

Universidade do Porto
Faculdade de Engenharia / Faculdade de Arquitectura

INSTRUMENTOS FISCAIS E REABILITAÇÃO URBANA

Rui Vaz das Neves Macedo Ribeiro

Dissertação submetida para satisfação parcial dos requisitos do grau de Mestre em
Planeamento e Projecto do Ambiente Urbano

Dissertação realizada sob a supervisão de
Professora Doutora Isabel Breda Vázquez,
Do Departamento de Engenharia Civil
Da Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto

Porto, Junho de 2005

RESUMO

Esta tese tem como objectivo demonstrar a pertinência da utilização de instrumentos fiscais nos processos de reabilitação de áreas urbanas degradadas.

Inicia-se pela análise do debate teórico existente em torno das actuais políticas urbanas associadas à regeneração/reabilitação urbana, que têm adoptado algumas medidas fiscais de discriminação positiva dos territórios carenciados, como forma de atrair o investimento privado. São analisados também três modelos fiscais utilizados com sucesso na reabilitação de áreas urbanas degradadas, em três países anglo-saxónicos.

Seguidamente procede-se à descrição dos tributos contemplados no sistema fiscal português que incidem sobre a actividade urbanística e sobre o património, tendo como objectivo analisar as potencialidades da sua aplicação no processo de reabilitação urbana.

A partir de casos de estudo que envolvem zonas históricas degradadas em seis municípios nacionais de média e grande dimensão, identificam-se e analisam-se os instrumentos fiscais que têm sido utilizados para efeito da sua reabilitação urbana, bem como os restantes programas e iniciativas destinados a esse mesmo fim.

O desenvolvimento destas análises permite constatar que a utilização de incentivos fiscais na reabilitação urbana pode desempenhar um papel fundamental, sobretudo no contexto actual marcado pela existência de fortes restrições à realização de despesa pública.

Conclui-se, assim, que no sistema fiscal Português existe ainda uma margem significativa, quer para melhorar e alargar os benefícios e agravamentos já instituídos, quer para introduzir novos incentivos fiscais, de apoio à reabilitação urbana.

ABSTRACT

The purpose of this work is to show the utter importance of applying fiscal instruments in the physical regeneration of urban damaged areas.

We did a meta-analysis of the recent urban regeneration policies, which have adopted positive fiscal discrimination measurements in urban damaged areas, as a way of attraction to private investment. Three successful, Anglo-Saxon, fiscal models used in the regeneration of urban damaged areas were analysed.

The Portuguese fiscal instruments, focusing on urbanism activity and patrimony, are described and applied to the urban regeneration process.

Six case studies of medium/big dimensions national municipalities, with damaged urban historical areas are presented. These cases allow us to identify the fiscal instruments used in urban regeneration, and understand their position in global measurements and programmes of the municipality.

The fiscal benefits given by the municipalities and attributed for urban rehabilitation can represent a fundamental tool, mainly in the actual background characterized by the strong restrictions to the public expense.

In conclusion, in the Portuguese fiscal system there are plenty of opportunities to improve the existing fiscal instruments for urban regeneration and to design new fiscal incentives.

INDICE	Página
ENQUADRAMENTO	
1. Âmbito do trabalho	15
2. Metodologia	15
3. Condições de desenvolvimento	16
CAP. I – REGENERAÇÃO URBANA – CONCEITOS E POLÍTICAS GERAIS	
1.1 Introdução	17
1.2 Definição de conceitos	17
1.3 Evolução geral das políticas de Regeneração Urbana no contexto europeu.	20
1.3.1 Antecedentes históricos da Regeneração Urbana na Europa	20
1.3.2 Evolução das políticas de Regeneração Urbana nalguns países da Europa	20
1.3.3 Evolução dos principais princípios de actuação	21
1.3.4 Políticas actuais de Regeneração Urbana	22
1.3.5 Algumas perspectivas futuras da Regeneração Urbana	24
1.4 Conclusões	25
CAP. II – O FINANCIAMENTO DA REGENERAÇÃO URBANA	
2.1 Introdução	27
2.2 O Financiamento privado da regeneração urbana	28
2.2.1 O comportamento do investidor privado	28
2.2.2 A motivação do sector privado	33
2.2.3 As perspectivas do promotor, do investidor e do utilizador	36
2.2.4 Conclusões	39
2.3 O Financiamento público da regeneração urbana	43
2.3.1 Subsídios estatais de apoio à regeneração urbana	46
2.3.2 Instrumentos fiscais de apoio à regeneração urbana	47
2.3.2.1 Introdução	47
2.3.2.2 Revisão bibliográfica	47
2.3.2.3 Conclusões	63
2.4 A adopção de incentivos fiscais na regeneração urbana: alguns exemplos.	68
2.4.1 Os exemplos anglo-saxónicos	68
2.4.1.1 Deduções no imposto sobre o rendimento (Irlanda)	69
2.4.1.2. O <i>Development Cost Charge</i> (Canadá)	79
2.4.1.3. O <i>Tax Incremental Financing</i> (EUA)	82
2.4.2 Aplicação das experiências anglo-saxónicas ao caso Português	85
2.4.2.1 O modelo Irlandês	85
2.4.2.2. O modelo Canadiano	89
2.4.2.3. O modelo americano	90
2.4.3 Conclusões	92
2.5 Conclusões	94
CAPÍTULO III – Fiscalidade do Urbanismo e Fiscalidade Predial em Portugal	
3.1 Introdução	99
3.2 Definição de Tributação e Benefícios Fiscais	99
3.2.1 Fins, pressupostos e classificação dos tributos	99
3.2.2 Benefícios fiscais e situações de não sujeição tributária	100
3.3 Definição de Fiscalidade do Urbanismo e Fiscalidade Predial	101
3.3.1 Fiscalidade do Urbanismo	101
3.3.2 Fiscalidade Predial	102
3.4 A Fiscalidade do Urbanismo	103
3.4.1 A tributação das mais-valias	103

ÍNDICE	Página
3.4.2 Tributação Geral das mais-valias	103
3.4.2.1 Tributação em IRS	103
3.4.2.2 Tributação em IRC	107
3.4.3 Tributação especial das mais-valias	111
3.4.3.1 O encargo de mais-valia	112
3.4.3.2 Contribuições especiais	113
3.4.4 As taxas e as compensações urbanísticas	114
3.4.4.1 As taxas urbanísticas	114
3.4.4.2 As compensações urbanísticas	117
3.5 A Fiscalidade predial	120
3.5.1 Tipos de prédios	120
3.5.2 O Imposto Municipal sobre Imóveis – IMI	122
3.5.3 O Imposto Municipal sobre Transmissões Onerosas – IMT	127
3.5.4 O Imposto de Selo - IS	130
3.6 A tributação dos Rendimentos Prediais	132
3.6.1 Tributação em IRS	132
3.6.2 Tributação em IRC	133
3.7 Síntese dos tributos que incidem sobre o urbanismo e sobre o património	135
<i>CAPÍTULO IV – Fiscalidade do Urbanismo e Fiscalidade Predial no processo de Reabilitação Urbana</i>	
4.1. Introdução	139
4.2 Definição de Reabilitação Urbana	139
4.3 Aplicação dos tributos ao caso concreto da reabilitação urbana.	142
4.4 A Fiscalidade do Urbanismo na Reabilitação Urbana	144
4.4.1 A tributação das mais-valias	144
4.4.1.1 Tributação Geral das mais-valias em IRS e IRC	144
4.4.1.2 Tributação especial das mais-valias	146
4.4.2 As taxas e as compensações urbanísticas	148
4.4.2.1. As taxas urbanísticas	148
4.4.2.2. As compensações urbanísticas	152
4.5 A Fiscalidade predial na Reabilitação Urbana	156
4.5.1 O Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI)	156
4.5.2 O Imposto Municipal sobre Transmissões Onerosas (IMT)	160
4.5.3 O Imposto de Selo (IS)	161
4.5.4 A tributação dos Rendimentos Prediais	162
4.6 Razões da atribuição de benefícios fiscais nas zonas históricas e ACRRU	162
4.7 Conclusões	163
<i>CAPÍTULO V – Iniciativas e Programas de Reabilitação Urbana adoptados por alguns municípios portugueses</i>	
5.1 Introdução	167
5.2 Estudos de caso	168
5.3 Metodologia	169
5.4 Análise comparativa dos programas e iniciativas de reabilitação urbana	169
5.4.1 Delimitação das áreas históricas	169
5.4.2 Estruturas de apoio às áreas históricas objecto de reabilitação urbana	173
5.4.3 Instrumentos de gestão territorial em vigor	177
5.4.4 Dados quantitativos sobre as zonas históricas a reabilitar	184
5.4.5 Parcerias Público-Privadas (PPP) para a reabilitação física	185
5.4.6 Programas de comparticipação de obras de reabilitação	191

INDICE	Página
5.4.7 Benefícios e agravamentos fiscais atribuídos pelos municípios	196
5.4.8 Outras iniciativas dos municípios	201
5.4.8.1 Gestão urbanística prioritária	201
5.4.8.1 Candidatura do centro histórico a Património Mundial	203
5.4.8.2 Processos de determinação de obras / obras coercivas	205
5.4.8.3 Sociedades de Reabilitação Urbana (SRU's)	206
5.4.8.4 Estratégia global de intervenção e modelo de operacionalização	209
5.4.9 Valorização imobiliária das zonas históricas no contexto concelhio	213
5.5 Síntese geral das iniciativas e programas de reabilitação urbana adoptados	218
5.6 A pertinência dos instrumentos fiscais na reabilitação urbana	225
5.7 Algumas recomendações	229
CONCLUSÕES	231
Referências bibliográficas	243
ANEXOS	
Anexo A – Benefícios fiscais existentes e propostos de novo	245
Anexo B – Áreas históricas objecto de reabilitação urbana	247
Anexo C – Estruturas de apoio às áreas históricas	249
Anexo D – Instrumentos de gestão territorial que incidem sobre áreas históricas	253
Anexo E – Parcerias público-privadas para a reabilitação urbana	259
Anexo F – Programas de comparticipação de obras em áreas históricas	263
Anexo G – Benefícios e agravamentos fiscais atribuídos em zonas históricas	265
Anexo H – Outros programas e iniciativas para a reabilitação urbana	267
Anexo I – Programas e iniciativas actuais dos municípios	271
Anexo J – Coeficientes de localização previstos nas zonas históricas	273

LISTA DE QUADROS	Página
Quadro 1.1 - Factores de manifestação da degradação urbana	18
Quadro 1.2 - Custos da degradação urbana	19
Quadro 1.3 - Evolução dos princípios das intervenções públicas em áreas urbanas degradadas	22
Quadro 2.1 - Tipos de medidas de minimização do risco	40
Quadro 2.2 - Classificação das medidas de política de solos	44
Quadro 2.3 - Instrumentos fiscais utilizados na Irlanda, no Canadá e nos E.U.A.	69
Quadro 2.4 - Pacote de incentivos do modelo irlandês	70
Quadro 2.5 - Capital allowance (1986-1994)	72
Quadro 2.6 - Capital allowance (1994-1999)	73
Quadro 2.7 - Capital allowance (Living over the shop, Town renewal scheme)	74
Quadro 2.8 - Capital allowance (Park and ride, Jardins de infância, Lares de idosos)	74
Quadro 2.9 - Section 23 (1986-1994)	75
Quadro 2.10 - Section 23 (1994-1999)	75
Quadro 2.11 - Section 23 (Living over the shop, Town renewal scheme)	76
Quadro 2.12 - Section 23 (Park and ride, Residências de estudantes)	76
Quadro 2.13 - Double rent (1986-1994)	76
Quadro 2.14 - Vantagens e desvantagens na utilização de deduções no imposto sobre o rendimento	87
Quadro 2.15 - Lições do modelo irlandês	87
Quadro 2.16 - Medidas para fomentar o uso residencial	88
Quadro 2.17 - Medidas para combater a especulação	88
Quadro 2.18 - Contrapartidas do DCC e do TRIU	89
Quadro 2.19 - Vantagens e desvantagens na utilização de incentivos ao nível da TRIU	90
Quadro 2.20 - Vantagens e desvantagens no congelamento do IMI	91
Quadro 2.21 - Lições do modelo americano	92
Quadro 2.22 - Benefícios fiscais a utilizar na reabilitação dos centros históricos portugueses	93
Quadro 2.23 - Ensino decorrentes da aplicação dos 3 regimes fiscais	93
Quadro 3.1 - Resumo dos tributos que incidem sobre o urbanismo e sobre os prédios	102
Quadro 3.2 - Tributação Geral das mais-valias	111
Quadro 3.3 - Encargo de mais-valia – caso geral	112
Quadro 3.4 - Encargo de mais-valia – casos práticos	113
Quadro 3.5 - Contribuições Especiais	114
Quadro 3.6 - As taxas e compensações urbanísticas	119
Quadro 3.7 - Relação entre as taxas e compensações urbanísticas e o tipo de custos que suportam	120
Quadro 3.8 - Tipos de prédios para efeitos do CIMI	121
Quadro 3.9 - Tipos de prédios para efeitos de IRS	121
Quadro 3.10 - Actualização do valor patrimonial tributário para efeitos de IMI.	125
Quadro 3.11 - Comparação das condições de isenção de CA e de IMI	125
Quadro 3.12 - Comparação das taxas de CA e de IMI	126
Quadro 3.13 - IMI (Resumo)	126
Quadro 3.14 - Reforço dos poderes tributários do município – Redução/agravamento das taxas de IMI	126
Quadro 3.15 - Reforço dos poderes tributários do município - Isenção de IMI	127
Quadro 3.16 - Comparação das taxas previstas pelo CIMSISD e pelo CIMT	129
Quadro 3.17 - IMT (Resumo)	129

