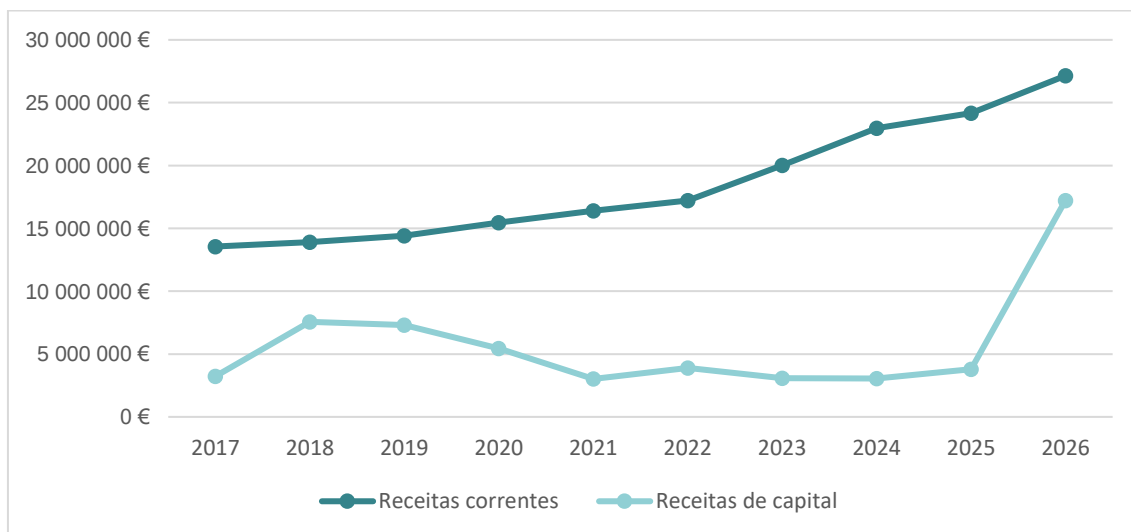
As receitas podem dividir-se em dois tipos: a **receita corrente** (que inclui os impostos diretos e indiretos, as taxas, multas e outras penalidades, os rendimentos de propriedade, as transferências correntes, a venda de bens e serviços correntes e as outras receitas correntes); e a **receita de capital** (que engloba a venda de bens de investimento, as transferências de capital, os passivos financeiros e as outras receitas de capital).

² Até a data da elaboração deste documento, o Relatório de Gestão e Prestação de Contas - Exercício de 2025 ainda não foi publicado pelo Município.

³ Limite da dívida total – Dívida total (excluindo operações não orçamentais)

⁴ Margem absoluta x 20%

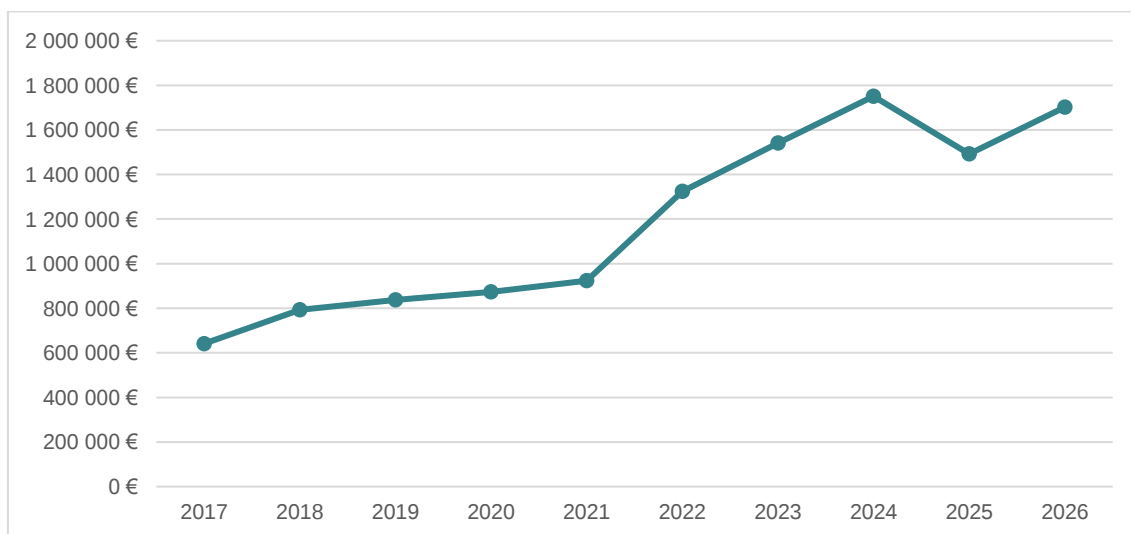
Gráfico 2 | Evolução das receitas correntes e de capital



