

Instrumentos de captura de mais-valias fundiárias

Emília Malcata Rebelo

CITTA – Centro de Investigação do Território, Transportes e Ambiente
Faculdade de Engenharia, Universidade do Porto

A captura de mais-valias fundiárias destina-se a recuperar as mais-valias resultantes de decisões de planeamento e a reafectá-las a infraestruturas públicas, equipamentos e fins sociais

Introdução

Relevância do tema

A captura de mais-valias fundiárias designa um conjunto de políticas de solos e respetivos instrumentos destinados a recuperar mais-valias resultantes de decisões de planeamento (planos territoriais, mudanças de uso ou intensidade de uso do solo) e de investimentos públicos, reafectando-as a infraestruturas públicas, equipamento e fins sociais.

O processo de captura de mais-valias é encarado como socialmente justo e equilibrado sob a perspetiva económico-financeira. No entanto, as mais-valias são difíceis de calcular, e mesmo controversas, atendendo a que vão valorizar solo privado, desafiando os direitos de propriedade. Além disso, é difícil identificar a relação entre as mais-valias e as decisões de planeamento ou as obras públicas. Trata-se, por isso, de um assunto social e politicamente controverso.

Os impactos dos investimentos públicos, infraestruturas, equipamentos, ou usos públicos do solo sobre o solo privado envolvente têm vindo a ser abordados cientificamente e empiricamente ao longo dos últimos anos.

Objetivos

Os objetivos deste fascículo consistem em:

- Compreender as funções, estatuto, direitos e deveres associados ao solo e à sua transformação de uso
- Realçar a importância da avaliação do solo e identificar os fatores indutores do seu aumento de valor
- Conceptualizar e explicar alguns termos-chave relevantes em políticas de solos e respetivos instrumentos de implementação bem como a respetiva importância no design e implementação de instrumentos de políticas de solos centradas na captura de mais-valias
- Sensibilizar para a problemática da captura de mais-valias fundiárias através da contextualização do conceito e do debate social, económico, político e jurídico subjacente às respetivas políticas e instrumentos
- Identificar e caracterizar os mecanismos de controlo do valor do solo
- Explicar as razões pelas quais os instrumentos de captura de mais-valias fundiárias deverão ser considerados como de reafecção social de mais-valias, e não como impostos no seu sentido tradicional
- Identificar e caracterizar as políticas de solos que envolvem conceitos de mais-valias
- Analisar comparativamente as políticas de captura de mais-valias em vários países do mundo, e os correspondentes instrumentos frequentemente utilizados para financiar o desenvolvimento urbano
- Contextualizar o debate sobre a captura de mais-valias em Portugal, e as razões que levaram à reformulação da Lei de bases gerais da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo, as perspetivas abertas por esta lei, e respetivos contributos e limitações

O processo de captura de mais-valias é encarado como socialmente justo e equilibrado sob a perspetiva económico-financeira

Fundamentos

Solo: funções, estatuto, direitos e deveres

O solo desempenha três tipos de funções: ambiental, económica (de produção primária e de suporte), e social. Estas três funções estão na base do estatuto do solo, e permitem a concretização dos princípios gerais estabelecidos na Constituição da República Portuguesa, no Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território, na Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo, no Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial, e na Lei de Bases do Ambiente.

Este estatuto do solo depende do seu uso efetivo e da sua classificação e qualificação, feita pelos instrumentos de gestão territorial. A classificação do solo determina o seu destino básico, respeitando a sua natureza, e distinguindo o solo entre rústico e urbano. O “solo rústico” destina-se, nomeadamente, “ao aproveitamento agrícola, pecuário, florestal, à conservação, valorização e exploração de recursos naturais, de recursos geológicos ou de recursos energéticos, assim como a espaços naturais, culturais e de turismo, recreio e lazer, ou à proteção de riscos, ainda que seja ocupado por infraestruturas, e aquele que não seja classificado como urbano” (Lei nº 31/2014). O “solo urbano” é “o que está total ou parcialmente urbanizado ou edificado e, como tal, afeto em plano territorial à urbanização ou edificação” (Lei nº 31/2014). A qualificação do solo define, respeitando a sua classificação, o conteúdo do seu aproveitamento, considerando as potencialidades de desenvolvimento do território.

As condições de alteração do estatuto do solo vão ter implicações sobre o seu valor, já que vão gerar variações da renda fundiária, mais-valias e externalidades. Tal vai refletir-se na distribuição de mais-valias entre os intervenientes nos processos de desenvolvimento urbano/urbanização (estado, proprietários do solo, e cidadãos em geral).

Relação entre as decisões de planeamento e a evolução dos valores do solo

Os valores do solo urbano dependem da sua localização, dimensão e uso permitido (que, por sua vez, estão dependentes das decisões de planeamento e dos planos territoriais).