LISTA DE QUADROS	Página
Quadro 3.18 - Isenções de IMT cujo reconhecimento da isenção compete à câmara municipal	130
Quadro 3.19 - IS sobre a aquisição onerosa ou gratuita dos bens imóveis, o arrendamento e o subarrendamento	132
Quadro 3.20 - Tributação dos rendimentos prediais	134
Quadro 4.1 - Definição dos vários tipos de obras	141
Quadro 4.2 - Definição dos vários tipos de operações urbanísticas	142
Quadro 4.3 - Quadro de acção para utilização dos benefícios e agravamentos fiscais propostos no CIMI	159
Quadro 5.1 - Área, população e nº de edifícios dos concelhos seleccionados	168
Quadro 5.2 - ACRRU's decretadas no município de Lisboa	171
Quadro 5.3 - Estruturas de apoio à reabilitação urbana	175
Quadro 5.4 - Medidas previstas nos IGT em vigor que incidem sobre zonas históricas	181
Quadro 5.5 - Dados quantitativos sobre as zonas históricas	185
Quadro 5.6 - Programa "Porto com Pinta"	186
Quadro 5.7 - Programa "Lisboa a cores"	187
Quadro 5.8 - Programa "Repovoar Lisboa"	187
Quadro 5.9 - Programa "Quem Cuida Ama"	188
Quadro 5.10 - Resultados esperados dos programas "Lisboa a Cores", "Repovoar Lisboa" e "Quem Cuida Ama"	188
Quadro 5.11 - Programa municipal de Reabilitação de Imóveis em Mau Estado de Conservação e Devolutos do Concelho de Lisboa por parte de Jovens	189
Quadro 5.12 - Permuta de Bens Presentes por Bens Futuros (Coimbra)	189
Quadro 5.13 - Programa PRAUD/ Obras	193
Quadro 5.14 - Programas de comparticipação de obras de reabilitação utilizados em cada município, consoante o tipo de obras a financiar	194
Quadro 5.15 - Coeficientes de localização no município do Porto	213
Quadro 5.16 - Coeficientes de localização no município de Vila Nova de Gaia	214
Quadro 5.17 - Coeficientes de localização no município de Vila do Conde	215
Quadro 5.18 - Coeficientes de localização no município de Viana do Castelo	215
Quadro 5.19 - Coeficientes de localização no município de Lisboa	216
Quadro 5.20 - Coeficientes de localização no município de Coimbra	216

Lista de Abreviaturas

abc ou **ABC** – Área bruta de construção
ACRRU – Área crítica de recuperação e reconversão urbanística
AM – Assembleia Municipal
APDL – Administração dos Portos do Douro e Leixões
BEI – Banco Europeu de Investimento
CA – Contribuição autárquica
CCA – Código da contribuição autárquica
CE – Comissão Europeia
CIMI – Código do imposto municipal sobre Imóveis
CIMT – Código do imposto municipal sobre transmissões onerosas
CIMSISD – Código do imposto municipal de Sisa e do imposto sobre sucessões e doações
CIRC – Código do imposto sobre o rendimento colectivo
CIRS – Código do imposto sobre o rendimento singular
CIS – Código do imposto de selo
CI – Coeficiente de localização
CM – Câmara Municipal
CMC – Câmara Municipal de Coimbra
CML – Câmara Municipal de Lisboa
CMP – Câmara Municipal do Porto
CRUARB – Comissariado para a reconversão urbana da área Ribeira-Barredo
D - Decreto
DCC – Development Cost Charge
DGCI – Direcção-Geral dos Impostos
DGOTDU – Direcção Geral de Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano
DL – Decreto de lei
DR – Diário da República
DR – Decreto regulamentar
EBF – Estatuto dos benefícios fiscais
EM – Empresa municipal
EPUL – Empresa pública de urbanização de Lisboa
EUA – Estados Unidos da América
GTL – Gabinete técnico local
Ha – hectare
HCC – Habitação a custos controlados
ICERR – Instituto para a Conservação e Exploração da Rede Rodoviária
ICOR – Instituto para a Construção Rodoviária
IEP – Instituto das Estradas de Portugal
IGT – Instrumento de gestão territorial
IMI – Imposto Municipal sobre Imóveis
IMT – Imposto Municipal sobre Transmissões Onerosas

INE – Instituto Nacional de Estatística
INH – Instituto Nacional de Habitação
IPPAR – Instituto Português do Património Arquitectónico
IRC – Imposto sobre o rendimento colectivo
IRS – Imposto sobre o rendimento singular
IS – Imposto de selo
ISD – Imposto sobre sucessões e doações
IVA – Imposto sobre o valor acrescentado
JAЕ – Junta Autónoma das Estradas
LFL – Lei das Finanças Locais
OCDE – Organização de cooperação e desenvolvimento económicos
PDM – Plano Director Municipal
PII – Programa integrado de intervenção
PMOT – Plano Municipal de Ordenamento do Território
POLIS – Programa nacional de requalificação urbana e valorização ambiental das cidades
POOC – Plano de Ordenamento da Orla Costeira
PPI – Plano Plurianual de Investimentos
PP – Plano de Pormenor
PPP – Parceria Público-Privada
PRAUD – Programa de recuperação de áreas urbanas degradadas
PROCOM – Programa de apoio ao comércio
PU – Plano de Urbanização
RECRIA – Regime especial de comparticipação na recuperação de imóveis arrendados
RECRIPH – Regime especial de comparticipação e financiamento na recuperação de prédios urbanos em regime de PH
REHABITA – Regime de apoio à recuperação habitacional em áreas urbanas antigas
RJUE – Regime jurídico da Urbanização e da Edificação
SIM – Sistema de informação multi-critério
SOLARH – Programa de solidariedade e apoio à recuperação de habitação
SRU – Sociedade de Reabilitação Urbana
TID – Tax Incremental District
TIF – Tax Incremental Financing
TRIU – Taxa municipal pela realização, manutenção e reforço de infra-estruturas urbanísticas
UE – União Europeia
UNESCO – United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization
UOPG – Unidade Operativa de Planeamento e Gestão
ZH – Zona histórica
ZIP – Zona de intervenção prioritária

ENQUADRAMENTO

1. Âmbito do trabalho

O presente trabalho incide sobre a reabilitação física de áreas urbanas centrais e zonas históricas degradadas, enquanto uma das vertentes do processo de regeneração urbana de áreas urbanas problemáticas, que se caracteriza por envolver também vários outros aspectos de índole social, económica e ambiental.

As áreas problemáticas a estudar estão, pois, sujeitas a diferentes processos de degradação urbana, que acontecem a vários níveis:

- ao nível económico: Degradação associada a dinâmicas económicas traduzida no declínio económico e na reduzida dinâmica de investimentos;
- ao nível social: Degradação associada a transformações sociais tais como o envelhecimento da população e a baixa qualificação da população jovem;
- ao nível do edificado privado: Degradação associada a condições de habitabilidade reflectida no elevado número de fogos devolutos, na elevada percentagem de fogos em mau estado de conservação ou ruína e no reduzido número de imóveis reabilitados;
- ao nível das infra-estruturas públicas: Degradação associada a condições de dotação e estruturação física do território marcada pela obsolescência das infra-estruturas e pela carência de equipamentos e serviços.

No conjunto dos diversos meios de intervenção disponíveis para concretizar estratégias de regeneração urbana, pretende-se analisar em que medida a aplicação de instrumentos fiscais de discriminação positiva em determinado território urbano degradado poderá influenciar a sua reabilitação física, nomeadamente ao nível do edificado privado.

Em suma, o presente trabalho visa demonstrar a pertinência da utilização de instrumentos fiscais no processo de reabilitação física de áreas centrais e históricas degradadas, em Portugal.

2. Metodologia

A metodologia utilizada neste trabalho consiste no desenvolvimento das seguintes fases:

1. Análise do debate teórico existente em torno das actuais políticas urbanas europeias associadas à regeneração/reabilitação, que têm adoptado algumas medidas de discriminação positiva dos territórios carenciados no domínio fiscal, como forma de atrair o investimento privado.

2. Descrição dos tributos contemplados no sistema fiscal português que incidem sobre o urbanismo e sobre o património, para depois os aplicar ao processo de reabilitação urbana.
3. Estudo empírico de seis estudos de caso em seis municípios nacionais de média e grande dimensão com zonas históricas degradadas, com vista a identificar e analisar o conjunto de iniciativas e programas utilizados para efeitos de reabilitação urbana, em cada um deles, e essencialmente perceber como são aplicados os instrumentos fiscais nesse contexto.

3. Condições de desenvolvimento.

No capítulo I define-se o que se entende por regeneração urbana e descreve-se, de forma geral, a evolução das políticas de regeneração urbana, desde a sua origem até aos dias de hoje.

No capítulo II mostra-se como se tem processado o financiamento da regeneração urbana, que procura, através da utilização de dinheiros públicos na criação de subsídios e incentivos fiscais, em áreas urbanas degradadas, arrastar o investimento de somas muito maiores de dinheiros privados para essas zonas.

Demonstra-se também como diferentes tipos de incentivos fiscais utilizados em três países anglo-saxónicos, que constituem exemplos de sucesso na regeneração urbana de áreas urbanas degradadas, podem ser adaptados à realidade nacional.

No Capítulo III descrevem-se os tributos, benefícios e penalizações previstos no sistema fiscal português, que incidem sobre a actividade urbanística e sobre a propriedade (imóveis) que, por sua vez, constituem a base de actuação da vertente física do processo de regeneração urbana¹.

No Capítulo IV faz-se a aplicação dos tributos nacionais, que incidem sobre a actividade urbanística e sobre o património, ao caso concreto e específico da reabilitação urbana, começando por se estudar os benefícios e agravamentos fiscais legalmente instituídos, para depois se propor a sua melhoria ou alargamento, ou até a introdução de novos benefícios fiscais, tudo com vista à dinamização do processo de reabilitação urbana nas zonas históricas degradadas.

No capítulo V analisam-se os programas e iniciativas que têm sido utilizados numa amostra de seis municípios portugueses (Porto, Vila Nova de Gaia, Vila do Conde, Viana do Castelo, Lisboa e Coimbra), que visam a reabilitação urbana de zonas históricas degradadas, sendo dada particular relevância ao estudo dos benefícios fiscais utilizados para esse efeito.

¹ Adiante designada de reabilitação urbana.

CAPÍTULO I – REGENERAÇÃO URBANA – CONCEITOS E POLÍTICAS GERAIS

1.1 Introdução

Antes de se iniciar o desenvolvimento do tema que se propõe tratar no presente trabalho, importa começar por explicar o que se entende pelo conceito mais abrangente regeneração urbana, de modo a perceber-se como a reabilitação física apenas constitui uma das suas várias vertentes.

Procurar-se-á também descrever como têm evoluído as políticas de regeneração urbana, desde a sua origem até aos dias de hoje, sem deixar de se perspectivar os temas emergentes que prevê virem a influenciar as futuras políticas, estratégias e intervenções nesse âmbito.

1.2 Definição de conceitos

De acordo com o dicionário² “Regenerar” significa:

- Gerar ou produzir novamente;
- Reproduzir ou restabelecer o que estava destruído;
- Dar nova vida;
- Reformar, reorganizar, restaurar, melhorar, aperfeiçoar, emendar, corrigir.

No âmbito mais específico da biologia “Regenerar” consiste na reconstrução de tecidos danificados ou destruídos, ou na reposição do sistema no estado inicial, a partir dos tecidos preexistentes.

Assim, **Couch (2003)** define a regeneração urbana, por analogia à biologia, referindo que é o campo das políticas públicas que se preocupa com³:

- o restabelecimento da actividade económica nas zonas em declínio;
- a restauração da coesão ou inclusão social onde se verifiquem fenómenos de exclusão;
- a restituição da qualidade ambiental ou do equilíbrio ecológico onde se tenha deteriorado.

A regeneração urbana pode envolver a reabilitação de estruturas existentes, o “re-desenvolvimento” de edifícios e locais existentes ou simplesmente a reutilização de solos urbanos, frequentemente abandonados ou poluídos.

² Grande Dicionário da Língua Portuguesa, Tomo V, p. 447, Círculo de Leitores, 1991.

³ “Urban Regeneration in Europe”, p. 2, Chris Couch, Charles Fraser and Susan Percy, Blackwell Publishing, 2003.

Portanto, a Regeneração Urbana, consiste muito mais na gestão e planeamento de áreas urbanas existentes do que no planeamento e desenvolvimento de nova urbanização em áreas de expansão.

Por outro lado, **Vazquez (2000)** define a **Regeneração Urbana** como o campo das políticas públicas que pretende dar resposta aos problemas crescentes de degradação urbana que se têm verificado, nas últimas décadas, em vastas zonas das cidades europeias.

A **degradação urbana** consiste, pois, num processo complexo e abrangente de sucessivas rupturas face a padrões correntes de qualidade urbana, que pode afectar tanto o centro como as periferias das cidades e que se manifesta através de uma grande diversidade de factores económicos, sociais, funcionais e espaciais.

Quadro 1.1 – Factores de manifestação da degradação urbana

Factores	Descrição
Económicos	• Desemprego de longa duração; • Exclusão do mercado de trabalho; • Formas de trabalho precário; • Desigualdade salarial;
Sócio-demográficos	• Transformações na estrutura das famílias; • Enfraquecimento das relações familiares e sociais; • Pobreza extrema; • Marginalidade;
Funcionais e espaciais	• Efeitos da reestruturação espacial das cidades, que desviam atenções e recursos das suas áreas centrais; • Consequências de algumas políticas públicas de habitação social, de transportes colectivos ou de localização de serviços públicos que tornam determinadas áreas das cidades menos propícias à localização de habitação, à implantação de actividades económicas ou à mera frequência dos cidadãos; • Políticas públicas orientadas para a promoção da competitividade urbana em detrimento de programas distributivos;

A conjugação e concentração destes factores numa determinada área urbana provocam um efeito exponencial de degradação (“espiral de declínio”) que contribui para a estigmatização da zona (“efeito-estigma”), dificultando a inversão dessa tendência.

A degradação urbana tem, assim, custos importantes quer para o indivíduo que nela reside ou trabalha (comerciante, empresário), quer para o Estado (ou autarquia), que se traduzem:

- numa limitação de escolhas e de oportunidades, para o primeiro;
- em elevadas despesas suplementares, para o segundo;

Estes custos podem ser ainda enquadrados em 3 domínios, de acordo com os seus efeitos ou consequências, tal como se expõe no quadro seguinte.

Quadro 1.2 – Custos da degradação urbana

Tipo de custo	Descrição
Económico	• Dificuldade de captar iniciativa empresarial; • Despesas suplementares (públicas e privadas) para resolver problemas provocados pela criminalidade e pelo vandalismo urbano; • Elevados custos da regeneração urbana, com destaque para as despesas relacionadas com o parque edificado e com os problemas ambientais;
Social e Humano	• Perda em capital humano; • População com fortes carências ao nível educativo e formativo (e que se encontra excluída do mercado de trabalho formal, ou vê o seu acesso dificultado); • Situações generalizadas de baixos rendimentos, desemprego, dependência, quebra de sentido cívico, identidade colectiva e solidariedade; • Degradação das infraestruturas públicas e privadas (nomeadamente da habitação); • Crescimento da insegurança, de actos de vandalismo e da criminalidade urbana;
Urbano	• Perspectiva do indivíduo: Despesas suplementares que este é obrigado a fazer para superar os efeitos negativos da área urbana que habita, ou onde investe; • Perspectiva da administração pública (local e central): Despesas suplementares que resultam da diferença entre as despesas correntes efectuadas nestas áreas e o mesmo tipo de despesas realizadas nas áreas isentas da conjugação de problemas que se encontram naquelas.

No âmbito do presente trabalho, importa salientar que a inversão da degradação urbana das áreas centrais e zonas históricas implica elevadíssimas despesas “compensatórias” ou “correctivas” com a reabilitação física das infra-estruturas e dos equipamentos públicos, a suportar pelo Estado, bem como do parque edificado privativo, a custear pelos privados.