Fonte: Câmara Municipal da Póvoa de Lanhoso (2026).

No município da Póvoa de Lanhoso existe supremacia da receita corrente face à receita de capital, registando, em 2026, um peso de 61% e 39%, respetivamente (Quadro 2 | Evolução do limite da dívida).

Gráfico 3 | Evolução das receitas provenientes das taxas, multas e outras penalidades



Fonte: Câmara Municipal da Póvoa de Lanhoso (2026).

Relativamente às receitas provenientes das taxas, multas e outras penalidades, entre 2017 e 2026, contabilizaram, em média, aproximadamente 1 milhão 187 mil e 929 euros anuais (Gráfico 3).

Neste âmbito importa particularizar as taxas provenientes de loteamentos e obras dado que, por natureza, têm maior ligação direta ao investimento urbanístico e a este respeito, nos últimos 10 anos, constituíram 20,1% do total destas receitas.

2.5.1. Demonstração do princípio do equilíbrio orçamental e poupança corrente

Importa avaliar o cumprimento da regra do equilíbrio orçamental consagrada no artigo 40.º do Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais (RFALEI, Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro). Nos termos deste diploma, a receita corrente bruta cobrada deve ser pelo menos igual à despesa corrente executada acrescida das amortizações médias de empréstimos de médio e longo prazos. O desempenho do Município de Póvoa de Lanhoso no período recente (2023–2026) encontra-se sistematizado no quadro a seguir.

Quadro 3 | Demonstração do equilíbrio orçamental e poupança corrente (2023 - 2026)

Cálculo do Equilíbrio Orçamental (artigo 40.º RFALEI)	2023 (Executado)	2024 (Executado)	2025 (Orçamento)	2026 (Orçamento)
(+) Receita corrente cobrada/prevista	21.359.645,54 €	22.973.174,02 €	24.171.394,00 €	27.533.887,00 €
(-) Despesa corrente executada/prevista	18.725.572,70 €	20.257.219,19 €	22.153.092,00 €	23.957.019,00 €
(=) Poupança corrente efetiva / excedente operacional	2.634.072,84 €	2.715.954,83 €	2.018.302,00 €	3.576.868,00 €
(-) Amortização média de empréstimos (EMLP)	884.668,60 €	947.316,43 €	1.247.251,89 €	1.154.695,78 €
(=) Margem de equilíbrio orçamental (artigo 40.º RFALEI)	+1.749.404,24 €	+1.768.638,40 €	+771.050,11 €	+2.422.172,22 €

Fonte: Câmara Municipal da Póvoa de Lanhoso, Prestações de Contas 2023-2024 e Documentos Previsionais 2025-2026.