Os preços do solo e do imobiliário aumentam como resultado das expectativas subjacentes, e de decisões/ações administrativas unilaterais. Os solos com maiores perspetivas de urbanização são os que se localizam próximo do perímetro urbano, os que se destinam a empreendimentos imobiliários, ou aqueles que, embora já localizados dentro do perímetro urbano, ainda não estão programados. As decisões administrativas que geram aumentos nos valores do solo, mesmo na ausência de qualquer investimento produtivo por parte do proprietário, são a passagem do solo de rural para urbano, e a programação e urbanização do solo. É importante reduzir o valor deste diferencial associado à proximidade ou inclusão no perímetro urbano, o que corresponde ao reforço do reconhecimento jurídico das mais-valias para a programação e infraestruturização.

Fatores indutores do aumento de valor do solo

Os valores do solo resultam de ações públicas e privadas, que se podem classificar em cinco categorias principais:

- Produtividade original do solo
- Decisões de planeamento tais como desenvolvimento/implementação de planos territoriais, ou mudanças na regulação de uso e/ou intensidade de uso do solo
- Investimentos públicos em infraestruturas e equipamentos sociais

- Investimentos privados
- Crescimento da população e desenvolvimento económico local

Quando o solo passa de rústico a urbano o seu valor é tendencialmente crescente, sobretudo quando os mecanismos de mercado funcionam plenamente, e sem qualquer tipo de regulação (Figura 1):

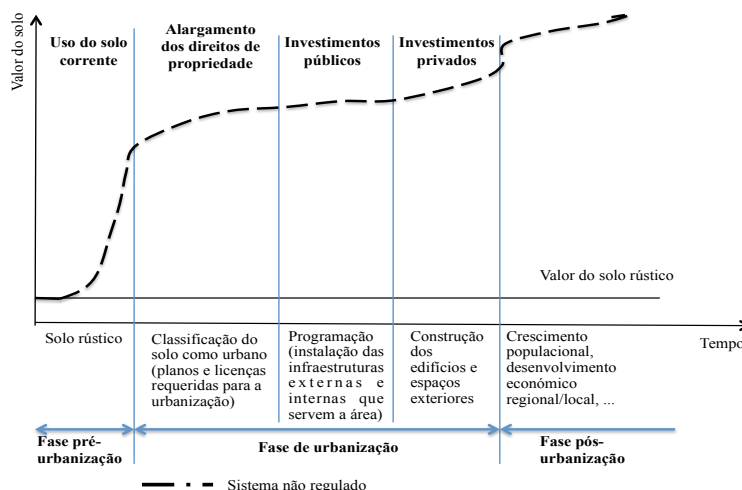


Figura 1. Evolução do valor do solo ao longo do tempo, quando passa pelas fases de pré-urbanização, urbanização e pós-urbanização

Na fase da pré-urbanização o valor do solo baseia-se no seu uso corrente, por exemplo uso agrícola, florestal, ou solo urbano abandonado ou degradado.

A fase de urbanização contém três principais decisões/atividades que influenciam o valor do solo:

- Uma mudança de uso do solo requer, normalmente, alguma forma de autorização pública, isto é, uma extensão do direito de propriedade dos seus proprietários (planos de uso do solo e licenças subsequentes)
 - As propriedades individuais têm, depois, que ser infraestruturadas (infraestruturas internas – que servem apenas a área urbanizada, tais como arruamentos, abastecimento de água, e saneamento -, e externas – que servem áreas maiores, tais como a rede viária primária, parques, e escolas)
 - É nestas propriedades individuais que são, então, construídos os edifícios e respetivos equipamentos pelos promotores privados
- Quando o solo já está urbanizado começa a fase da pós-urbanização, cujo incremento de valor assenta, nomeadamente, no crescimento populacional e no desenvolvimento económico local.

Os principais fatores que afetam os valores do solo são os investimentos em infraestruturas e equipamentos, provisão de serviços públicos, e planeamento e regulação do uso do solo (licenças para certos usos fundiários ou densidades de ocupação).

Apesar da variabilidade de definições na literatura, alguns conceitos são consensuais, nomeadamente:

- “Unearned increment” (incremento de valor indevido) – representa qualquer aumento do valor do solo (quer seja devido a decisões públicas ou à situação económica geral) que não resulta de qualquer esforço ou iniciativa do proprietário do solo
- “Betterment” (melhoria) – representa qualquer aumento do valor do solo causada diretamente por uma decisão de planeamento ou de investimento público
- “Mais-valias” – termo geralmente usado para designar quer o “unearned increment” quer o “betterment”. Aqui irá ser usado na aceção de “betterment”.