Estas despesas acrescidas, relativamente às verificadas noutras zonas das cidades, impedem que o mercado funcione normalmente, por si próprio, pelo que, neste sentido, a **Regeneração Urbana** é também definida como o processo de inversão da decadência económica, social e física nas vilas e cidades onde se chegou a uma fase em que as forças de mercado, só por si, já não são suficientes (Royal Institution of Chartred Surveyors, Reino Unido, 1996).

1.3 Evolução geral das políticas de Regeneração Urbana no contexto europeu.

1.3.1 Antecedentes históricos da Regeneração Urbana na Europa

As cidades encontram-se em permanente mudança, nunca são estáticas, nunca se encontram acabadas e estão sempre a adaptar-se a novas circunstâncias.

Mas nos últimos 30 anos muitas cidades europeias têm experimentado um ritmo de mudança muito mais rápido do que qualquer outro período da sua história recente.

As causas de tão rápida evolução na organização e funcionamento das cidades são essencialmente duas: A primeira consiste na reestruturação radical da base económica das cidades que ocorreu quando deixaram de ser centros industriais de manufatura e produção para se tornarem centros de serviços e locais de consumo; A segunda é o processo de descentralização e sub urbanização que arrastou muitas funções das áreas centrais ou interiores das cidades para a periferia.

Estas duas tendências resultaram no abandono em larga escala de terrenos e edifícios, na degradação ambiental, no desemprego laboral e em graves problemas sociais. Estes efeitos foram particularmente severos nas antigas áreas industriais⁴, mas também afectaram fortemente as áreas centrais tradicionais e históricas de muitas cidades europeias.

O Reino Unido, constituindo um dos primeiros países europeus a industrializar-se foi também um dos primeiros a sofrer este tipo de mudanças. Por isso, algumas das primeiras políticas destinadas a enfrentar o declínio e a reestruturação das áreas urbanas surgiram neste país, tendo, inclusivamente, o termo “Regeneração Urbana” origem no planeamento metropolitano britânico dos meados dos anos 70 (Couch et al., 2003).

1.3.2 Evolução das políticas de Regeneração Urbana nalguns países da Europa

Desde a 2ª guerra mundial (1945), a maioria das cidades europeias enfrentou o problema da habitação obsoleta através de políticas massivas de extinção de bairros miseráveis e realocização das respectivas populações.

Gradualmente desde o final dos anos 60, cada país mudou as suas políticas para programas mais sensíveis de renovação de habitação e melhoria das áreas degradadas.

Em meados dos anos 70, no Reino Unido, e dos anos 80 no resto da Europa ocidental, a estrutura tradicional da indústria de muitas cidades estava a ser sujeita a rápidas mudanças,

⁴ Cidades ou regiões que, até recentemente, dependiam da exploração mineira, da manufatura tradicional (produção de aço, produtos químicos, têxteis, estaleiros de construção de navios, indústria pesada), portos marítimos e transporte ferroviário.

tornando-se o desemprego e as privações sociais nas maiores preocupações políticas de então.

Nos anos 90, foi reconhecido que a manutenção e melhoramento de áreas urbanas existentes originam benefícios ambientais a longo prazo.

O Livro Verde do Ambiente Urbano (CE, 1990) demonstrou que a protecção global do ambiente podia ser alcançada através de políticas urbanas que tivessem como principais objectivos:

- A criação ou recriação de vilas e cidades que proporcionem um ambiente atractivo e aprazível para os seus habitantes;
- O favorecimento de estratégias que enfatizem os usos mistos e um desenvolvimento mais denso.

Por conseguinte, existe hoje muito interesse na regeneração urbana como instrumento das políticas urbanas a todos os níveis políticos, conjugado com o investimento massivo de capital (público e privado) no processo.

Ao nível europeu a comissão europeia encontra-se ocupada com a mudança do foco da política europeia de assuntos como a agricultura para os assuntos urbanos. Esta tendência encontra-se reflectida na introdução de programas baseados em fundos estruturais como o URBAN, na promoção de programas de investigação e estruturais como o Interreg II, III e o 5º e 6º quadro de trabalho “City of tomorrow”.

Ao nível nacional, a maioria dos países europeus reexaminaram recentemente as suas políticas urbana e criaram nova legislação que releva a importância de um maior esforço para melhorar as condições das áreas urbanas.

A emergência de uma nova corrente de acção no ambiente urbano, que está a dominar a política urbana de vários países, tem levantado questões sobre a aparente inadequação dos processos tradicionais de intervenção e de planeamento urbano na gestão da regeneração das cidades e na resolução, ou pelo menos na atenuação de muitos outros problemas sociais e económicos que surgiram com a evolução das economias do mundo ocidental (Couch et al. 2003).

1.3.3 Evolução dos principais princípios de actuação em áreas urbanas degradadas.

Nas três décadas que se seguiram ao fim da II guerra mundial (1945), as intervenções públicas assentavam numa lógica assistencialista, própria do Estado-Providência, baseando-se em princípios de justiça social e de redistribuição.

Neste contexto foram efectuados grandes investimentos públicos ao nível da habitação, educação, emprego, desenvolvimento da actividade económica, apoio às famílias e inserção social.

Nos anos setenta e oitenta as intervenções públicas em áreas urbanas degradadas visavam inverter os ciclos de perda e exclusão que aí se verificavam mas o seu carácter altamente sectorial, limitou o alcance dos resultados esperados. Pelo facto dessas intervenções não se inserirem em estratégias urbanas mais abrangentes, não conseguiram induzir a constituição de parcerias público-privado, nem promover a participação das entidades e comunidades interessadas.

A partir dos anos noventa, em virtude do falhanço das políticas sectoriais dos anos 70 e 80 na resolução dos problemas de escala local, alguns países europeus criaram programas que procuram integrar e concentrar as políticas sectoriais em áreas delimitadas das cidades, designadamente nas mais degradadas – Integração territorial das políticas sectoriais.

Por regra, estas iniciativas fazem parte de uma estratégia governamental mais vasta que tem como principal objectivo o combate à concentração da pobreza urbana, da exclusão social e da degradação urbana em determinadas áreas das cidades, designadamente nos seus centros ou em zonas periféricas (Vazquez et al. 2000).

Quadro 1.3 - Evolução dos princípios das intervenções públicas em áreas urbanas degradadas

Período	Tipo de intervenção	Objectivos	Área de intervenção
1945-1975	Assistencialista	Justiça social e redistribuição	Áreas urbanas degradadas
1975-1990	Sectorial	Inversão os ciclos de perda e exclusão	
Desde 1990	Plurisectorial e integrada	Combate à concentração da pobreza urbana, da exclusão social e da degradação urbana.	

1.3.4 Políticas actuais de Regeneração Urbana

Um estudo da OCDE de 1998⁵ sistematizou os grandes princípios orientadores e as características fundamentais que enquadram as actuais políticas de regeneração urbana.

Este estudo realça alguns **aspectos fundamentais** a ter em conta na formulação das políticas de regeneração urbana, entre os quais:

⁵ Intégrer les Quartiers em Difficulté, Organisation de Coopération e Développement Économiques, Paris, 1998.

- A incapacidade dos mecanismos de mercado na resolução dos problemas de exclusão social, de pobreza e de equidade, sendo por isso fundamental o papel da administração pública na sua solução;
- A necessidade de conciliar condições sociais e desempenho económico;
- Os contextos actuais de descentralização e restrição financeira;
- A importância de promover políticas urbanas mais activas e menos assistencialistas;
- A necessidade de atender a objectivos de desenvolvimento sustentável e cidadania;
- A importância crescente das iniciativas locais e das parcerias público-privadas;

Assim, com vista a adaptar-se ao contexto actual, as **políticas** de regeneração urbana têm-se baseado nos seguintes grandes princípios orientadores:

- Participação dos agentes e das comunidades na sua definição;
- Coordenação horizontal e vertical;
- Atenção às especificidades locais, mediante elaboração do diagnóstico das áreas urbanas degradadas;
- Prevenção da intensificação progressiva dos problemas de modo a evitar a designada “espiral de declínio” da zona e consequente estigmatização;
- Abordagem plurisectorial e integrada das complexas questões da degradação urbana;
- Avaliação das políticas e das intervenções para possibilitar correcções;
- Divulgação de boas práticas;

Por sua vez, as **estratégias** políticas a elaborar devem ser:

- Globalizantes, que incidam sobre diversos domínios: social, económico, requalificação física e funcional, fundiário;
- Específicas, apoiadas nas potencialidades económicas e sociais locais;
- Abertas ao exterior, que não se limitem às especificidades locais;
- Construtivas, que não originem externalidades negativas sobre o resto da cidade, acautelando a deslocalização dos problemas para outras zonas;
- Contínuas no tempo, nomeadamente no combate a problemas de coesão social, formação profissional e desenvolvimento económico, que apenas se resolvem a longo prazo.

A concretização da estratégia exige a adopção de vários **meios de intervenção**, nomeadamente:

1. Organização combinada e sistemática de programas de subvenção existentes lançados pela administração pública;
2. “Discriminação positiva dos territórios” que pode envolver uma concentração excepcional de recursos num território bem delimitado;
3. Modelos de intervenção sustentados em acções de economia local (criação de associações, empregos regulares a partir de serviços sociais...);

No conjunto dos meios enumerados realça-se, para efeitos do presente trabalho, a **discriminação positiva** de determinados territórios urbanos, em favor dos residentes, trabalhadores ou actividades locais, que pode efectuar-se a vários níveis:

- Subsídios e Subvenções;
- Incentivos fiscais;
- Regulamentação;
- Educação e formação profissional;

No que respeita à **discriminação positiva no domínio fiscal**, é importante não deixar de mencionar alguns efeitos negativos que podem ocorrer decorrentes da adopção desse instrumento, tais como:

- Reduzido nº de empresas criadas;
- Reduzido nº de postos de trabalho criados para os residentes;
- Desenvolvimento de actividades económicas pouco compatíveis com a função habitação;
- Deslocalização de empresas viáveis de áreas vizinhas para a área em apreço;
- Criação do estigma de “zona franca” na zona em causa;

1.3.5 Algumas perspectivas futuras da Regeneração Urbana

Uma recente publicação datada de 2003 que incidiu sobre a análise de 8 estudos de caso relativos a áreas degradadas de 8 países europeus, sujeitas a processos de regeneração urbana recentes, conclui que:

“A regeneração urbana é hoje uma actividade principal em qualquer dos países considerados⁶ e constitui, cada vez mais, um objectivo principal da própria Comissão Europeia.”

Este trabalho enumera também os novos temas que influenciam e influenciarão no futuro próximo as políticas, estratégias e intervenções de regeneração urbana, dos quais se salientam:

- A necessidade de promover uma imagem atractiva da área;
- A importância das parcerias locais de longo prazo;
- A integração dos objectivos políticos de sustentabilidade nos programas de regeneração;
- O potencial da renovação cultural;
- A necessidade de construir políticas de inclusão social e de valorização do capital social.

⁶ Inglaterra, Escócia, Irlanda, França, Itália, Holanda, Bélgica e Alemanha.

Esta nova agenda está a amadurecer e a tornar-se cada vez mais central nos processos de regeneração urbana dos países europeus prevendo-se, a prazo, que tenham impactos positivos nas comunidades envolvidas.

Importa pois realçar que o processo de regeneração urbana envolve muitos outros aspectos além da reabilitação física, sobre a qual incide o presente trabalho, incluindo um número crescente de objectivos de índole social, económica e ambiental, de uma forma cada vez mais integrada.

1.4 Conclusões

A regeneração urbana é o campo das políticas públicas que procura dar resposta aos complexos problemas de degradação urbana, de índole económica, social e ambiental ou física que se têm verificado, nas últimas décadas, em vastas zonas, centrais ou periféricas, das cidades.

As primeiras políticas de regeneração urbana, desenvolvidas depois da segunda guerra mundial, começaram por assentar numa lógica assistencialista, baseando-se em princípios de justiça social e redistribuição, para nos anos 70 e 80 se focarem, através de políticas altamente sectorializadas, na inversão dos ciclos de perda e exclusão que se verificavam nas áreas urbanas degradadas e, finalmente, nos dias de hoje, procurarem abordar os problemas de forma plurisectorial e integrada, em áreas delimitadas das cidades.

A concretização das actuais políticas de regeneração urbana exige a adopção de vários meios de intervenção tais como a criação e articulação de programas públicos de subvenção focados na regeneração urbana, a concentração de recursos em áreas delimitadas a regenerar visando a discriminação positiva desses territórios e o desenvolvimento de modelos de intervenção que elevem a economia local.

A discriminação positiva dos territórios urbanos degradados pode efectuar-se através do recurso a vários instrumentos, nomeadamente: subsídios; incentivos fiscais; regulamentação específica; qualificação (educação) e formação profissional.

No contexto actual, caracterizado por fenómenos de descentralização e de restrição financeira, os incentivos fiscais podem assumir um papel preponderante enquanto instrumentos de intervenção privilegiados.

Igualmente, a criação de parcerias público-privadas locais, de longo prazo, pode constituir um meio fundamental para atingir a concentração de recursos que se pretende nas zonas urbanas degradadas, uma vez que o sector público, por si próprio, tem cada vez menos meios financeiros disponíveis para o efeito.

Finalmente, importa salientar que o processo de regeneração urbana envolve muitos outros aspectos além da reabilitação física, sobre a qual incide o presente trabalho, envolvendo um número crescente de objectivos de índole social, económica e ambiental, de forma cada vez mais integrada.

CAPÍTULO II – O FINANCIAMENTO DA REGENERAÇÃO URBANA

2.1 Introdução

A forma de atingir a regeneração urbana e o papel dos sectores público e privado no seu financiamento, têm vindo a ser objecto de considerável debate.

Uma linha comum da discussão atribui particular importância à regeneração física, onde a propriedade do solo e do edificado assume uma função primordial.

Por um lado, a propriedade (do solo e dos edifícios) constitui a base física onde se desenvolvem as funções económicas e todo o tipo de outras actividades.

Por outro lado, a propriedade é um activo que proporciona rendimentos, cujo valor depende das relações locais de oferta e procura.

Ora, as áreas sujeitas a processos de regeneração urbana são normalmente caracterizadas por um baixo valor da propriedade, em virtude da sua subutilização ou utilização obsoleta e do estado de abandono e degradação das suas infra-estruturas, sendo difícil obter um valor consensual de mercado.

O reduzido nº de transacções e a falta de informação sobre os valores de mercado tornam-no pouco transparente e, portanto, muito sujeito a elevados níveis de risco e incerteza, factores que são determinantes para o desincentivo ao investimento privado (Adair et al, 2003, p. 1065).