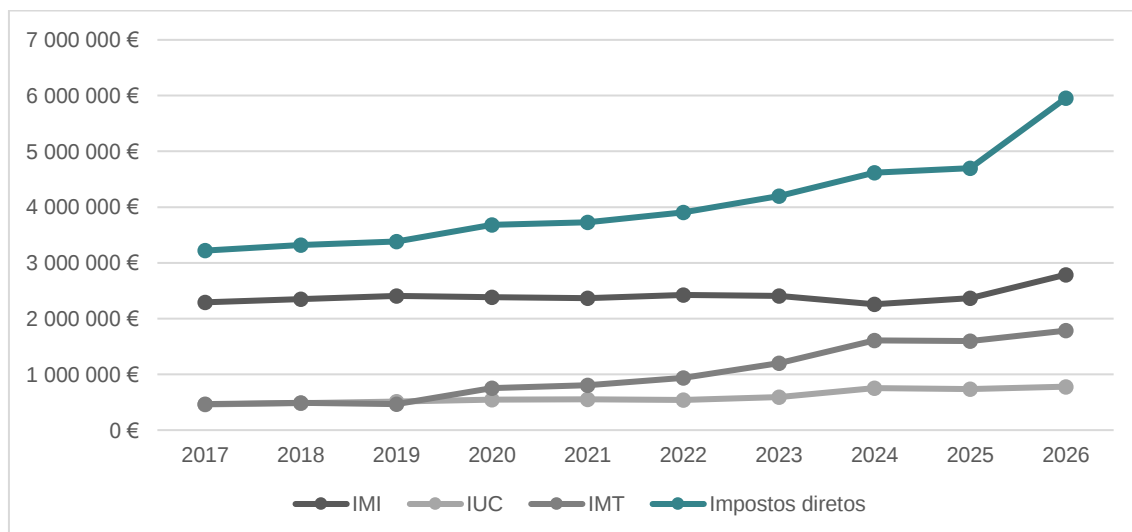
O Município da Póvoa de Lanhoso cumpre o princípio do equilíbrio orçamental em todo o período analisado. A geração de poupança corrente efetiva (que atinge o valor de 3,58 milhões € em 2026) assegura uma elevada margem de autofinanciamento para suportar o investimento público direta e indiretamente afeto ao desenvolvimento territorial e às GOP/PPI.

2.6. IMPOSTOS DIRETOS

Considerando a receita até aqui demonstrada, e o facto da mesma poder ser insuficiente para fazer face ao investimento do perspectivado no quadro de evolução da despesa municipal e no quadro das ações e intervenções propostas no 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, isolando o quadro dos impostos diretos, nomeadamente as receitas provenientes do Imposto Único de Circulação (IUC), do Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI) e do Imposto Municipal sobre Transmissão Onerosa de Imóveis (IMT), verifica-se que se se mantiver a tendência de evolução dos últimos anos, estes poderão gerar uma receita média de 3,5 milhões de euros por ano.

Gráfico 4 | Evolução dos impostos diretos



Fonte: Câmara Municipal da Póvoa de Lanhoso (2026).

Mais importa destacar que, nos últimos 10 anos, foi o IMI que mais contribuiu para as receitas provenientes dos impostos diretos (Gráfico 4).

2.7. CENARIZAÇÃO FACE AO VOLUME DE INVESTIMENTO PERSPETIVADO NO QUADRO DO PLANO

Apresenta-se de seguida a cenarização financeira e a estimativa do volume de recursos a afetar à execução do PDM da Póvoa de Lanhoso no horizonte de 2026 a 2037, que corresponde ao período de vigência do plano (12 anos). Face ao histórico de execução orçamental registado na última década (2017 a 2026) e à consolidação das contas autárquicas, observa-se uma sólida capacidade de autofinanciamento que suporta a programação dos investimentos urbanísticos propostos.

- Impostos diretos (IMI, IMT, IUC): Considerou-se a afetação de um terço (1/3) da receita média anual gerada na última década, que corresponde a 1 milhão 357 mil e 93 euros, o que garante uma afetação média anual de 4 milhão 71 mil e 280 euros/ano (subtotal de aproximadamente 40 milhões e 712 mil e 800 euros no decénio).
- Taxas de loteamento e obras (Impostos indiretos/urbanismo): Alocou-se a totalidade da média aritmética simples apurada no período 2017–2026 para a rubrica de taxas, loteamentos e obras, que se fixa em 1 milhão 187 mil e 929 euros/ano (subtotal de aproximadamente de 11 milhões 879 mil 290 euros no decénio).
- Capacidade legal de endividamento adicional: Com base na margem absoluta de endividamento disponível a 31 de dezembro de 2024 (18 milhões e 8 mil euros abaixo do limite do RFALEI), considerou-se a utilização de uma parcela da margem utilizável de 20% permitida por lei, alocando o montante anual de 8 milhões 78 mil e 855 euros/ano (subtotal de aproximadamente de 6 milhões e 978 mil no decénio)

A conjugação destas fontes determina uma margem líquida autónoma de investimento de 3 milhões 352 mil e 907 euros/ano, perfazendo um total consolidado de cerca de 40 milhões e 234 mil e 894 euros para o horizonte temporal de 12 anos (2026 – 2037), conforme discriminado no Quadro 3.