Captura de mais-valias fundiárias: debate social, económico, político e jurídico

Há uma série de características da envolvente que propiciam políticas de captura de mais-valias fundiárias. A nível económico-financeiro, as crescentes dificuldades nas finanças públicas municipais/locais implicam, por um lado, restrições às despesas do sector público, e suscitam, por outro lado, mudança para lógicas de liberalização económica e consequente adoção de modelos de gestão privada. Em termos sociais assiste-se a um aumento das preocupações com o ambiente, que por sua vez, têm vindo a suscitar uma maior consciência pública para os impactos do desenvolvimento urbano, e respetivas limitações e formas de mitigação. É patente, também em vários países a tendência para a descentralização fiscal para organismos públicos locais, bem como a influência de agências multilaterais que promovem a captura pública de mais-valias. É importante, além disso, atender às características de funcionamento dos mercados imobiliários em particular, e dos mercados de propriedade, em geral.

Estas tendências da envolvente têm-se vindo a refletir no decréscimo da responsabilidade pública direta no financiamento dos bens públicos. De facto, já não é expectável que o sector público seja o único responsável pelo financiamento das infraestruturas, equipamentos e outros serviços sociais. Muitos defendem o princípio de que o desenvolvimento urbano não deverá trazer encargos para os municípios. Estes encargos deverão, pelo contrário, ser suportados pelos seus beneficiários diretos, através de acordos em que possam ser estabelecidos os benefícios e os custos para os municípios e para as entidades privadas.

Além disso, os organismos públicos cada vez mais recorrem a financiamento privado como complemento às fontes tradicionais de financiamento, para suportarem os custos com novas áreas urbanizadas ou reurbanizadas, tais como infraestruturas rodoviárias, parques, equipamentos sociais, habitação acessível e habitação social, adaptação às mudanças climáticas e mitigação das suas consequências.

Mas quando as decisões públicas geram mais-valias fundiárias, quem deverá ser o seu legítimo proprietário?

- Se o solo e/ou os edificios forem públicos ou comunitários é geralmente aceite que este aumento de valor deverá ir para a comunidade
- Se o solo e/ou os edificios forem privados, no entanto, a resposta a esta questão é discutível, atendendo a que depende principalmente dos esforços, investimentos ou regulações de outras partes que não os proprietários do solo

De acordo com a tese da propriedade conservadora liberal, qualquer aumento de valor do solo pertence ao proprietário. No entanto, vários pensadores liberais defendem perspetivas diferentes face aos valores de uso e aos valores de troca. Segundo eles, o valor de uso deve pertencer aos proprietários, já que ele é fundamental para o bem-estar individual e social. No entanto, defendem que qualquer aumento do valor de troca pertence à sociedade (que é a responsável por esse aumento de valor). Neste contexto, a teoria neoliberal da renda económica propugna que o valor do solo deve ser tributado, argumentando que a sua remoção não vai afetar o output ou o preço do produto. Esta ideia básica é uma questão-chave defendida desde os primórdios da ciência económica, por personalidades eminentes tais como Adam Smith, David Ricardo, J. S. Mill, Alfred Marshall, A. Pigou e Henry George.

Mais recentemente tem vindo a ganhar terreno a perspetiva da racionalidade no planeamento espacial, que traduz a vontade crescente dos “stakeholders” públicos e privados adoptarem processos de negociação no que se refere às obrigações de urbanização. Diversos estudos demonstram que condições culturais, institucionais e legais podem ser cruciais para o sucesso da mediação, deliberação e negociação nas decisões de captura de mais-valias.

As entidades que na atualidade têm vindo a desenvolver investigação na área da captura de mais-valias fundiárias são o Lincoln Institute of Land Policy, a International Academic Association on Planning, Law and Property Rights, a Global Land Tool Network, e a UN_Habitat.

Mecanismos de controlo do valor do solo

O controlo sobre a geração de rendas fundiárias e a sua apropriação são questões fundamentais das quais depende a aplicação dos planos, considerando as traves-mestras estratégicas para o desenvolvimento territorial.

As mais-valias podem ser capturadas através de mecanismos fiscais, da regulação do uso do solo (rezonamento, atribuição de direitos de construção adicionais, ou afrouxamento na regulação do uso do solo), ou de melhorias locais. A captura de mais-valias permite controlar e evolução do valor do solo (Figura 2).