Efectivamente, muitos dos problemas que impedem o desenvolvimento do mercado imobiliário nas áreas centrais degradadas provêm das condições de ineficiência e imperfeição em que o mercado opera, constatando-se que a oferta e a procura não se auto-equilibram, até porque, geralmente, a oferta é muito superior à procura.

Na ausência de procura efectiva, as áreas urbanas degradadas têm sido tradicionalmente consideradas pelo sector privado como pouco atractivas para o investimento pelo que a estimulação do mercado nessas zonas tem sido geralmente dependente da intervenção do sector público (Adair et al, 2003, p. 1065).

No entanto, é preciso ter em conta que a regeneração urbana é um processo complexo que envolve não só o desenvolvimento físico das áreas degradadas, mas também a renovação da actividade económica, a inclusão social, a manutenção e construção de comunidades e a qualidade ambiental.

Assim, o Estado é um actor fundamental na estimulação da actividade privada, não só enquanto suporte do processo de desenvolvimento físico (promotor de infra-estruturas e equipamentos públicos), mas também como moderador de externalidades negativas, garante das necessidades sociais, da conservação dos recursos, da qualidade ambiental e da herança cultural (Adair et al, 1994 B, p. 47).

Pelos motivos referidos, o sector público tem financiado o processo de regeneração urbana essencialmente através de mecanismos de atribuição de:

- subvenções ou subsídios e/ou
- incentivos fiscais.

Desta forma procura-se que a utilização de dinheiros públicos na regeneração urbana arraste o investimento de somas muito maiores de dinheiros privados.

Assim, o sector privado, quando estimulado pelos subsídios e incentivos estatais, pode financiar a regeneração urbana mediante vários mecanismos, em função do tipo de actor envolvido, podendo ser distinguidas três diferentes perspectivas: do investidor, do promotor, e do utilizador.

São estes dois tipos de financiamento (público e privado) que se pretendem analisar e desenvolver de seguida, dando particular ênfase ao papel dos incentivos fiscais na regeneração física, por constituírem o tema do presente trabalho.

2.2 O Financiamento privado da regeneração urbana

2.2.1 O comportamento do investidor privado

Adair et al (1999) procuraram avaliar o comportamento do investidor privado na regeneração urbana, testando as várias hipóteses até então avançadas sobre a falta de interesse do sector privado em investir na regeneração urbana, designadamente:

1. Os projectos e localizações de regeneração urbana são caracterizados pelo sector privado como sendo de alto risco e baixo retorno, oferecendo apenas fracas oportunidades de investimento.
2. O factor determinante do investimento privado nos projectos de regeneração urbana consiste na existência de medidas de minimização do risco e na limitação de oportunidades de investimento alternativas.

3. Os investidores aplicam parâmetros específicos de decisão nos investimentos em projectos de regeneração urbana procurando lucros superiores àqueles que são obtidos noutros projectos.

Para proceder a essa avaliação, utilizaram os resultados de uma investigação mais vasta sobre o comportamento dos vários intervenientes no processo de regeneração urbana, focando-se exclusivamente sobre os resultados relativos ao comportamento dos investidores privados empresariais.

Estes resultados foram obtidos através da realização de entrevistas a 108 responsáveis de empresas inglesas envolvidas em processos de regeneração urbana, seleccionadas em função do grupo de investidores a que pertenciam e do total do capital investido.

Na análise verificou-se a existência de um número crescente de empresas envolvidas em projectos de regeneração urbana, que investem em projectos de dimensão e valor relativamente baixo, em virtude da diminuição registada da procura, da tendência para uma menor exposição ao risco e, conseqüentemente, para políticas de acesso ao crédito mais cautelosas.

Efectivamente, tem-se constatado uma mudança da natureza do investimento, de projectos “bandeira” de grande dimensão para projectos de menor valor, adversos ao risco e mais direccionados para a comunidade, o que aliás caracteriza os projectos de regeneração urbana desenvolvidos na última década.

No entanto, nestes projectos, o lucro esperado continua a ser o principal factor que influencia as **decisões de investimento**, seguido da minimização do risco.

Assim, nos investimentos em localizações de regeneração urbana, uma vez que o risco é mais elevado, as empresas esperam acumular lucros acima da média.

Na **avaliação de novos projectos** de investimento pelas empresas constata-se que:

- O crescimento das rendas prediais (procura por novos ocupantes);
- O crescimento do capital investido (procura dos investidores);
- O nível de risco esperado;
- A qualidade do projecto de desenvolvimento;

são factores aproximadamente com o mesmo peso, o que demonstra e confirma a propensão dos investidores se estarem a tornar adversos ao risco.

Em termos de critérios de avaliação importa ainda salientar que a disponibilidade de subsídios, de parcerias e de benefícios fiscais, quando considerados isoladamente, parece ter pouca importância na selecção de novos projectos.

No entanto, é notório que as medidas de redução do risco associadas à regeneração urbana, tais como:

- os subsídios estatais,
- o adiantamento de fundos de financiamento,
- a garantia do rendimento e
- os benefícios fiscais
- a simplificação dos processos de aquisição e de emparcelamento de terrenos e
- a provisão de um nível mínimo de infra-estruturas

, quando consideradas em conjunto e de forma integrada, assumem uma importância primordial na tomada de decisão.

No que respeita aos factores que as empresas consideram com potencial para **melhorar o fluxo dos fundos públicos** para a regeneração urbana verifica-se que são dominados por um conjunto de instrumentos não financeiros, com particular destaque para:

- a simplificação de procedimentos e
- a clareza das políticas.

Aparentemente, não existe procura de mais dinheiros públicos, mas sim de:

- maior flexibilidade das práticas existentes e de
- mais iniciativas políticas inovadoras

, de modo a que as agências ou entidades envolvidas na regeneração urbana sejam capazes de reagir em tempo à mudança das condições de mercado.

Efectivamente, o nível de interesse em medidas fiscais (reduções ou isenções de longo prazo) é relativamente baixo, indicando que uma tal estratégia, quando desacompanhada de outras medidas complementares, pode não contribuir para melhorar significativamente o fluxo de fundos privados para a regeneração urbana.

Além da referida clareza dos procedimentos e das políticas públicas, onde se incluem:

- a simplificação dos procedimentos de planeamento e
- a facilitação dos procedimentos de emparcelamento de terrenos

existe ainda um conjunto de outros factores não financeiros importantes na criação de um ambiente que estimulará o fluxo dos fundos privados para a regeneração urbana, tais como:

- a descontaminação e preparação de terrenos;
- a garantia de um nível mínimo de infra-estruturação;

- a formulação das iniciativas de acordo com as prioridades do sector privado e com os requisitos comerciais;

Por último, as empresas consideram que as iniciativas de financiamento do tipo Project Finance parecem ter potencial para serem aplicadas na regeneração urbana, mas necessitam de ser reorganizadas de modo a que o modelo financeiro seja adaptado às características particulares deste processo.

Caixa 2.1 - O comportamento do investidor privado na regeneração urbana (Adair et al, 1999)

O estudo identificou três aspectos fundamentais, relativamente ao comportamento dos investidores (empresariais) na tomada de decisão:

1. *Motivos do investimento das empresas na regeneração urbana;*
2. *Critérios de avaliação dos projectos de regeneração urbana;*
3. *Factores indutores dos fluxos financeiros do sector privado para a regeneração urbana.*

No que respeita aos **motivos do investimento na regeneração urbana**, verifica-se que:

- *O lucro esperado é o principal factor que influencia as decisões de investimento, com 70% dos entrevistados a considerá-lo um factor essencial e apenas 5% a achá-lo de pouca importância.*

Aparentemente, as empresas estão a deter os seus investimentos nas localizações sujeitas a regeneração urbana, esperando acumular lucros acima da média.

- *A segurança do investimento ou o risco é o segundo factor mais importante que influencia as decisões de investimento, com 33% dos respondentes a considerá-lo um factor importante, contra 14 % que o consideram de pouca importância.*

É notório que o lucro constitui um objectivo mais tangível e mensurável do que o risco e que, apesar do último ser importante, é relativamente menos significativo que o lucro total.

- *A diversificação do investimento em novas oportunidades, tais como os projectos de regeneração urbana, também pode influenciar as decisões de investimento.*

Em termos dos **critérios de avaliação** que influenciam a tomada de decisões em relação a novos projectos, constata-se que:

- *68% dos entrevistados identificam o crescimento das rendas prediais e o aumento da procura associada como sendo os principais factores a ter em consideração na avaliação dos projectos de regeneração urbana (apenas 2% os consideram de pouca importância).*
- *Por sua vez, 62% consideram o aumento do capital investido e da procura por investidores, como sendo os principais factores na avaliação dos projectos de regeneração urbana (somente 0% os consideram com pouca influência).*
- *O nível de risco esperado também exerce uma grande influência na tomada de decisão (54%).*

O enorme peso dos 3 factores supra referidos na análise da viabilidade dos projectos de regeneração urbana sugere que, em muitos aspectos, a avaliação de tais projectos pouco difere da elaborada para outros projectos de investimento imobiliário.

Caixa 2.1 - O comportamento do investidor privado na regeneração urbana (Adair et al, 1999)

- A qualidade do desenvolvimento (44%) é também considerada muito importante na avaliação do sucesso dos projectos de regeneração urbana.
- Existem ainda outros critérios de avaliação de segunda ordem que são utilizados na avaliação e selecção de novos projectos, conforme a seguir se descrevem, por ordem decrescente de importância, nomeadamente:
 - A sustentabilidade dos projectos a longo prazo;
 - Os custos de construção e de aquisição de terrenos;
 - A qualidade do ambiente envolvente e da vizinhança;
 - As facilidades no emparcelamento de terrenos.
- Importa também salientar as seguintes observações decorrentes das opiniões dos entrevistados:
 - A disponibilidade de subsídios e de parcerias dirigidas para a regeneração urbana, tem pouca importância na selecção de novos projectos;
 - A existência de benefícios fiscais tem ainda menos importância ainda para a mesma finalidade.

Isto parece querer dizer que os investidores não avaliam inicialmente os projectos com base nos mecanismos de regeneração disponíveis na área em causa, antes os considerando de forma idêntica a outras oportunidades empresariais de negócio.

- No entanto, é notório que as **medidas de redução do risco** associadas à regeneração urbana, quando consideradas em conjunto, assumem uma importância primordial na tomada de decisão, com 79% dos entrevistados a considerá-las relevantes.

As principais medidas que as empresas normalmente procuram são:

- os subsídios estatais, além de outras tais como
- o adiantamento de fundos de financiamento,
- a garantia do rendimento e
- os benefícios fiscais

bem como, adicionalmente:

- a simplificação dos processos de aquisição e de emparcelamento de terrenos e
- a provisão de um nível mínimo de infra-estruturas.

Dos factores com potencial para facilitar o fluxo dos fundos privados para a regeneração urbana, verifica-se que:

- As iniciativas de financiamento emergem como factores fundamentais, nomeadamente:
 - A clareza de procedimentos na implementação de iniciativas do tipo "Project Finance" (PFI) – 55%;
 - A simplificação administrativa dos programas de subvenção estatal – 53%.

Isto indica que existe uma clara falta de conhecimento relativamente à aplicabilidade das iniciativas de Project Finance nos projectos de regeneração urbana, relativamente às fontes convencionais de financiamento, apesar destas continuarem a necessitar de melhor divulgação (25%).

- O nível de interesse em medidas fiscais (reduções ou isenções de longo prazo) é baixo (25%), indicando que uma tal estratégia pode não contribuir para melhorar o fluxo de fundos privados para a regeneração urbana.
- A descontaminação e preparação de terrenos têm também uma influência importante (58%) no desbloqueamento dos fundos privados.

Caixa 2.1 - O comportamento do investidor privado na regeneração urbana (Adair et al, 1999)

- *Outras medidas que são também consideradas importantes, embora menos, são:*
 - *A garantia de um nível mínimo de infra-estruturação;*
 - *A clareza dos processos e das políticas públicas;*
 - *A formulação das iniciativas de acordo com as prioridades do sector privado e com os requisitos comerciais;*
 - *A simplificação dos procedimentos de planeamento;*
 - *A facilitação dos procedimentos de emparcelamento de terrenos.*

A aglomeração deste conjunto de factores aponta para a relativa importância dos instrumentos não financeiros na criação de um ambiente que estimulará o fluxo dos fundos privados para a regeneração urbana.

- *Em termos do sector público, o acréscimo da responsabilização das entidades públicas e o papel do Estado central como facilitador não são vistos como factores importantes.*

2.2.2 A motivação do sector privado

Os mesmos autores (**Adair et al, 2000**) promoveram uma investigação que se baseou na realização de uma série de discussões com três grupos de actores envolvidos no processo de regeneração urbana na Grã-Bretanha, criteriosamente seleccionados:

- Um grupo do sector público composto por representantes do governo central e local, bem como de empresas ou entidades públicas ligadas ao desenvolvimento urbano;
- Um grupo do sector privado constituído por promotores, investidores, financeiros, agentes mediadores e ocupantes;
- Um grupo misto, com representantes tanto do sector público como do sector privado.

As discussões focaram-se sobre 4 temas principais, nomeadamente:

1. A motivação do investimento privado na regeneração urbana;
2. Mecanismos políticos para estimular o investimento privado na regeneração urbana;
3. O financiamento da regeneração urbana;
4. A minimização do risco.

Estas discussões visavam determinar os mecanismos mais eficazes para atrair o financiamento privado para a regeneração urbana, em particular as condições indutoras do investimento privado e os mecanismos de minimização do risco.

Da discussão do primeiro tema (a motivação do investimento privado) resultaram algumas ilações que se desenvolvem de seguida.

Os investidores privados aplicam os mesmos critérios de decisão, seja no investimento em projectos de regeneração urbana, seja em quaisquer outras oportunidades de investimento,

nomeadamente os que procuram garantir a maximização do retorno do capital investido, ou seja, do lucro.

Neste contexto, as iniciativas de financiamento público são elementos fundamentais de preocupação para o sector privado, particularmente no que respeita:

- à clareza dos procedimentos na implementação dos mecanismos de financiamento e
- à simplificação da administração dos subsídios.

Efectivamente, muitos investidores privados que procuram, sempre que possível, procedimentos simples e directos, consideram altamente burocrático e moroso aceder aos fundos públicos.

Esta situação sugere que, uma administração lenta e burocrática dos subsídios pode até agir como um desincentivo na atracção do investimento privado, contrariando a própria função dos referidos subsídios.

Adicionalmente, o investimento privado tem maiores probabilidades de ocorrer em áreas onde os dados do mercado sobre o lucro esperado são transparentes e onde o promotor pode demonstrar a viabilidade financeira dos projectos, o que normalmente não sucede em áreas sujeitas a processos de regeneração urbana.