Quadro 4 | Verbas a afetar à execução do PDM da Póvoa de Lanhoso - Projeção a 12 anos

FORTE	ANUAL	TOTAL NOS 12 ANOS
Impostos diretos	1 357 093,33 €	16 285 120,00 €
Impostos indiretos	1 187 929,00 €	14 255 148,00 €
Capacidade de endividamento	807 885,52 €	9 694 626,18 €
TOTAL	3 352 907,85 €	40 234 894,18 €

A análise da receita da última década e a projeção para a próxima, tem em conta 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. Considerou-se um cenário conservador para a projeção das verbas a afetar para a execução do PDM nos próximos 12 anos (2026-2037). Quanto aos fundos europeus e outros instrumentos de financiamento, que são expetáveis de obter, os mesmos serão considerados como recursos complementares ao orçamento municipal.

Tendo em conta o valor perspetivado para as ações previstas no programa de execução do plano, as quais somam 17 milhões 930 mil e 948 euros de financiamento exclusivamente municipal, que será diluído ao longo do período de vigência do plano. De modo a avaliar a capacidade de execução do PDM perante eventuais oscilações conjunturais, estabeleceram-se três cenários de execução financeira para o PDM para o período de 2026-2037, apresentados no Quadro 5.

- Cenário conservador (Execução a 75%): Corresponde a uma arrecadação de cerca de 30 milhões 176 mil e 170 euros nos 12 anos (2 milhão 514 mil e 680 mil euros/ano).
- Cenário intermédio (Execução a 85%): Corresponde a uma arrecadação de cerca de 34 milhões 199 mil e 660 euros nos 12 anos (2 milhões 849 mil e 971 euros/ano).
- Cenário pleno (Execução a 100%): Corresponde à concretização integral do potencial de cerca de 40 milhões 234 mi e 894 euros nos 12 anos (3 milhões 352 mil e 907 euros/ano).

Quadro 5 | Cenários de execução do PDM

CENÁRIO DE EXECUÇÃO DO PDM	2026-2036	MÉDIA ANUAL
Execução a 75%	30 176 170,64 €	2 514 680,89 €
Execução a 85%	34 199 660,05 €	2 849 971,67 €

CENÁRIO DE EXECUÇÃO DO PDM	2026-2036	MÉDIA ANUAL
Execução a 100%	40 234 894,18 €	3 352 907,85 €

Nos últimos cinco anos (2022-2026), o orçamento municipal da Póvoa de Lanhoso rondou, em média, 29 milhões 795 mil e 234 euros por ano. Em 2026 foi aprovado um orçamento de 46 milhões e 30 mil euros, que constitui o maior volume financeiro da última década (Gráfico 1).

Atendendo aos valores definidos no programa de execução, prevê-se um investimento de, aproximadamente, 17 milhões 930 mil e 948 euros⁵. Considerando o período temporal de 12 anos de vigência do plano (2026-2037), o investimento anual será, em média, 1 milhão e 494 mil e 94 euros, o que corresponderá a um peso médio de 6% do orçamento municipal anual.

Face ao exposto, verifica-se a existência de suporte financeiro, decorrente quer de receitas próprias, quer de receitas alheias (empréstimos e eventualmente fundos comunitários a que o município da Póvoa de Lanhoso se venha a candidatar e que não foram aqui considerados), que pode ser utilizado como equivalente para perspetivar o investimento urbanístico em todo o concelho.