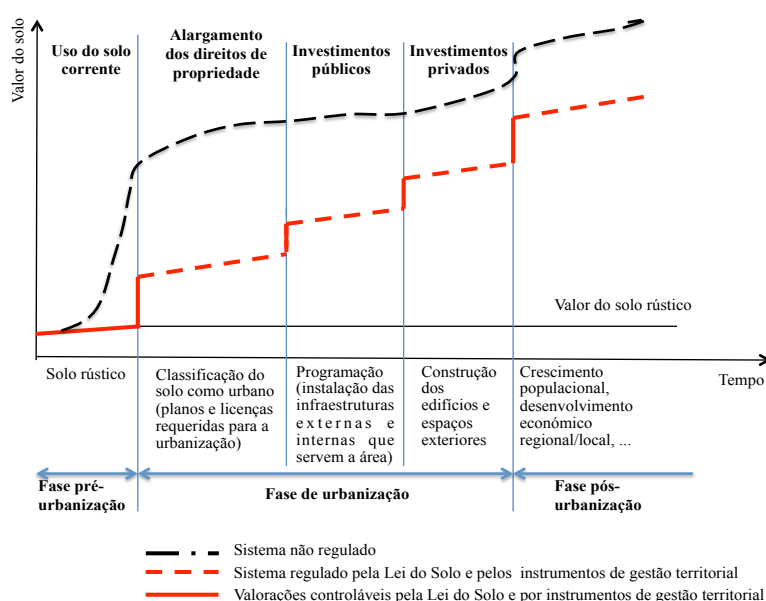


Figura 2. Evolução do valor do solo ao longo do tempo, quando passa pelas fases de pré-urbanização, urbanização e pós-urbanização, considerando o mercado livre e o mercado regulado

A legislação e os instrumentos territoriais que incidem sobre os valores fundiários devem permitir:

- Estabelecer os critérios concretos que deverão ser aplicados de forma a cobrar mais-valias e calcular os valores de expropriação
- Usar o solo de acordo com os objetivos de desenvolvimento territorial e os regimes de uso do solo estabelecidos nos instrumentos de gestão territorial, de modo a aproximar os valores de mercado dos valores desejáveis para o solo que não desencadeiem especulação, permitam disponibilizar lotes de solo urbano dirigidos a objetivos sociais e ambientais, e assegurem que o peso do valor do solo no valor do imobiliário não é excessivo.

Esta abordagem, em vez de ser de natureza tributária, tem uma natureza de compensação urbana, já que a receita não se destina a cobrir custos administrativos gerais, mas é dirigida preferencialmente para a regulação do mercado fundiário.

Como se poderão operacionalizar mecanismos capazes de controlar a geração da renda fundiária e a sua distribuição? Uma possível solução consiste em estabelecer na lei um direito abstrato de construir (que constitua uma base para o cálculo do valor do solo), e a definição de mecanismos de perequação de custos e benefícios, de acordo com o estatuto do solo. Esta solução também deverá ser usada no caso em que não haja planos, quando cessa a sua aplicação, ou quando os planos não especificam um índice médio de uso do solo.

Torna-se, assim, necessário um sistema de avaliação fundiária que reduza a geração de mais-valias, e que permita a sua apropriação pública, sempre que estas sejam geradas

Os instrumentos de captura de mais-valias apresentam diversas vantagens quando comparados com os impostos tradicionais:

- São economicamente eficientes e não distorcem a economia real

- São equitativos
- Dotam os municípios de meios financeiros complementares para suportar os serviços públicos, infraestruturas, equipamentos e habitação acessível
- Também beneficiam os “stakeholders” privados, o que se traduz num aumento das suas margens de lucro
- Tendem a baixar os preços do solo e a exercer um controlo mais apertado sobre a especulação
- Não aumentam os custos de construção
- São facilmente tributáveis e prejudicam menos os cidadãos que os impostos

Por todas estas razões, e atendendo a que as mais-valias cobradas se destinam a melhorar as condições de vida das comunidades, os instrumentos para a sua captura deverão ser considerados como instrumentos que propiciam a sua reafecção social, e não como impostos no sentido tradicional do termo.

Práticas de referência

Políticas de solos que incluem o conceito de captura de mais-valias

Os instrumentos de captura de mais-valias – que se destinam a implementar políticas de solos - podem-se classificar em macro, diretos e indiretos.

As políticas de solo macro podem categorizar-se em:

- Nacionalização de todo o solo e controlo governamental direto sobre o seu uso
- Substituição da propriedade privada por arrendamentos públicos de longo prazo
- Banco de solos
- Reajustamento/perequação fundiária

Existe uma retenção pública das mais-valias do solo quando um organismo público adquire o solo anteriormente à sua urbanização (através de nacionalização, expropriação, ou aquisição no mercado livre), efetua o loteamento e a infraestruturização, e vende posteriormente os lotes infraestruturados. Desta forma retém o incremento do seu valor, o que lhe permite cobrir os custos incorridos e, ainda, obter de algum lucro.

As políticas e instrumentos de captura direta de mais-valias procuram cobrar aumentos dos valores da propriedade assentes na lógica de que os proprietários do solo têm a obrigação legal ou moral de partilhar com a comunidade em geral a riqueza gerada pelas condições económicas ou comunitárias, infraestruturas públicas, planos de uso do solo ou decisões de desenvolvimento urbano. Como, de acordo com esta perspetiva, a comunidade é o legítimo proprietário de todo ou de parte do aumento de valor, então este deverá ser recapturado e aplicado em seu benefício. Apesar de ser um instrumento de redistribuição de riqueza, a captura direta de valor é frequentemente encarada como um imposto, e portanto, requer uma base legislativa aos níveis regional e/ou nacional.