Caixa 2.2 - A motivação do sector privado (Adair et al, 2000)

Os privados tomam decisões de investimento com base em análises de risco pelo que, sabendo que os projectos de regeneração urbana acarretam, por regra, um risco acrescido, também esperam obter, em compensação, lucros acrescidos relativamente aos alcançados nos restantes projectos, designadamente nos desenvolvidos em novas áreas de expansão urbana.

As regras de mercado induzem pois, inevitavelmente, os promotores a procurar as localizações que ofereçam menores dificuldades, ou seja, onde o risco seja menor.

Assim sendo, o lucro é o primeiro factor que influencia as decisões de investimento dos privados em projectos de regeneração urbana que esperam, em primeiro lugar, obter rendimentos acima da média e, em segundo, com a máxima segurança através da minimização do factor risco.

As principais componentes do lucro traduzem-se no aumento do valor da propriedade e no acréscimo do nível de procura para compra ou arrendamento.

Contudo, conforme já foi referido, nas áreas de regeneração, o nível de conhecimento do mercado é relativamente baixo, o que constitui um dos maiores obstáculos ao investimento nessas zonas.

Por isso, as políticas de regeneração urbana devem fazer com que as áreas centrais se tornem suficientemente atractivas para o sector privado, conferindo-lhes a capacidade de proporcionar uma margem de lucro aceitável que assegure a viabilidade financeira dos projectos de regeneração, contribuindo ao mesmo tempo para a melhoria dos indicadores locais de qualidade de vida urbana.

É normalmente aceite que o sector privado tem consciência social, mas que está sempre em segundo

Caixa 2.2 - A motivação do sector privado (Adair et al, 2000)

plano relativamente ao lucro.

*Em áreas sujeitas a processos de regeneração urbana, o sector privado procura geralmente uma **margem de lucro de 20%**, sob pena do investimento ser desviado para outros projectos ou localizações.*

Uma elevação da economia local combinada com medidas de minimização do risco podem ajudar a criar um ambiente de confiança nas áreas de regeneração urbana, que proporcione um alto retorno do investimento.

A atracção de um maior fluxo de investimento para as áreas centrais das cidades requer, por conseguinte, a definição de áreas prioritárias de discriminação positiva pelo sector público, onde se combinam mecanismos tais como:

- *Concentração de recursos financeiros (subsídios; incentivos fiscais);*
- *Disponibilização de terrenos ou edifícios, eventualmente através do recurso à expropriação;*
- *Flexibilização de procedimentos administrativos;*
- *Simplificação e celeridade no licenciamento das operações;*
- *Elaboração de um "Masterplan" que oriente e, ao mesmo tempo, comprometa os investidores;*

No entanto, é preciso ter em consideração que a utilização de fundos públicos em larga escala nos projectos de regeneração urbana pode trazer também alguns efeitos negativos, nomeadamente:

- *Subsídio-dependência do sector privado;*
- *Favorecimento de uns em relação a outros;*

Por exemplo, as questões relacionadas com a aquisição de edifícios ou terrenos expectantes são consideradas de alto risco nas áreas de regeneração urbana.

Os locais de propriedade singular têm mais probabilidades de serem favorecidos pelo sector privado, pela maior facilidade inerente à sua aquisição.

A compropriedade transforma a regeneração urbana num processo complexo, apenas sendo possível transpor os problemas através do recurso a empresas urbanísticas ou agências similares com poderes para expropriar áreas de regeneração em larga escala (CE, 1996, p. 186), uma vez que este processo moroso de negociação e aquisição requer atitudes profissionais e uma cooperação flexível por parte dos órgãos locais.

Assim, a utilização deste tipo de mecanismos reduz o risco de aquisição da propriedade e diminui os fluxos financeiros nas fases iniciais do projecto, facilitando o investimento privado nas áreas de regeneração urbana

Por outro lado, grande parte das empresas privadas vê a renovação urbana como uma actividade predominantemente da responsabilidade do sector público e não do sector privado.

*A este respeito pensa-se que as **autoridades locais** devem adoptar atitudes pró-activas que permitam:*

- *publicitar o uso de programas de incentivos e de atribuição de subsídios,*
- *disponibilizar rapidamente a informação relevante para o mercado e*
- *simplificar procedimentos administrativos, com vista à diminuição do tempo de licenciamento das operações.*

Todavia, conforme atrás se referiu, existe o risco dos privados se focarem sobretudo nas vantagens financeiras concedidas pelas autoridades locais do que na implementação da regeneração urbana, em si.

É por isso fundamental para o sucesso da operação, a criação de uma visão pró-activa e partilhada do processo, entre o sector público e o sector privado.

Caixa 2.2 - A motivação do sector privado (Adair et al, 2000)

As técnicas de avaliação dos projectos de investimento são essencialmente baseadas em experiências anteriores e dados históricos.

Nos projectos de regeneração urbana, a metodologia de avaliação deve abranger não só a viabilidade e o lucro esperados, mas também indicadores como a criação de emprego ou a qualidade de vida almejada.

Aliás, a distinção que tem sido feita em várias zonas entre iniciativas financeiras e de outro tipo é inútil, sendo preferível pensá-las como parte de um todo, ou seja, como parte do desenvolvimento económico local.

Em suma, um dos usos mais eficientes dos dinheiros públicos na regeneração urbana consiste em arrastar o investimento de somas muito maiores de dinheiros privados (Urban Task Force, 1999), sem esquecer a necessidade de co-responsabilizar o sector privado na consecução de um objectivo comum – a regeneração da área em causa.

2.2.3 As perspectivas do promotor, do investidor e do utilizador

Adair et al (2003) abordaram o financiamento privado da regeneração urbana, tendo em conta três diferentes perspectivas: do promotor, do investidor e do utilizador.

Enquanto que o sector público é caracterizado por uma multiplicidade de entidades e diferentes níveis de governança, o sector privado é constituído por investidores de curto prazo e de longo prazo, promotores, investidores e ocupantes/utilizadores.

Os princípios básicos são os seguintes:

- O sector privado sozinho não concretizará a regeneração e, por isso,
- O sector privado exigirá do sector público algum apoio para minimizar o risco verificado nas áreas de regeneração urbana.

Neste processo, o actor que corre o risco inicial, de curto prazo, assume um papel central – normalmente os promotores imobiliários criam as oportunidades para os investidores de longo prazo – apesar do investimento institucional em áreas de regeneração urbana, continuar a ser problemático.

Efectivamente, as várias iniciativas até hoje desenvolvidas não têm tido sucesso na captação do investimento institucional.

As iniciativas políticas têm-se antes focado no desenvolvimento inicial das actividades que permitam obter resultados em áreas de regeneração, através da atribuição de um nível suficiente de incentivos que permita equilibrar o risco do desenvolvimento e possibilite à banca ter confiança para conceder crédito às empresas de promoção imobiliária.

Por conseguinte, a principal fonte do financiamento ou investimento do sector privado na regeneração tem sido sobretudo focada no desenvolvimento, em detrimento do investimento de longo prazo e da actividade do mercado.

Para atingir estes dois últimos objectivos, que asseguram a sustentabilidade ao longo do tempo da operação de regeneração urbana, são necessários modos de pensamento inovadores e novos veículos de investimento, bem como o estabelecimento de desafios claros com vista à concretização futura da regeneração.

Caixa 2.3 – Três perspectivas de financiamento do sector privado (Adair et al, 2003)

Os **promotores** são receptivos a oportunidades de investimento, mas dadas as potenciais dificuldades associadas à trajectória do ciclo económico e do mercado imobiliário, em resultado das oscilações que se verificam entre a existência de procura ou de excesso de oferta de imóveis, consideram necessário assegurar mecanismos de apoio à regeneração urbana numa perspectiva de longo prazo, até porque, nestas situações, a sustentabilidade é um assunto chave.

Deste modo, o sucesso dum projecto de regeneração deve ser medido não apenas através da sua viabilidade no mercado privado, mas sobretudo mediante a avaliação da sua sustentabilidade no tempo, que só ocorre quando as necessidades e aspirações dos consumidores são satisfeitas a longo prazo.

Os fundos privados são a principal fonte de financiamento da regeneração urbana e são constituídos essencialmente por capitais próprios do promotor e por empréstimos à banca.

Nos projectos de regeneração urbana, a estrutura de financiamento é crucial na determinação da viabilidade do processo, contribuindo decisivamente para atenuar o risco e obter uma adequada margem de lucro.

Por regra, os empréstimos de curto prazo são utilizados nas primeiras fases dos projectos e os capitais próprios nas últimas

Os empréstimos de curto prazo contraídos pelos promotores abrangem, por regra, apenas 70 a 75% do investimento total (incluindo o custo de aquisição do terreno e dos edifícios degradados), uma vez que a parte restante (25 a 30%) é normalmente suportada pelo sector público.

Uma vez que numa situação de regeneração urbana a sustentabilidade é um assunto chave, os projectos devem ser acompanhados por metodologias de avaliação da sua viabilidade que calculem com o máximo rigor possível os custos inerentes e estimem os lucros esperados, incluindo também indicadores tais como o nº de empregos que se esperam criar e o nível de qualidade de vida almejado.

Se o projecto de regeneração urbana for bem coordenado e planeado, prevendo a agenda de pagamentos, evitando derrapagens de custos, contemplando alguns gastos de emergência para eventuais imprevistos e assegurando o comprador ou investidor final, então o projecto deverá ser financeiramente viável e assegurar um adequado retorno do investimento (Adair et al, 2000).

Num cenário destes parece ser possível concretizar projectos de regeneração inteiramente financiados por crédito bancário, reduzindo o risco do promotor, que passa a ser assumido pelo banco ou pela instituição de crédito.

Por regra, este tipo de operações financeiras são construídas para uma escala temporal de 5 a 10 anos, incluindo a aquisição da propriedade, a concretização do projecto e a sua comercialização.

No entanto, os projectos de regeneração de grande dimensão correm o risco de ultrapassar o ciclo de negócio acima referido (5 a 10 anos), aumentando exponencialmente o risco para o promotor e para a banca.

Por este motivo, as estratégias de regeneração devem ser projectadas para o longo prazo, devendo

Caixa 2.3 – Três perspectivas de financiamento do sector privado (Adair et al, 2003)

cobrir, pelo menos, um período de 10 a 15 anos.

Nestes casos, a criação de Parcerias Público-Privadas (PPP) pode constituir a melhor forma de financiar projectos de regeneração urbana de grande dimensão e longa duração (Rodney e Clark, 2000).

O custo do projecto é repartido entre o sector público e o privado, apesar do controlo geral pertencer a este último, cabendo ao primeiro garantir os benefícios sociais que de outra forma não seriam assegurados.

Por exemplo, os projectos das infra-estruturas físicas e sociais necessárias em áreas de regeneração, que actuam como motor do desenvolvimento e estímulo ao investimento privado, podem ser financiadas através da utilização do mecanismo de "Project Finance".

A utilização deste instrumento assenta no princípio da minimização do risco: se o risco pode ser transferido ou mitigado, a possibilidade de obter um compromisso financeiro institucional de longo prazo aumenta significativamente.

Os **investidores** tomam decisões e constroem estratégias de investimento, em função do modo como percebem o mercado.

Um problema específico dos projectos de regeneração urbana consiste na dificuldade de atracção de investidores institucionais de longo prazo.

O investimento institucional é provável de acontecer onde os riscos e o retorno são transparentes e o promotor pode demonstrar a viabilidade financeira do projecto, de modo a proporcionar um rendimento garantido ao investidor.

Infelizmente, o investimento do sector privado em projectos de regeneração não é transparente, antes se constatando falta de informação no que respeita ao nível de risco e ao retorno do investimento verificados nesses casos.

No entanto, vários agentes estão de acordo que o investimento na regeneração urbana tem potencial para produzir lucros acima do normal e que é possível identificar nichos de mercado.

Geralmente os pequenos investidores são considerados actores chave nesses mercados por identificarem e investirem em oportunidades de desenvolvimento, com base no conhecimento do mercado local.

Neste contexto, é essencial envolver o sector privado numa fase inicial do processo de regeneração urbana.

É generalizadamente aceite que o dinheiro segue o dinheiro e que onde existam nichos de mercado os consequentes efeitos positivos na economia local serão muito ampliados (Adair et al, 2000).

A política de regeneração urbana deve envolver não só os investidores institucionais, mas também os comerciantes, os **ocupantes e os utilizadores** da propriedade imobiliária.

A promoção do comércio nas áreas de regeneração pode resolver alguns problemas criando empregos e aumentando o fluxo de dinheiro na economia local, com consequências a prazo na constituição social e cultural da área.

Contudo, o pequeno comércio é considerado uma actividade arriscada por ter maiores probabilidades de cessar a actividade do que as empresas de maior dimensão.

Por isso, a banca tem alguma cautela em conceder crédito aos pequenos comerciantes que iniciam a actividade, dada a incerteza sobre a viabilidade dos negócios e as poucas garantias fornecidas.

Caixa 2.3 – Três perspectivas de financiamento do sector privado (Adair et al, 2003)

Neste contexto, o desenvolvimento do designado micro crédito, que consiste no empréstimo de pequenos montantes para negócios que não têm acesso ao crédito geral, pode ser muito útil no processo de regeneração urbana de áreas centrais e é particularmente aplicável aos pequenos negócios localizados em áreas e comunidades deprimidas.

2.2.4 Conclusões

As áreas sujeitas a processos de regeneração urbana são normalmente caracterizadas por um **baixo valor da propriedade**, devido à subutilização ou utilização obsoleta do edificado e ao estado de abandono e degradação das infra-estruturas.

O reduzido número de transacções e a falta de informação sobre os valores de mercado tornam-no pouco transparente e, portanto, muito sujeito a elevados níveis de risco e incerteza (Adair et al, 2003).

Na falta de dados do mercado sobre o lucro esperado, torna-se difícil demonstrar a viabilidade dos projectos de desenvolvimento, o que constitui um forte desincentivo ao investimento privado.

Ora, os investidores privados aplicam os mesmos **critérios de decisão**, seja no investimento em projectos de regeneração urbana, seja em quaisquer outras oportunidades de investimento, com vista à maximização do lucro (Adair e tal, 2000).

Assim, sabendo que os projectos de regeneração urbana acarretam, por regra, um risco acrescido, também esperam obter, em compensação, lucros acrescidos relativamente aos alcançados nos restantes tipos de projectos (Adair e tal, 1999, 2000).

Nesses projectos, o sector privado procura geralmente obter uma **margem de lucro de 20%**, sob pena do investimento ser desviado para outros projectos ou localizações (Adair e tal, 2000).

O lucro é, portanto, o principal **factor que influencia as decisões de investimento** dos privados em projectos de regeneração urbana, logo seguido do nível de risco esperado (Adair et al, 1999, 2000) .