⁵ Estimativa orçamental correspondente às ações financiadas pelo município. Visto que existem ações com financiamento misto (com privados e fundos comunitários), foram aqui consideradas somente aquelas em que já é conhecida a percentagem do financiamento a cargo do Município.

3. REGIME ECONÓMICO-FINANCEIRO

3.1. PRINCÍPIOS GERAIS

A repartição dos benefícios e encargos globais 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 sistemática, a realizar no âmbito das unidades de execução, quer entre os seus intervenientes diretos, quer, quando for o caso, entre estes no seu conjunto e a coletividade.

Entende-se que, no essencial, o âmbito de consideração desta problemática é por excelência o meio urbano, decorrendo daqui que o seu tratamento, com os graus de especificidade e aprofundamento que se afiguram convenientes e desejáveis, só pode ocorrer ao nível dos planos de urbanização e/ou planos de pormenor. Assim sendo, no PDM, sem prejuízo de serem estabelecidos os princípios e critérios que devem presidir à abordagem da questão, privilegiam-se os aspetos operativos da problemática que mais relevam para a aplicação direta deste Plano à gestão do território.

3.2. MAIS-VALIAS FUNDIÁRIAS

A. Parametrização

- I. Entende-se como mais-valia fundiária (ou seja, relativa ao valor do solo), todo o acréscimo do valor de mercado de um prédio não resultante de investimento do seu proprietário, mas sim da evolução de fatores externos independentes da sua ação.

Assim, constituirá mais-valia fundiária, por exemplo, 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 das

suas disposições, com particular relevo para as relativas à edificabilidade, pode resultar a geração de mais-valias fundiárias.

Mas tal não acontecerá necessariamente, como se pode ilustrar com um exemplo:

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 homogêneo de ocupação edificada, e onde existam alguns prédios intersticiais ainda não edificadas. Neste contexto, o valor de mercado dos prédios não edificadas (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 ⁶.

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 mais-valias.

De acordo com a LBPPSOTU, os planos territoriais devem fundamentar o “processo de formação das mais-valias fundiárias” (n.º 6 do artigo 64.º) e dispor quanto à quantificação das “mais-valias originadas pela edificabilidade (neles) estabelecida” (n.º 2 do artigo 68.º) e sobre a sua “afetação social” (alínea a) do artigo 66.º), sendo tais mais-valias também aí mencionadas como “mais-valias decorrentes do plano ou de ato administrativo” (n.º 4 do artigo 64.º) e como “mais-valias gerais atribuídas pelo plano” (alínea a) do artigo 66.º).

Importará também atender ao que a LBPPSOTU estabelece na alínea c) do n.º 3 do artigo 13.º, 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)

Ou seja, em solo urbano, o direito de edificar está antecipadamente atribuído (em termos abstratos) pela lei aos seus proprietários; assim sendo, o que compete ao plano territorial não é conferir, mas sim conformar tal direito, isto é, definir (em termos de usos e funções, de intensidades de usos, de configuração física) as condições, em geral espacialmente diferenciadas, da sua materialização.

E logicamente, o que haverá aqui a ter em conta é o solo urbano tal como está definido 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” (n.º 3 do artigo 10.º)⁷, 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)

⁶ Na substância, este critério é equivalente ao estabelecido no n.º 12 do artigo 26.º 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”.

⁷ Definição que, por sua vez, foi transposta *ipsis verbis* para o RJIGT.

o que designamos de solo urbano materialmente constituído: solo que apresenta as características factuais de estar total ou parcialmente urbanizado ou edificado.

Dito de outro modo, no quadro da LBPPSOTU, 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, nomeadamente do PDM, há-de focar-se nas mais-valias fundiárias 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 três 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 infraestruturação (com a disponibilização dos sistemas infraestruturais em falta programada no Plano);
- b) As áreas classificadas como solo urbano, mas que não possuem ainda as características materiais deste, a submeter necessariamente a execução programada com vista a serem dotadas dos requisitos para tal exigidos (que o Plano identifica pela designação de “Áreas a Estruturar”), e cuja classificação é passível de caducidade, (constituindo o que se poderia chamar de “solo urbano à condição”);
- c) As áreas de solo rústico 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 indutora de mais-valias fundiárias, mas apenas 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.⁸

⁸ 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

Nesta linha, entende-se que o PDM deve identificar, para cada categoria/subcategoria 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 e/ou subcategoria ⁹

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. Ou dito de outro modo, a “edificabilidade padrão” é traduzida pela edificabilidade concreta que for estabelecida como admissível para cada parcela individualmente.