As políticas e instrumentos de captura indireta de mais-valias destinam-se a gerar rendimentos - ou substitutos em espécie – para financiar serviços públicos específicos. Procuram capturar aumentos de valor económico seguindo uma lógica diferente da do aumento de valor pertencente à comunidade. As mais comuns consistem na internalização dos custos ou na mitigação das externalidades negativas das operações de urbanização e construção. Tal poderá efetivar-se através do pagamento pelos proprietários do solo e/ou promotores de custos referentes à manutenção e melhoria dos serviços locais existentes, ou de novas infraestruturas públicas necessárias para suportar as novas áreas urbanizadas ou reurbanizadas.

Diversos instrumentos deste tipo são atualmente aplicados em muitos países, em especial a nível municipal/local (embora variem muito entre países, regiões e localidades). As suas

vantagens relativamente aos instrumentos macro ou de captura direta residem no facto de serem facilmente implementáveis e de perseguirem objetivos mais pragmáticos e menos ideológicos

Os instrumentos de captura de valor do solo comumente utilizados em vários países do mundo para financiar o desenvolvimento urbano são:

- “Betterment contributions” e “special assessments” - os proprietários do solo e/ou promotores pagam ao município uma taxa que cobre os custos dos melhoramentos públicos e das infraestruturas de que beneficiam diretamente
- “Charges for building rights” - os proprietários do solo e/ou promotores pagam ao município uma taxa por direitos adicionais de urbanização, destinada a financiar infraestruturas e outras melhorias públicas
- “Exactions” - os proprietários do solo e/ou promotores pagam um contributo ao município - em dinheiro, terrenos ou em espécie - para suportar os encargos com os serviços ou infraestruturas públicas adicionais exigidos pelas suas operações de urbanização, em troca de aprovações ou licenças especiais para desenvolver ou construir num determinado local
- “Impact fees (Linkage fees)” - os promotores pagam ao município um montante fixo destinado a cobrir os custos decorrentes do impacto de uma determinada operação de urbanização, e depois o município investe estas receitas em certas infraestruturas, instalações ou serviços públicos
- “Inclusionary housing” ou “Inclusionary zoning” - os proprietários do solo e/ou promotores fornecem ao município um certo número de habitações destinadas a habitantes com rendimentos baixos ou médios-baixos, em troca do direito de construir propriedades residenciais ou comerciais a preços de mercado
- “Land readjustment” - os proprietários cooperam conjuntamente com o município ou com o promotor, a fim de reunirem as suas parcelas de terreno para o desenvolvimento de um projeto específico. O terreno partilhado é, seguidamente, dotado de infraestruturas e equipamentos, e depois cada proprietário recebe uma parcela de terreno menor mas mais valiosa, proporcionalmente à sua parcela de terreno inicial
- “Transfer of development rights” - os proprietários pagam ao município uma taxa para transferir o potencial de construção de um determinado terreno (como estabelecido no zoneamento ou planeamento local) para outro terreno não contíguo que se ajuste a densidades de ocupação mais elevadas; esta taxa gera rendimentos para investimento público, e esta transferência de densidade de construção apoia outros objectivos de desenvolvimento urbano.

Políticas de captura de mais-valias

Sistematizam-se na Tabela 1, de forma comparativa, um conjunto de instrumentos de captura de mais-valias em diversos países, de acordo com seis dimensões de análise: legislação; quando e como as capturas de mais-valias são aplicadas (e dificuldades na sua implementação); receptores das mais-valias cobradas (governo central ou municípios); como é avaliado o solo (região geográfica, área específica, ou parcela a parcela); como são aplicadas as mais-valias cobradas, e requisitos adicionais solicitados aos promotores para a satisfação de objetivos de redistribuição social