Do exposto resultam **3 princípios básicos** (Adair et al, 2003):

1. O sector privado “sozinho” não concretizará a regeneração urbana face às fracas características do mercado nessas áreas;

2. O sector privado exigirá o apoio do sector público para minimizar o risco do investimento nas áreas de regeneração urbana;
3. O sector privado só investirá nessas áreas se:
 - Forem implementadas as medidas de minimização do risco anteriormente referidas
 - e/ou
 - Não existirem oportunidades de investimento alternativas, por imposição do sistema de planeamento.

Por conseguinte, as políticas estatais de regeneração urbana devem fazer com que as áreas a regenerar se tornem suficientemente atractivas para o sector privado, conferindo-lhes a capacidade de proporcionar uma margem de lucro aceitável que assegure a viabilidade financeira dos projectos de regeneração urbana, não deixando de assegurar a melhoria dos indicadores locais de qualidade de vida urbana (Adair et al, 2000).

A atracção de um maior fluxo de investimento privado para as áreas de regeneração urbana depende, assim, da definição, pelo sector público, de áreas prioritárias de discriminação positiva onde devem ser implementadas, de forma combinada e integrada, algumas **medidas de minimização do risco**, descritas no quadro infra (Adair e tal, 1999, 2000).

Quadro 2.1 – Tipos de medidas de minimização do risco

Medidas de minimização do risco	
Financeiras	Não financeiras
• Atribuição de subsídios estatais; • Atribuição de benefícios fiscais; • Concessão de crédito; • Adiantamento de fundos;	• Facilitação dos procedimentos de expropriação e emparcelamento de terrenos; • Apoio à descontaminação e preparação de terrenos; • Provisão de um nível mínimo de infra-estruturação; • Simplificação dos procedimentos de planeamento; • Clarificação e celeridade dos procedimentos de licenciamento das operações urbanísticas; • Formulação das iniciativas de acordo com as prioridades do sector privado

As iniciativas políticas têm-se, assim, focado no desenvolvimento inicial do processo de regeneração, através da atribuição de um nível suficiente de incentivos que permita equilibrar o risco do investimento e possibilite à banca ter confiança para conceder crédito às empresas de promoção imobiliária.

Efectivamente, os fundos privados são a principal fonte de financiamento da regeneração urbana e são constituídos essencialmente por capitais próprios do promotor e por empréstimos à banca.

Nos projectos de regeneração urbana, a **estrutura de financiamento** é crucial na determinação da viabilidade do processo, contribuindo decisivamente para atenuar o risco e obter uma adequada margem de lucro.

Por regra, os empréstimos de curto prazo são utilizados nas primeiras fases dos projectos e os capitais próprios nas últimas.

Em muitos casos, os empréstimos de curto prazo contraídos pelos promotores abrangem, por regra, apenas 70 a 75% do investimento total (incluindo o custo de aquisição do terreno e dos edifícios degradados), uma vez que a parte restante (25 a 30%) é normalmente suportada pelo sector público (Adair et al, 2003).

Se o projecto de regeneração urbana for bem coordenado e planeado, o projecto deverá ser financeiramente viável e assegurar um adequado retorno do investimento (Adair et al, 2000).

Assim, pode ser possível concretizar projectos de regeneração inteiramente financiados por crédito bancário, reduzindo o risco do promotor, que passa a ser assumido pelo banco ou pela instituição de crédito.

Por regra, este tipo de operações financeiras são construídas para uma escala temporal de 5 a 10 anos, incluindo a aquisição da propriedade, a concretização do projecto e a sua comercialização.

No entanto, os projectos de regeneração de grande dimensão correm o risco de ultrapassar o ciclo de negócio acima referido (5 a 10 anos), aumentando exponencialmente o risco para o promotor e para a banca.

Por este motivo, as estratégias de regeneração devem ser projectadas para o longo prazo, devendo cobrir, pelo menos, um período de 10 a 15 anos.

Nos projectos de regeneração de grande dimensão e longa duração, a criação de Parcerias Público-Privadas (PPP) pode constituir a melhor forma de financiamento (Rodney e Clark, 2000), em que custo do projecto é repartido entre o sector público e o privado, apesar do controlo geral pertencer a este último, cabendo ao primeiro garantir os benefícios sociais que de outra forma não seriam assegurados e asseverar a permanência das medidas de minimização do risco supra mencionadas.

Os **promotores** assumem, pois, um papel crucial uma vez que correm o risco inicial e criam as oportunidades para os investidores institucionais de longo prazo.

No entanto, dada a referida falta de transparência do mercado nessas localizações, não tem sido fácil captar o investimento institucional, que se caracteriza por ser adverso ao risco.

Os **pequenos investidores** acabam por ser considerados actores chave nesses mercados por identificarem e investirem em oportunidades de desenvolvimento, com base no conhecimento do mercado local, sendo essencial envolvê-los numa fase inicial do processo de regeneração.

Por último, os **ocupantes/ utilizadores** podem desempenhar um papel importante na promoção do comércio nas áreas de regeneração, criando empregos e aumentando o fluxo de dinheiro na economia local, mas necessitam de algumas medidas de apoio como a concessão do designado “micro crédito”.

Importa ainda referir que o sucesso dos projectos de regeneração urbana não deve ser medido somente através da sua viabilidade no mercado privado, mas sobretudo mediante a avaliação da sua **sustentabilidade** a longo prazo (Adair et al, 2003).

Assim, a metodologia de avaliação deve abranger não só os custos e o lucro esperados, mas também indicadores como a criação de emprego e a qualidade de vida almejada (Adair et al, 2000).

Para atingir a sustentabilidade é fundamental a criação de uma visão pró-activa e partilhada do processo, entre o sector público e o sector privado, de modo que este último não se foque apenas nas vantagens financeiras concedidas pelas autoridades centrais e locais, mas antes seja co-responsabilizado na consecução de um objectivo que deve ser comum – a regeneração urbana da área em causa.

Vários **princípios de boas práticas** para facilitar o investimento privado decorrem da análise do comportamento do investidor privado na regeneração urbana, designadamente (Adair et al, 1999):

1. A eficácia da regeneração urbana exige uma aproximação integrada ao nível local, que reúna as sinergias do governo central e local, do sector privado e da comunidade.
2. O sector privado assume cada vez mais um papel crucial no desenvolvimento de estratégias económicas e na provisão de financiamento.
3. Contudo, o financiamento privado depende fortemente de um sistema fiável de avaliação e monitoragem que permita obter informações rigorosas sobre o lucro e risco esperados.
4. O lucro e o risco são particularmente importantes na concretização de projectos que se pretendam sustentáveis a longo prazo.
5. A regeneração urbana é um processo de longo prazo no qual é essencial que existam iniciativas políticas que contemplem estratégias que se adequem aos perfis dos

diferentes actores privados, em função dos seus diferentes graus de adversidade ao risco.

2.3 O Financiamento público da regeneração urbana

A renovação das economias das áreas centrais das cidades tem ocupado um lugar proeminente nas políticas urbanas Europeias que têm incidido sobre a mitigação dos problemas sociais e do declínio económico, através da estimulação da actividade do mercado e da atracção do investimento para as áreas centrais das cidades.

Contudo, conforme já foi referido, a ausência de procura efectiva nas áreas centrais impôs a necessidade de aumentar a intervenção estatal para estimular a actividade do mercado, não só através do suporte do processo de desenvolvimento, mas também moderando a externalidades negativas, salvaguardando as necessidades sociais, conservando recursos e protegendo a herança cultural.

A intervenção directa do estado no mercado de solos é, assim, frequentemente parte integrante de uma estratégia nacional para facilitar as iniciativas do sector privado e atenuar a incerteza.

Neste contexto, as medidas governamentais procuram estimular o uso e o desenvolvimento do solo, suportando o risco através do financiamento público de:

- **incentivos fiscais,**
- **subsídios e**
- **iniciativas de desenvolvimento** envolvendo o emparcelamento de propriedades, melhoria da paisagem urbana e da qualidade ambiental.

O financiamento público da regeneração urbana assenta nos seguintes pressupostos:

- Se através da utilização de subsídios e/ou incentivos fiscais as taxas de retorno aumentam nos locais onde tradicionalmente têm sido baixas, então o investimento poderá ser desviado de outras áreas ou actividades para as áreas centrais, até às taxas de retorno se igualarem.
- Portanto, em teoria, o investimento do sector privado deveria fluir para as áreas centrais das cidades em que a acção do governo apoia os processos de mercado (Adair et al, 1994).

Healey et al (1988) identificaram três tipos principais de medidas públicas de políticas de solos, que são descritas no quadro infra, designadamente:

1. reguladoras,
2. de investimento ou desenvolvimento, e
3. financeiras.

Quadro 2.2 - Classificação das medidas de política de solos

Tipos	Medidas
Reguladoras	Controlo sobre o desenvolvimento urbano específico não envolvendo a posse do solo pela Administração Pública.
Investimento/ desenvolvimento	Controlo sobre o desenvolvimento urbano específico envolvendo a posse do solo pela Administração Pública.
	Controlo sobre o desenvolvimento urbano específico através da participação directa da Administração Pública.
Financeiras	Controlo sobre o desenvolvimento urbano em geral, através de medidas fiscais .
	Influência sobre o desenvolvimento urbano específico, através medidas fiscais .
Informação e orientação	Influência geral sobre o mercado de solos

Fontes: Healey et al. (1988); Correia (1993)

Adams D. et al (2000) referem que as medidas reguladoras foram muito usadas nas políticas de planeamento do pós-guerra.

Por sua vez, as medidas baseadas no investimento público foram muito populares nos anos 60, tendo caído em desuso devido aos constrangimentos financeiros que têm limitado os usos dos poderes de expropriação pelas autoridades locais.

A experiência indica que as medidas reguladoras são mais eficazes onde existem pressões significativas para o desenvolvimento, ao passo que as de investimento se adequam melhor às zonas onde se verifica uma fraca procura.

Mais recentemente, desde os anos 70 ou 80, o uso de medidas fiscais tem sido cada vez mais frequente.

Importa ainda salientar a existência de uma quarta categoria de medidas de intervenção, que consiste na divulgação de informação e de orientações que influenciem o mercado de solos, embora tenha vindo a ser sub utilizada pelo poder político.

Embora muitas destas medidas tenham sido usadas de forma conjugada, o presente trabalho incide sobre o uso de medidas fiscais para controlar e influenciar o desenvolvimento, pelo que merecerão maior atenção.

Note-se ainda que embora não constitua uma interpretação pacífica, na classificação supra apresentada a política fiscal inclui não apenas os tributos, mas também os subsídios estatais.

Controlo sobre o desenvolvimento urbano em geral através de instrumentos fiscais

As medidas fiscais podem actuar quer como constrangimentos quer como estimulantes, com vista à construção de uma estratégia positiva de desenvolvimento.

Por exemplo, um constrangimento pode tomar a forma de um agravamento da taxa sobre os ganhos de capital, desencorajando os proprietários a vender.

Por outro lado, as medidas estimulantes podem incluir reduções ou isenções de taxas, bem como subsídios do Estado.

O principal objectivo da tributação consiste na arrecadação de receitas, mas também pode ser usada:

- como um regulador económico, na redistribuição do rendimento e da riqueza,
- bem como para modificar comportamentos.

Como exemplo do uso da tributação para modificar comportamentos podemos mencionar a imposição de taxas ambientais quando se pretende diminuir a poluição ou a utilização de um determinado recurso natural.

Segundo Lichfield e Darin-Drabkin (1980), um tributo é considerado neutro quando não afecta decisões na distribuição/localização de recursos, o que na prática é muito duvidoso que aconteça, pelo que o que poderá estar em jogo é o grau de neutralidade do mesmo.

Assim, onde o tributo não é neutro e influencia a localização do recurso, é importante avaliar o seu impacto, particularmente onde se prevejam efeitos indesejáveis.

O contribuinte atento pretende reduzir o montante de imposto actualmente devido e atrasar o pagamento o mais possível, optimizando os fluxos financeiros.

O contribuinte preocupa-se com o tipo, o objectivo, o momento de pagamento e o aumento dos tributos, bem como com as alterações aos impostos existentes e com a introdução de novos impostos.

No entanto, importa salientar que as mudanças de regras e taxas dos impostos terão impactos diferenciados, dependendo das características dos contribuintes e das circunstâncias correntes (Goodchild and Munton, 1985).

Influência sobre o desenvolvimento urbano específico, através de medidas fiscais

As medidas fiscais também podem ser usadas para influenciar o desenvolvimento urbano específico, através de medidas de tributação, subsídios específicos ou de uma combinação de ambos.

Geralmente, os subsídios são criados para suportar custos extraordinários nas zonas onde os custos de desenvolvimento do projecto ultrapassam o valor previsto do empreendimento concluído, podendo incluir apoios na provisão de infra-estruturas ou na cobertura dos custos de preparação e descontaminação dos terrenos.

Por sua vez, as medidas de tributação podem incluir reduções ou isenções de taxas ou, ainda, introduzir penalizações nas mesmas.

2.3.1 Subsídios estatais de apoio à regeneração urbana

Os subsídios têm sido utilizados por sucessivos governos europeus para estimular a regeneração de áreas com degradadas com constrangimentos físicos excepcionais e fracas condições de mercado (Adams et al, 2000).

Nestas localizações, os proprietários ou os promotores não podem sustentar por eles próprios a regeneração dos terrenos ou edifícios porque:

- A procura é fraca ou mesmo inexistente;
- Existem problemas relacionados com a existência de múltiplos proprietários e com a necessidade de realizar emparcelamentos;
- O custo com a compra de terrenos ou edifícios e com a construção ou reconstrução excede o valor comercial do empreendimento concluído.

Por estes motivos, vários governos têm criado diversos regimes de subsídios, que podem ser divididos em 3 categorias:

1. Os que visam garantir a viabilidade dos projectos;
2. Os que se destinam a atacar as condições problemáticas da zona;
3. Os que visam melhorar a imagem geral, a aparência ou as infra-estruturas de uma determinada área.

Estes regimes de subsídios têm, pois, suportado custos associados com:

- Expropriações e emparcelamentos de terrenos;
- Aquisição, pelas autoridades locais, de alguns terrenos ou edifícios a proprietários passivos;
- Dotação ou renovação de infra-estruturas.

O principal argumento a favor da utilização de mecanismos de atribuição de subsídios para estimular o mercado consiste, portanto, na redução dos custos do promotor com a aquisição de terrenos ou prédios degradados, e com a execução de infra-estruturas, atenuando o diferencial existente entre os custos de desenvolvimento de áreas deprimidas existentes e os relativos a novas zonas de expansão urbana (Adair et al, 1998).

Contudo, o facto dos subsídios atribuídos se direccionarem essencialmente para os proprietários e promotores, em detrimento dos efectivos utilizadores do espaço, tem levado a questionar a sua eficácia como método de financiamento da regeneração urbana (Johnston, 1998).