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. [ver: artigo 97, 98º e 100.º do Regulamento]

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. Em tal caso, dever-se-á considerar que aquela aquisição incorpora o benefício correspondente à mais-valia gerada pelo diferencial de edificabilidade, o que equivale a dizer que, nestas situações, tal mais-valia é integralmente retida pela entidade responsável pela decisão que a gerou, ou seja, a aprovação (e aquisição de eficácia) do plano territorial cujas disposições provocaram a formação da mesma. [ver: artigo 97º, 98º, 100.º e 103.º do Regulamento]

IV. Quanto às áreas referidas nas alíneas b) e c) do ponto 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.

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, selecionando polígonos com áreas de aproximadamente 1 ha.

⁹ É frequente tal escala ser a de uma frente urbana ou, inclusive, a de apenas uma parte desta.

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 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, que se constituem em UOPG, 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 –, cujo valor numérico é 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 relevantes para a temática aqui em apreço (espaços centrais, espaços habitacionais e espaços urbanos de baixa densidade) 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 índice de utilização do existente (IUE) 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 equivalem (com os necessários arredondamentos) 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, que no presente Plano coincide com o do conjunto das áreas de solo urbano exteriores às “áreas a estruturar” (sempre integradas em UOPG), 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 carácter 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 ou subcategoria de espaço em presença); 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 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 “áreas a estruturar” (todas elas integradas em UOPG), que no seu conjunto constituem a parte remanescente do solo urbano, bem como 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 global¹⁰, 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 possibilidades pelas disposições

¹⁰ Ver no ANEXO I a nota explicativa dos cálculos que conduziram à obtenção deste valor.

do próprio PDM, quer das decorrentes das disposições que vierem a ser adotadas nesses mesmos planos.

B. 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 ponto 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 FMSAU, com as seguintes exceções [ver: artigo 97.º e 98.º do Regulamento]:
 - Nas situações de colmatção ou de frente urbana consolidada, o promotor fica obrigado a adquirir ao município a edificabilidade excedentária da edificabilidade correspondente ao índice de utilização máximo da categoria de uso do solo em presença;
 - 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 ponto A.II.b) – “áreas a estruturar” – estabelece-se que não ocorrerá qualquer afetação social de mais-valias à comunidade, para atender à circunstância de o desenvolvimento daquelas áreas materializar, no seu conjunto, o processo de transição efetiva entre o antigo e o novo paradigma de solo urbano, transição essa que, pela complexidade e delicadeza das questões que levanta, aconselha a adoção de uma postura gradualista; acresce que em boa parte estas intervenções revestem um grau de interesse estratégico mais ou menos intenso, o que também concorre para a conveniência de a sua concretização ser acarinhada, nomeadamente através da desoneração de alguns dos encargos que lhe seriam inerentes.
- c) No âmbito espacial a que se refere o ponto A.II.c) – áreas a serem objeto de procedimento de reclassificação de solo rústico para solo urbano – a afetação social de mais-valias à comunidade materializa-se na obrigatoriedade de o promotor reverter para o FMSAU um conjunto de lotes e/ou parcelas de valor equivalente ao da diferença, quando positiva, entre, por um lado, o valor do conjunto de lotes e/ou parcelas cuja capacidade edificatória corresponda a 30% da edificabilidade concreta global e, por outro lado, o valor comprovadamente despendido pelo promotor na aquisição da área de solo abrangida pela intervenção, abatimento a ter lugar apenas quando tal aquisição tenha ocorrido antes da entrada em vigor do presente Plano.