País	Reino Unido							
Lei (ano)	1909 Housing and Town Planning Act	1932 Town and Country Planning Act	1947 Town and Country Planning	1967 Land Commission Act	1975 Community Land Act	1976 Development Land Tax Act	2004 Barker Report	2010 Community Infrastructure Levy (substituiu o Barker Report)
Tipo de política (objetivos)	Captura de mais valias (não é clara a distinção entre as fontes de mais-valias: infraestruturas públicas ou regulação de uso do solo)	Captura de mais valias (não é clara a distinção entre as fontes de mais-valias: infraestruturas públicas ou regulação de uso do solo)	Captura de mais valias (não é clara a distinção entre as fontes de mais-valias: infraestruturas públicas ou regulação de uso do solo)	Retenção das mais-valias para o estado ou Municípios Política macro de banco de solos (aquisição obrigatória de todo o solo destinado à construção)	Política macro de banco de solos (aquisição obrigatória de todo o solo destinado à construção)	Captura de mais valias (não é clara a distinção entre as fontes de mais-valias: infraestruturas públicas ou regulação de uso do solo)	Proposta de "Planning Gain Supplement"	Captura de mais valias
Cobrança	50% das mais-valias		100% da mais-valia	40% das mais-valias em todo o solo transacionado no mercado (previsto um crescimento gradual nesta percentagem)	Aquisição obrigatória de todo o solo urbanizável pelos municípios	80% das mais-valias	20% das mais-valias (resultantes da atribuição de uma licença de urbanização)	Imposto sobre o espaço adicional permitido por uma licença de planeamento, consistindo em duas componentes: (i) captura direta (resultante da atribuição de uma licença de construção); (ii) componente indireta (baseada nos impactos previstos sobre as infraestruturas urbanas)
Principal recetor do rendimento cobrado			Governo central	Governo central	Municípios	Governo central (a maior parte) Municípios (uma pequena parte)		
Como e quando é aplicada a cobrança?	No momento da aprovação da operação urbanística	Apenas no momento da venda da propriedade A autoridade para cobrar expira 5 anos depois					No momento da aprovação da operação urbanística	
Dificuldades de implementação	Nesse momento é difícil fazer a cobrança aos proprietários do solo	Este "gap" da lei permitia aos proprietários fugirem aos impostos	Provou ser completamente ineficiente			Baixo incentivo financeiro para os municípios A lei apenas foi implementada parcialmente Lei revogada em 1985	Difícil de implementar	
Aplicação das mais-valias capturadas; outros requisitos aos promotores								A habitação social é financiada através de "planning obligations" negociadas com os promotores

País	Israel	Polónia	Espanha	França	
Lei (ano)	1981	Legislação em vigor desde a década de 90	Constituição 1978	"Plafond Légal de Densité"	Urban development fees
Tipo de política (objetivos)	Captura de mais-valias decorrentes da regulação de uso do solo Cobrança de 50% das mais-valias resultantes da aprovação de um plano de urbanização (local ou de pormenor), um uso diferente, uma mudança de uso, ou um novo zonamento em benefício do	Captura de mais-valias decorrentes da aprovação de um plano urbanístico (local ou de pormenor)	Direitos a mais-valias consagrados na Constituição espanhola de 1978	Captura de mais-valias que ultrapassam um certo limite estabelecido nos planos e regulamentos numa certa área relativamente à sua capacidade de construção	Captura de mais-valias que ultrapassam um certo limite estabelecido nos planos e regulamentos numa certa área relativamente à sua capacidade de construção
Cobrança		Cobrança de 0% a 30% das mais-valias	Taxa de cobrança entre 10% e 15% Cobrança de um imposto sobre edifícios, instalações e obras aquando da emissão de licenças	Cobrança de mais-valias que resultam da construção acima de um determinado volume máximo de construção (permitido no "Plan Local d'Urbanisme")	Considera a diferença entre o valor futuro do solo baseado na sua capacidade construtiva e usos previstos (uma vez finalizada a operação de urbanização) e o valor inicial de aquisição do solo
Principal recetor do rendimento cobrado	Municípios (representa uma fonte significativa de financiamento, embora variável)	Municípios		Município	Município
Como e quando é aplicada a cobrança?	Quando a propriedade é vendida ou quando é atribuída uma licença de construção	Quando os planos locais são aprovados A cobrança de mais-valias não foi efetuada na maioria das decisões dedesenvolvimento urbano Cobrança quando a propriedade era vendida, e a autoridade para cobrar expirava 5 anos depois			
Dificuldades de implementação	Aplica a mesma taxa uniforme não discricionária ao solo de propriedade privada e ao solo com acordos de arrendamento de longo prazo (isenções: zonas urbanas degradadas e áreas de regeneração urbana, por questões sociais)	Apenas uma pequena parte do país estava coberta com planos Aplicado mesmo quando não existiam planos (acordos de urbanização ad-hoc) Os "gaps" na lei permitiam aos proprietários fugirem aos impostos A aplicação de uma taxa de imposto discricionária para o mesmo plano de urbanização significava diferentes tratamentos para os proprietários do solo	Avaliação do solo em certas áreas (o que não reflete necessariamente mais-valias em parcelas de solo específicas)		
Avaliação do solo	Parcela a parcela	Parcela a parcela	Numa certa área		
Aplicação das mais-valias capturadas; outros requisitos aos promotores	A sua lógica é facilmente compreensível (assenta em regras eprocedimentos claros)	Uma cobrança de mais-valias inferior a 30% pode implicar custos administrativos demasiado elevados	Os promotores financiam uma vasta gama de serviços públicos Transferência para o domínio público de parte do solo destinado ao desenvolvimento urbano (correspondente à capacidade média de construção da respetiva unidade de execução) (pode ser substituída pela transferência de solo para habitação social)		Os "Fonds d'Aménagement Urbain" são alimentados pelas contribuições dos promotores, e financiam a habitação social local e as políticas de desenvolvimento urbano dirigidas a objetivos sociais