Alem disso, a utilização de subsídios também apresenta algumas limitações (Adams e tal, 2000):

- Na resolução de problemas relacionados com múltiplos proprietários;
- Na estimulação dos proprietários passivos para o desenvolvimento das suas propriedades;
- Na contenção da despesa pública, sobretudo no actual contexto europeu marcado por fortes constrangimentos orçamentais do sector público;
- No cumprimento das regras da livre concorrência entre estados membros impostas pela comissão europeia.

Finalmente, refira-se ainda que a distribuição dos subsídios estatais também tem sofrido mudanças, de uma base de necessidade, através da criação de um benefício directo e específico para determinadas comunidades, para uma outra fundamentada na competitividade das autoridades locais e dos seus parceiros (McLloyd et al., 1999).

2.3.2 Instrumentos fiscais de apoio à regeneração urbana

2.3.2.1 Introdução

O presente trabalho incide sobre a utilização de instrumentos fiscais na promoção de processos de regeneração urbana, pelo que o seu estudo merece um maior aprofundamento através da análise de alguma bibliografia existente sobre o tema, essencialmente anglo-saxónica, uma vez que estes países têm feito um uso mais extensivo desses instrumentos para a finalidade em apreço.

2.3.2.2 Revisão bibliográfica

Adair et al (1994), com base no exemplo de Dublin, alertaram para a possibilidade dos mecanismos destinados a estimular o mercado, tais como os incentivos fiscais ou os subsídios, poderem distorcer o mercado e produzir efeitos negativos quando utilizados sem as devidas precauções.

Assim, no caso concreto em estudo, o uso de incentivos fiscais para estimular o desenvolvimento comercial da área central da cidade teve um indubitável sucesso a curto

prazo, mas acabou por produzir um excesso de oferta de espaços comerciais, saturando o mercado.

Em resultado deste processo, foram introduzidas significativas mudanças na política fiscal dirigida às zonas urbanas degradadas, tendo sido redireccionada para o desenvolvimento residencial bem como para a renovação dos imóveis localizados nas zonas históricas notáveis da cidade.

Caixa 2.4 - Desenvolvimento da propriedade comercial em Dublin (Adair et al, 1994)

A área central da cidade de Dublin era pouco atractiva para os promotores privados na década de 80 devido a vários factores:

- *Grande parte da área central da cidade encontrava-se em más localizações e de baixa qualidade;*
- *Problemas de emparcelamento devido à excessiva fragmentação da propriedade e à multiplicidade de proprietários;*
- *Dificuldades em obter economias de escala nos custos de aquisição de terrenos e de construção quando comparadas com as obtidas em zonas amplas de expansão.*
- *Nível de preços que era necessário praticar no centro para garantir a viabilidade do negócio não era competitivo com as condições de investimento nos subúrbios.*
- *Potenciais atrasos derivados da localização em áreas arqueológicas sensíveis;*
- *Inexistência de uma estratégia global de uso do solo;*
- *Ambiente de degradação física e ambiental inaceitável.*

Face à situação de declínio em que Dublin se encontrava e na falta dos montantes financeiros necessários à implementação de programas de atribuição de subsídios, o governo Irlandês lançou, em 1986, um pacote de incentivos fiscais aplicável em zonas previamente delimitadas, com a finalidade de promover o investimento privado nas áreas centrais das cidades.

Adair et al (1994), baseando-se no mesmo estudo de caso, demonstraram também que mediante o uso de incentivos fiscais direccionados para determinados públicos alvo é possível gerar um mercado com procura, em zonas onde previamente não existia mercado.

Efectivamente, a criação de regimes fiscais específicos para o comprador individual, o proprietário-ocupante ou para os investidores gerou procura para o desenvolvimento do mercado residencial na área central de Dublin, alcançando-se uma efectiva renovação da zona, sem o envolvimento directo dos grandes investidores institucionais.

Em suma, a criação de um mercado residencial activo no centro da cidade de Dublin demonstra que é possível atrair o investimento privado para uma localização tradicionalmente fraca para esse mesmo investimento, através da utilização de incentivos fiscais.

Caixa 2.5 - Investimento e desenvolvimento residencial privados, no centro de Dublin (Adair et al, 1994 B)

Uma política de renovação, decorrente da utilização de incentivos fiscais, pode também produzir externalidades económicas positivas, ao nível da atracção de turistas e de indústrias inovadoras e móveis, gerando um sentimento de confiança e bem-estar (Blackwell and Convery, 1991).

No entanto, a utilização deste tipo de incentivos pode também implicar efeitos negativos porque (Corrigan, 1992):

- *A motivação para o investimento baseia-se frequentemente na poupança de impostos e não na natureza do investimento em si;*
- *A longevidade dos incentivos fiscais imobiliza o dinheiro por períodos de tempo consideráveis, podendo provocar problemas de liquidez para os pequenos investidores.*

À data ainda não existiam estudos que permitissem medir os custos suportados pelo governo central e local Irlandeses com este esquema de regeneração urbana baseado em incentivos fiscais e compará-los com as vantagens macroeconómicas de longo prazo advenientes da sua utilização.

Contudo, alguns autores (Russell et al, 1988) argumentam que a revitalização do centro da cidade, o desenvolvimento da actividade económica e social, o aumento das receitas públicas decorrentes da estimulação do mercado imobiliário, contribuem também para o acréscimo da tributação directa e indirecta, pelo que é provável que a médio/longo prazo os benefícios económicos excedam largamente os custos de financiamento do referido esquema.

Neste contexto, é óbvio o mérito do modelo Irlandês por aplicar recursos financeiros estatais que gerarão receitas a médio-longo prazo, sobretudo quando comparado com projectos de investimento de curto prazo.

Berry, J. e McGreal, W. (1996) examinaram a eficiência dos incentivos fiscais aplicados ao desenvolvimento imobiliário e ao investimento, através da análise das experiências de duas cidades europeias, designadamente Dublin e Berlim.

As experiências de Dublin e Berlim permitem concluir que os incentivos fiscais constituem um meio eficaz para estimular o desenvolvimento, num contexto marcado por taxas fiscais elevadas.

Contudo, importa salientar que:

- existe um risco de distorção do mercado que pode levar ao excesso de oferta, conforme sucedeu em ambas as cidades;
- a delimitação de áreas de aplicação dos incentivos, apesar de eficaz enquanto medida de renovação urbana, pode potenciar o desenvolvimento de “zonas francas” dentro da mesma cidade, tal como aconteceu em Dublin.

Caixa 2.6 - Implicações da utilização de incentivos fiscais no investimento e desenvolvimento imobiliários de Dublin e Berlim (Berry, J. e McGreal, W., 1996)

Os dois casos de estudo considerados evidenciam muitas semelhanças na aplicação dos incentivos fiscais, com vista à estimulação do desenvolvimento e do investimento imobiliários.

Caixa 2.6 - Implicações da utilização de incentivos fiscais no investimento e desenvolvimento imobiliários de Dublin e Berlim (Berry, J. e McGreal, W., 1996)

A principal diferença consiste no uso mais direccionado dos incentivos fiscais em Dublin, que apenas podem ser usados em áreas previamente delimitadas, quando em Berlim são aplicáveis a toda a cidade.

No que respeita aos resultados da aplicação desta política constata-se que em ambas as cidades, os incentivos fiscais estimularam o processo de desenvolvimento, apesar das diferentes naturezas, dimensões e características de mercado das duas cidades em apreço.

É, no entanto, importante notar que tanto na Irlanda como na Alemanha as taxas são relativamente altas, confirmando o argumento de que os incentivos fiscais são mais eficientes onde se verificam taxas elevadas.

As consequências da referida política fiscal são também semelhantes, verificando-se que o excesso de oferta de escritórios registado no curto/médio prazo conduziu, em ambas as cidades, a uma reorientação dos incentivos fiscais para o uso residencial e para a renovação/reabilitação dos edifícios existentes no centro.

Adams et al (2000) referem que o relatório intitulado “Towards an Urban Renaissance” (**Urban Task Force, 1999**), encomendado pelo governo inglês para otimizar o uso do solo urbano existente, estabelece como uma das principais recomendações:

- Um acréscimo substancial na reciclagem das áreas urbanizadas existentes e dos edifícios que se encontrem em estado actual de abandono ou degradação, em simultâneo com uma redução da oferta de áreas livres de expansão ⁷, tendo em conta as necessidades locais e a procura prevista de habitações.

Para ajudar a atingir este objectivo, o relatório propõe uma série de medidas fiscais focadas em áreas urbanas prioritárias e dirigidas aos promotores, aos residentes e ou aos comerciantes, que por sua vez se integram num conjunto mais vasto de medidas que visam atrair o investimento privado para a regeneração urbana.

Importa ainda salientar que são propostas outras recomendações complementares, devidamente articuladas com as medidas fiscais referidas, das quais se destacam, pela sua importância, as destinadas a gerir a oferta de terrenos para construção.

Caixa 2.7 - Medidas fiscais e de gestão de solos (Urban Task Force, 1999)

*Em 1998, o governo Inglês constituiu uma comissão (**Urban Task Force, 1999**) com a missão de:*

- *Identificar as causas do declínio urbano registado em Inglaterra;*
- *Recomendar soluções práticas para trazer de volta as pessoas para as cidades, vilas e bairros urbanos;*
- *Estabelecer uma nova visão para a regeneração urbana fundada nos princípios da excelência do design urbano, do bem-estar social e da responsabilidade ambiental, dentro de um quadro económico e legislativo viável.*

⁷ (ainda não urbanizadas).

Caixa 2.7 - Medidas fiscais e de gestão de solos (Urban Task Force, 1999)

O trabalho da comissão procurava responder ao objectivo do governo de assegurar que 60% de um total de quase 4.000.000 novas habitações previstas para um período de 25 anos (1996-2021), ou seja 2.400.000 habitações, fossem construídas em zonas urbanas existentes com vista a evitar:

- a fragmentação da cidade;
- a erosão do campo;
- o aumento do congestionamento do trânsito e da poluição;
- a depredação dos recursos naturais e da biodiversidade;
- o aumento das privações sociais.

Este trabalho resultou num relatório intitulado "Towards an Urban Renaissance" lançado em Junho de 1999 que preconiza recomendações e soluções práticas a vários níveis, entre as quais a necessidade de aumentar o investimento nas áreas urbanas usando dinheiros públicos para atrair o mercado privado, sugerindo a introdução de uma série de medidas fiscais, direccionadas para públicos alvo, tais como:

Medidas Fiscais	Alvos
• Isenção da taxa de IVA nos trabalhos de reabilitação e recuperação dos edifícios ou, no caso de se verificar a oposição da Comissão Europeia, adopção de uma taxa reduzida de 5%; • Isenção e redução do imposto de selo na aquisição de propriedades; • Deduções especiais dos custos de regeneração no imposto sobre o rendimento;	Para apoio aos promotores
• Isenção ou redução do imposto de selo nas vendas de residências; • Taxas reduzidas nos seguros sobre o recheio das casas e sobre os automóveis; • Taxas municipais reduzidas nas concessões para negócios locais.	Para atrair residentes e comerciantes

Simultaneamente são feitas algumas recomendações ao nível da gestão da oferta de terrenos para construção, designadamente:

1. A adopção formal de um sistema de nível regional e sub-regional com competências para:
 - a. Disponibilizar gradualmente áreas para o desenvolvimento de habitação nova, de modo que não sejam libertadas novas áreas de expansão, enquanto existam alternativas constituídas por áreas urbanas existentes a regenerar;
 - b. Conciliar as necessidades e a procura de habitação com a oferta disponível.
2. A imposição às autoridades locais, com competências ao nível do planeamento, para adoptarem procedimentos consistentes e claros de ataque às situações de sub e sobre oferta de habitação, com base em estudos de capacidade que determinem qual o acréscimo de construção que cada área do município poderá absorver.
3. A exigência às autoridades locais para removerem dos seus planos as áreas urbanizáveis de expansão em excesso, sempre que essa afectação não seja consistente com os objectivos políticos de planeamento, com vista a assegurar a inexistência de áreas excessivas de expansão no sistema de planeamento, ao longo tempo.
4. A tributação dos proprietários de terrenos urbanizados ou edifícios expectantes, como incentivo à sua utilização, evitando também que, quando se encontrem abandonados ou degradados, atrofiem o ambiente urbano.
5. A introdução do dever das entidades públicas, com um património significativo de edifícios e terrenos expectantes, os libertarem para regeneração.
6. A facilitação dos procedimentos expropriativos em áreas urbanas consideradas prioritárias.

Note-se, todavia, que o relatório não recomenda a utilização de qualquer imposto sobre as áreas de expansão ainda não urbanizadas por concluir que **o sistema de planeamento constitui a melhor ferramenta para gerir o solo, quando complementado por instrumentos económicos de suporte.**

O relatório da “Urban Task Force” é acompanhado por outros relatórios de suporte, entre os quais um intitulado “**Fiscal Incentives for Urban Housing**” (KPMG, 1999 A) que se debruça sobre os possíveis incentivos fiscais a estabelecer para promover o uso residencial em áreas urbanas a regenerar, estudando a sua eficácia, aplicabilidade e aceitabilidade.

Este relatório selecciona um pacote preferencial de uma longa lista de incentivos fiscais, para depois o testar o em casos de estudo, donde resultam as seguintes ilações:

- Os incentivos fiscais terão mais impacto nas zonas industriais ou comerciais das áreas centrais das cidades, que se encontram em espiral de declínio, onde se deve acelerar a oferta de oportunidades de reconversão e desenvolvimento;
- É necessária uma abordagem específica na elaboração de pacotes de incentivos, em função das circunstâncias particulares da área de intervenção.

Além disso, o estudo conclui que os incentivos fiscais têm potencial para influenciar o comportamento dos principais actores no desenvolvimento residencial, embora com impactos limitados, quando aplicados isoladamente.

Caixa 2.8 - Incentivos fiscais para desenvolvimento residencial (KPMG, 1999 A)

Nas áreas urbanas degradadas existem várias barreiras ao desenvolvimento tais como a inexistência de oferta que suprima a eventual procura de habitações, os elevados custos de desenvolvimento e de descontaminação do solo.

No entanto, onde a procura é elevada, as zonas degradadas continuam a ser atractivas para os promotores uma vez que os custos excepcionais de desenvolvimento podem ser absorvidos pelo lucro esperado.

Caso contrário, existe a necessidade de atacar os constrangimentos da zona ao nível da:

- *Procura: condições ambientais; “Value for Money”;*
- *Oferta: disponibilidade de terrenos ou edifícios, política de planeamento, custos de descontaminação.*

O estudo estabelece uma longa lista de medidas fiscais para influenciar o mercado residencial privado, pesa as suas vantagens e desvantagens, e avalia-os em termos de eficácia, aplicabilidade e aceitabilidade, de modo a identificar um pacote preferencial de incentivos.