3.3. MECANISMOS PEREQUATIVOS DOS BENEFÍCIOS E ENCARGOS

Na configuração dos mecanismos de equidade a utilizar 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 e conformação física de aproveitamento edificatório, das diferentes áreas edificadas, o que constituiu, aliás, a par da diferenciação de perfis funcionais, fator principal de definição das categorias de uso do solo urbano e dos aglomerados rurais;
- 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. [\[ver: do n.º 1 do artigo 57.º do Regulamento\]](#)

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 pré-existente.

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 não haverá lugar à chamada “perequação de segundo nível”.

Tal não significa, porém, que esta fique arredada, porque, de acordo com a disciplina do Plano, não são impossíveis 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.

3.4. FUNDO MUNICIPAL DE SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL E URBANÍSTICA

Tendo em conta o exposto anteriormente, vemos que 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.

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.

Em relação às fontes de financiamento municipal, e em complemento ao já explanado no presente relatório, a LBPPSOTU estabelece o dever das autarquias de criarem 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, com vista também a promover a criação, manutenção e reforço de infraestruturas, equipamentos ou áreas de uso público (n.º 4 do artigo 62.º), sem prejuízo do município poder afetar outras receitas urbanísticas.

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 das receitas de que deve dispor: as resultantes da redistribuição de mais-valias, as resultantes do recebimento de compensações pelos défices de cedência de áreas para dotações coletivas, e 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 financiamento das ações programadas pelo Plano, e o pagamento das compensações que sejam devidas pelo município aos intervenientes no âmbito dos mecanismos perequativos aplicáveis às unidades de execução e a outras intervenções abrangidas pela forma de execução sistemática do Plano. [\[ver: do artigo 103º do Regulamento\]](#)

3.5. AVALIAÇÃO DO SOLO

Quanto à avaliação do solo para efeitos de execução do Plano e de expropriação por utilidade pública, e na sequência direta do que sobre esta temática estabelece o artigo 71.º da LBGPPSOTU, indicam-se as componentes a ter em conta na avaliação do solo urbano, a saber:

- a) A edificabilidade abstrata por categoria de espaço definida no Plano;
- 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. [\[ver: artigo 104.º do Regulamento\]](#)

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.

Nos pontos anteriores demonstrou-se, de uma forma devidamente sustentada, a capacidade que o município da Póvoa de Lanhoso tem para executar, com recurso a fundos próprios e financiamento bancário, a totalidade das ações que são da sua responsabilidade, independentemente de haver fundadas expectativas de poder haver recursos a financiamento externo, como é o caso dos fundos estruturais.

Em relação às ações identificadas, e atendendo que estamos 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, fundamentar objetivamente 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.

ANEXOS

Anexo I: 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
 - VR – Valor de mercado do prédio no seu estado de facto atual (“em bruto”), segundo critérios de avaliação como solo rústico
 - VB – 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
 - CIE – 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/lotos destinados a construção (“comercializável”) resultantes da infraestruturização e urbanização do prédio, onde se vai materializar a AC
 - VU – Valor de venda da área AL (conjunto das parcelas/lotos destinados a construção)
 - k – custo unitário (por m²) 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: $VU = 0,15 \times VV$

O valor da mais-valia fundiária (MVF) é o da diferença entre o valor de mercado do prédio como prédio “em bruto” mas “edificável” (VB), e o seu valor de mercado como solo rústico (VR):

$$MV_F = V_B - V_R$$

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:

$$V_B < 0,15 \times CC$$

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 $VV = 2 \times CC$ resulta $CC = VV / 2$ ou $CC = 0,5 \times VV$
- De $V_U = 1,5 \times VV$ resulta $VV = V_U / 1,5$ ou $VV = 0,67 \times V_U$
- Onde: $CC = 0,5 \times (0,67 \times V_U)$ ou $CC = 0,33 \times V_U$
- E substituindo: $MV_F = 0,10 \times (0,33 \times V_U) = 0,033 \times V_U$

Pelo que o valor estimado da mais-valia fundiária originada pelo Plano corresponderá a

$$MV_F = 3,3\% \times V_U$$