País	Holanda	Itália	Alemanha	Brasil	
Lei (ano)	"Tax Baatbelasting"	Imposto "di scopo"	"Erschliessung sbeitrag"	Contribuição de melhoria	Transferência de direitos de Construção
Tipo de política (objetivos)	Captura de mais-valias decorrentes de infraestruturas públicas ou da regulação de uso do solo	Captura de mais-valias decorrentes da regulação de uso do solo	Captura de mais-valias decorrentes de infraestruturas públicas	Captura de mais-valias decorrentes de infraestruturas públicas ou da regulação de uso do solo	Realização dos direitos de construção noutra propriedade sempre que a sua realização não é possível numa propriedade específica devido ao interesse público
Cobrança	Acordos de desenvolvimento urbano a partir da venda/concessão de parcelas infraestruturadas no âmbito de parcerias público-privadas para o desenvolvimento urbano	Cobrança de imposto sobre o aumento da área bruta de construção, mudanças de uso do solo, ou aumento do número de unidades imobiliárias	Cobrança de contribuições especiais aos proprietários do solo decorrentes do desenvolvimento urbano de determinada área depois de obras públicas de infraestruturização	Cobrança de uma taxa sempre que os direitos de construção ultrapassam um certo rácio área de construção/área do solo	
	Fundo de habitação criado pelo estado				
	Subvenções estatais no acesso a empréstimos bancários				
Principal recetor do rendimento cobrado		Municípios	Municípios	Municípios	Municípios
Aplicação das mais-valias capturadas; outros requisitos aos promotores	Os proprietários do solo vendem solo aos municípios em troca de dinheiro e direitos de construção, sendo depois obrigados a comprar os lotes infraestruturados para construir habitação social				

Tabela 1. Comparação de instrumentos de captura de mais-valias em diversos países

Políticas e diretrizes de planeamento

A captura de mais-valias em Portugal

A revisão da Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo tornou-se necessária a partir de 2008 por um conjunto de razões:

- Falta de flexibilidade e capacidade de adaptação dos planos às dinâmicas territoriais
- Sobreposição e complexidade de modelos e de planos
- Tempos excessivos na elaboração e revisão de planos
- Proliferação de terrenos expectantes (não evitados pelo modelo de planeamento assente na espacialização da expansão urbana)
- Dificuldade de controlo da expansão urbana, e dos mercados de terrenos urbanos
- Peso excessivo dos terrenos urbanos nos custos finais do imobiliário
- Apropriação pelos proprietários fundiários das mais-valias decorrentes de decisões de planeamento e investimentos públicos
- Especulação fundiária e imobiliária (que muitas vezes conduzia à corrupção)

Estas constatações levaram à identificação de dificuldades e ineficiências no funcionamento do sistema de planeamento e gestão territorial em vigor até então, nomeadamente:

- Desarticulação entre o planeamento do uso do solo, o funcionamento do mercado, e a tributação
- Ineficiências dos instrumentos de uso do solo existentes
- Falta de perspetivas estratégicas
- Dificuldades na avaliação fundiária
- Falta de controlo sobre a especulação

No sentido de superar estas lacunas e ineficiências, a Lei de bases gerais da política pública de solos de ordenamento do território e de urbanismo (Lei nº 31/2014) assenta num novo paradigma, que tem como principais objetivos:

- O reforço da integração das políticas do território
- O aumento eficácia dos mecanismos de execução dos planos
- A sustentabilidade económica e financeira dos processos de desenvolvimento urbano
- A simplificação e agilização das condições de realização das operações urbanísticas
- A promoção da equidade e da coesão social

No que se refere à sustentabilidade económica e financeira dos processos de desenvolvimento urbano, esta lei visava regular a formação e distribuição de mais-valias fundiárias, promover

uma gestão territorial mais eficaz e proactiva, e aproximar os diferentes instrumentos da política fundiária. Estes objetivos foram perseguidos através:

- Da clarificação dos direitos e deveres dos intervenientes na ocupação, uso e transformação do solo
- Da explicação das relações entre propriedade e direitos de construção, assegurando uma distribuição transparente, eficiente e justa dos custos e benefícios do desenvolvimento urbano

As principais inovações introduzidas pela Lei nº31/2014 foram:

- A clarificação do regime do solo – em “rústico” ou “urbano”, suprimindo a classificação de solo “urbanizável”
- A criação de um fundo municipal para a sustentabilidade ambiental e urbanística, alimentado pela cobrança de taxas sobre mais-valias, a fim de promover a reabilitação urbana, a sustentabilidade dos ecossistemas, e a prestação de benefícios ambientais.
- O reforço da cooperação intermunicipal para melhor gestão dos recursos naturais, infraestruturas e equipamentos
- A maior celeridade no planeamento territorial – através de um Plano Diretor Municipal mais flexível e adequado
- A concentração de todas as regras vinculativas para os particulares no Plano Diretor Municipal
- Novos instrumentos para a gestão do território pelos municípios no sentido de promover a regeneração urbana
- Partilha dos benefícios e encargos do desenvolvimento urbano pelos proprietários fundiários e promotores
- Aplicação das mais-valias a objetivos sociais

No entanto, alguns aspetos complementares de carácter estratégico para a captura de mais-valias, que já tinham sido debatidos previamente não foram incluídos nesta lei, por decisão da Assembleia da República. Assim, embora a lei reconheça que os planos territoriais geram mais-valias, não reconhece outras fontes de mais-valias como sejam as alterações de uso, requalificação de certas áreas, ou atribuição de licenças para usos mais intensivos do solo. Também não prevê qualquer tipo de intervenção para regular as relações entre os direitos de propriedade e o desenvolvimento urbano. Não propõe regras para a parametrização das mais-valias, nem a percentagem destinada à redistribuição social, o momento, ou as condições de execução da respetiva cobrança.

Esta Lei remete para os Planos Diretores Municipais a elaboração de documentos técnicos que apoiem a sustentabilidade económica e financeira das operações urbanísticas, nos quais os aspetos operacionais de implementação deste tipo de instrumentos poderão ser melhor adaptados às realidades urbanas e contextuais específicas de cada município.

Fontes complementares de informação

Alterman, R. (2012), “Land Use Regulations and Property Values: The “Windfalls Capture” Idea Revisited”. In: Nancy Brooks, Kieran Donanghy and Gerrit-Jan Knapp (eds.), *The Oxford Handbook on Urban Economics and Planning* (pp. 755-786). Oxford University Press.

Askew, Janet (2018), “A British perspective on added value capture: ups and downs during its history”. In: Jean-David Gerber, Thomas Hartmann, Andreas Hengstermann (eds.), *Instruments of Land Policy - Dealing with Scarcity of Land*. Abington: Routledge

Beatley, Timothy (1988) “Development exactions and social justice”. In: Rachele Alterman (ed.), *Evaluation of real estate exactions, linkage and alternative land policies* (pp. 83-95). New York University Press, New York and London.

Decreto-Lei nº 80/2015 – Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial

Direção Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano (2011), *Preparação*

do projeto da nova Lei do Solo – Workshop com especialistas - Documento de apoio ao debate, Lisboa, DGOTDU, 2011-05-04,

Fainstein, Susan S. (2012), “Land value capture and justice”. In: Gregory K. Ingram and Yu-Hung Hong (eds.), *Value capture and land policies* (pp. 21 – 40). Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.

George, H. (1879), “Progress and poverty”. The Country Live Press: New York.

Guinote, J. (2019) A afetação social das mais-valias no planeamento urbano – a nova lei de solos em Portugal, GOT, *Revista de Geografia e Ordenamento do Território*.

Hendricks, Andreas; Kalbro, Thomas; Llorente, Marie; Vilmin, Thierry; Weitkamp, Alexandra (2017), “Public value capture of increasing property values – What are “unearned increments”? A comparative study of France, Germany and Sweden”. In: Erwin Hepperle, Robert Dixon-Gough, Reinfried Mansberger, Jenny Paulsson, Józef Hernik, Thomas Kalbro (eds.), *Land Ownership and Land Use Development. The integration of past, present and future in spatial planning and land management policies* (pp. 257 – 281). European Academy of Land Use and development, Europäische Akademie für Bodenordnung, Académie Européenne des Sciences du Foncier, vdf Hochschulverlag AG an der ETH Zürich.

Ingram, Gregory K.; Hong, Yu-Hung (2012), “Land value capture: Types and outcomes”. In: Gregory K. Ingram and Yu-Hung Hong (eds.), *Value capture and land policies* (pps. 3 – 18). Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.

Muñoz-Gielen, Demetrio; van der Krabben, Erwin (2018), “Introduction”. In Demetrio Muñoz Gielen, Erwin van der Krabben (eds.), *Public infrastructure, private finance: Developer obligations and responsibilities*. Routledge research in planning and urban design. Routledge: New York.

Rebelo, Emilia Malcata (2017), “Land betterment capture revisited: A methodology for territorial plans”, *Land use Policy*, Vol. 69 (2017), pp. 392-407