Este pacote de incentivos fiscais, dirigido a áreas urbanas degradadas, é constituído pelas seguintes medidas fiscais e respectivos alvos:

Medida fiscal	Alvo
• <i>Imposto sobre terrenos expectantes.</i>	<i>Proprietários</i>
• <i>Isenção de Imposto de Selo sobre aquisições de terrenos.</i>	<i>Construtores e promotores</i>
• <i>Adiamento do Imposto Corporativo sobre aquisições de terrenos.</i>	
• <i>Incentivos no imposto sobre o rendimento singular.</i>	<i>Proprietários-ocupantes</i>
• <i>Isenção do imposto de selo sobre a aquisição de habitações.</i>	
• <i>Redução dos prémios de seguros sobre habitações.</i>	

Caixa 2.8 - Incentivos fiscais para desenvolvimento residencial (KPMG, 1999 A)		
• <i>Dedução dos juros de empréstimos para habitação no imposto sobre o rendimento.</i>	<i>Pequenos investidores</i>	
• <i>Deduções no imposto sobre o rendimento nos projectos “Living over the shop”.</i>		
• <i>Incentivos no imposto sobre o rendimento singular com os custos com alugueres.</i>	<i>Inquilinos</i>	
• <i>Redução dos prémios de seguros sobre habitações.</i>		

Este relatório de suporte inclui também uma secção dedicada às políticas fiscais promovidas fora do Reino Unido (**lessons from overseas**), dirigidas à promoção do uso residencial em áreas urbanas existentes a regenerar, designadamente na República da Irlanda, na Dinamarca, na Alemanha, na Holanda e nos EUA.

No conjunto dos cinco países analisados, apenas a Dinamarca e a Holanda não utilizam instrumentos fiscais para controlar ou encorajar o desenvolvimento urbano.

Esta situação é explicada pela primordial importância atribuída ao sistema de planeamento nesses dois países, que se caracteriza por ser particularmente rígido e rigoroso.

Por outro lado, nos restantes três países de origem anglo-saxónica, é feito um uso extensivo dos instrumentos fiscais no controlo e estímulo do desenvolvimento urbano.

Caixa 2.9 - Incentivos fiscais para desenvolvimento residencial – As experiências internacionais (KPMG, 1999 A)
A República da Irlanda introduziu pela primeira vez, em 1985, um pacote de incentivos fiscais com o objectivo de atrair o desenvolvimento residencial e comercial para áreas especialmente delimitadas, que em geral coincidiram com as maiores áreas urbanas do país. No entanto, grande parte das medidas fiscais foram abolidas em 1998, em resultado de um conflito havido com a Comissão Europeia sobre a intenção da Irlanda introduzir uma taxa fixa de IRC de apenas 12,5%. Uma avaliação desses incentivos fiscais concluiu sobre o seu elevado sucesso e eficácia no incremento do investimento privado no desenvolvimento urbano. Aliás, o investimento no sector residencial representou 28% do investimento total nessas áreas e foi predominantemente aplicado em habitação nova. A Dinamarca não utiliza medidas fiscais para estimular o desenvolvimento urbano em localizações específicas, antes fazendo uso de um regime de planeamento muito rigoroso. Nas situações onde as restrições de planeamento são ultrapassadas, a tributação é utilizada para assegurar que os promotores não obtenham ganhos excessivos quando adquirem o direito de construir em áreas anteriormente rurais, sendo tributado todo o acréscimo de valor do solo decorrente da mudança de uso permitida. Nesse país, não existem desincentivos à retenção do solo. As transacções das propriedades são taxadas com base no acréscimo do valor do solo verificado desde 1996, a que acresce o imposto de selo à taxa de 1,2%.

Caixa 2.9 - Incentivos fiscais para desenvolvimento residencial – As experiências internacionais
(KPMG, 1999 A)

A principal medida fiscal utilizada na **Alemanha** consiste na disponibilização de taxas de amortização vantajosas dos custos de aquisição, construção e reabilitação de imóveis.

A taxa normal de amortização é de 2% ao ano, mas pode atingir 50% em certas áreas para encorajar o investimento. Aliás, de forma a estimular a reabilitação dos edifícios residenciais existentes na antiga Alemanha de Leste, foi utilizada uma taxa de amortização especial equivalente a 100% dos custos de reabilitação, para um período de 10 anos.

Por isso, nesse país, os fundos de investimento são muito populares, por permitirem os investidores individuais investir em propriedades e tirar proveito das referidas taxas de amortização vantajosas.

Existe também um imposto sobre terrenos expectantes mas que, por apresentar uma taxa relativamente baixa, não tem impacto como desincentivo à retenção do solo.

O imposto de selo é cobrado à taxa de 3,5% sobre o preço de compra do terreno.

A **Holanda**, tal como a Dinamarca, também não faz uso de quaisquer medidas fiscais para controlar ou encorajar o desenvolvimento urbano.

O desenvolvimento urbano é principalmente regulado através da combinação de um regime de planeamento muito rígido com a disponibilidade de subsídios directos, locais ou nacionais.

A agência de protecção ambiental dos **EUA** introduziu em 1997 um incentivo fiscal nacional, dirigido para áreas urbanas degradadas, segundo o qual os contribuintes elegíveis podem deduzir os custos com trabalhos de limpeza ou descontaminação ambiental no imposto sobre o rendimento.

Por sua vez, o departamento de habitação e de desenvolvimento urbano introduziu em 1999 uma iniciativa dirigida ao desenvolvimento económico de áreas urbanas degradadas, que contempla fundos de apoio à sua regeneração.

Ao nível dos governos regionais, existe um conjunto de programas fiscais que visam estimular a regeneração de áreas urbanas degradadas.

Por exemplo, a redução ou isenção do imposto sobre a propriedade (equivalente ao IMI em Portugal) é usada de diferentes formas em alguns Estados, designadamente em áreas economicamente deprimidas, especialmente delimitadas, que qualificam o proprietário para beneficiar desses incentivos.

Em 1999, o estudo designado “**Fiscal incentives for coalfields**” (KPMG, 1999 B) foi elaborado com vista a responder aos seguintes objectivos:

1. Determinar as razões da maior eficácia da utilização de incentivos fiscais relativamente à atribuição de subsídios, na promoção da regeneração de antigas comunidades carboníferas;
2. Desenvolver recomendações para uma avaliação apropriada da solução a adoptar.

Este estudo conclui que os pacotes de incentivos fiscais são considerados mais atractivos que os subsídios porque:

- Podem ser mais directamente relacionados com a performance do negócio;
- Constituem um importante diferenciador ao nível do marketing;
- Podem operar com processos de apreciação simples, ao contrário dos subsídios que acarretam procedimentos administrativos complexos.

No entanto, alerta para o facto dos incentivos fiscais só constituírem efectivos estimuladores do desenvolvimento nas zonas onde:

- o solo se encontra efectivamente disponível para o desenvolvimento e
- não se verificam atrasos ou custos substanciais precedentes à construção.

Por conseguinte, é essencial que o sector público assegure as seguintes medidas suplementares:

- Delimitação das zonas e disponibilização dos terrenos seleccionados para intervenção especial;
- Preparação do terreno e
- Provisão de infra-estruturas.

Caixa 2.10 - Incentivos fiscais para antigas zonas carboníferas (KPMG, 1999 B)

A primeira parte do estudo identificou o pacote de incentivos preferido para a regeneração de antigas zonas carboníferas, que é constituído pelas seguintes medidas fiscais:

- *Dedução sobre o imposto do rendimento de 100% do investimento em propriedades;*
- *Dedução sobre o imposto do rendimento de 100% do investimento em instalações e equipamentos, para os utilizadores finais;*
- *Redução de 50% da contribuição "NIC" (National insurance contribution) durante 10 anos.*

A combinação destes incentivos visava mudar o comportamento do mercado da seguinte maneira:

- *Os utilizadores finais perceberiam os benefícios de investir em áreas com menores custos e seriam incentivados a criar mais empregos, mais rapidamente;*
- *Os investidores em propriedades/imóveis seriam encorajados a incentivar os investimentos dos utilizadores finais, através da redução dos custos de desenvolvimento.*

Era, no entanto, necessário realizar uma avaliação adequada que assegurasse que os incentivos fiscais:

- *Estivessem direccionados para a qualidade;*
- *Contribuísssem para a geração de emprego e*
- *Garantissem um elevado nível de aplicabilidade aos projectos.*

O pacote de incentivos foi então modelado para 16 zonas carboníferas, com 342 ha, demonstrando a potencialidade de gerar 16.000 empregos adicionais em 10 anos, contra apenas 8.400, que seriam criados através da utilização de subsídios.

Adams, D. et al (2000) tentaram responder a duas questões chave:

1. Qual a eficácia das medidas fiscais (sendo definidas como incluindo subsídios e tributos) na estimulação da regeneração de áreas urbanas degradadas?
2. Qual a medida fiscal mais eficaz: Taxas ou subsídios?

Para esse efeito, elaboraram um estudo que incidiu fundamentalmente sobre o comportamento dos proprietários de terrenos e/ou edifícios localizados em áreas centrais degradadas de 4 cidades do Reino Unido, perante a introdução de determinadas medidas fiscais.

No que respeita às medidas fiscais utilizadas no passado recente, constataram que:

- Se focaram predominantemente em subsídios e incentivos fiscais (reduções ou isenções de taxas), mas raramente em agravamentos fiscais;

- O fundamento da utilização destas medidas reside na necessidade de apoiar financeiramente esquemas de desenvolvimento economicamente inviáveis, em zonas urbanas em declínio;
- Os subsídios atenuam o desequilíbrio das zonas degradadas relativamente às restantes áreas das cidades, aumentando o fluxo financeiro, incentivando os proprietários a vender e permitindo ao promotor obter uma adequada taxa de retorno.
- As reduções e isenções de taxas podem ser benéficas em zonas com alguma procura, onde é possível obter algum lucro, o que frequentemente não sucede em mercados fracos.

O estudo que incidiu sobre o comportamento dos proprietários e a opinião de algumas organizações, perante a introdução algumas medidas fiscais alternativas, permitiu responder às duas questões iniciais da seguinte forma:

- Os subsídios assumem um papel crucial em zonas com fraca procura, onde a necessidade de algum apoio financeiro é particularmente sentida.
- Por conseguinte, nestas localizações, onde o mercado é fraco ou inexistente, os agravamentos fiscais são inadequados.
- A utilização de agravamentos fiscais pode ser uma medida adequada, particularmente:
 - Nas zonas verdes de expansão para onde se verifique uma fuga persistente do desenvolvimento, apesar da disponibilidade de localizações alternativas em zonas urbanas existentes que necessitam de ser regeneradas - Imposto ou taxa sobre a mudança de uso do solo de rural para urbano.
 - Nas zonas centrais com grande procura que necessitem de regeneração e sofram de fenómenos especulativos por parte dos proprietários expectantes - Imposto ou taxa sobre terrenos ou edifícios degradados expectantes.
- Na concepção de uma penalização fiscal, dirigida a zonas com grande procura, deve procurar-se que atinja os objectivos pretendidos, sem causar efeitos laterais indesejáveis, de modo a tornar-se politicamente aceitável ao longo de vários governos e, assim, poder produzir os resultados esperados.

Caixa 2.11 - O comportamento dos proprietários de áreas degradadas perante a introdução de impostos, taxas ou subsídios (Adams, D. et al, 2000)

Devido à importância dos proprietários de terrenos (e edifícios) no processo de regeneração urbana, a sua atitude perante a introdução de medidas fiscais assumiu um papel central na investigação em apreço.

O estudo sobre as acções e as estratégias dos proprietários durou 3 anos, considerou 20 zonas localizadas nas áreas centrais de 4 cidades (2 escocesas e 2 inglesas) e contemplou a realização de entrevistas a 140 proprietários e a 36 organizações com experiência no planeamento e desenvolvimento territorial, de nível nacional e local.

O método de investigação utilizado consistiu na realização de questionários aos 140 proprietários e de entrevistas às 36 organizações seleccionadas, sobre os seguintes temas:

- Custos de retenção da propriedade;

Caixa 2.11 - O comportamento dos proprietários de áreas degradadas perante a introdução de impostos, taxas ou subsídios (Adams, D. et al, 2000)

- Imposto sobre terrenos expectantes;
- Imposto sobre zonas verdes;
- Custos de preparação de terrenos.

Custos de retenção da propriedade

Os custos de retenção da propriedade, que podem incluir despesas de manutenção e taxas, constituem um importante factor na determinação das acções do proprietário, uma vez que:

- Se os custos de retenção forem elevados, o proprietário é encorajado a colocar o terreno no mercado.
- Caso contrário, o proprietário pode manter o terreno sem custos relevantes, provocando-se a inércia e a especulação a prazo.

Para medir o nível dos custos de retenção, os proprietários entrevistados foram questionados sobre o nível de despesas que esperavam suportar num ano médio em manutenção, taxas e outras despesas de retenção.

Os proprietários responderam do seguinte modo:

Custos de retenção da propriedade	51%	consideravam os custos de retenção muito baixos ou baixos;
	18 %	consideravam-nos moderados;
	17%	não tinham conhecimento do nível de custos que suportavam;
	14%	consideravam que os custos de retenção eram muito altos ou altos;

As respostas obtidas parecem pois indicar que os custos de retenção da propriedade não constituíam um factor que forçasse a maior parte dos proprietários a actuar rapidamente sobre a sua propriedade.

Imposto sobre terrenos expectantes

Os proprietários foram também questionados sobre o impacto esperado de um hipotético imposto sobre os seus terrenos expectantes, caso o governo o tivesse introduzido há 10 anos atrás, no âmbito da política de solos e planeamento.

Neste âmbito foram avançadas duas hipóteses de taxas de imposto, que agravariam directamente os custos de retenção das propriedades:

- Hipótese A – 5 % do valor do terreno;
- Hipótese B – 25 % do valor do terreno.

Os proprietários entrevistados responderam da seguinte maneira:

Hipótese A – Taxa anual de 5%	45%	acharam que esta política não teria qualquer impacto na regeneração do terreno;
	25%	consideraram que poderia acelerar ligeiramente (20%) ou significativamente (5%) o re-desenvolvimento do terreno.
	19%	consideraram que poderia atrasar ligeiramente (11%) ou significativamente (8%) o projecto de regeneração.
Hipótese B – Taxa anual de 25%	32%	acharam que esta política não teria qualquer impacto na regeneração do terreno;
	35%	consideraram que poderia acelerar ligeiramente (13%) ou significativamente (22%) o re-desenvolvimento do terreno.
	21%	consideraram que poderia atrasar ligeiramente (2%) ou significativamente (19%) o projecto de regeneração.

Caixa 2.11 - O comportamento dos proprietários de áreas degradadas perante a introdução de impostos, taxas ou subsídios (Adams, D. et al, 2000)

É interessante notar que 19 % dos proprietários consideraram que a aplicação do imposto, à taxa de 25%, poderia atrasar significativamente o projecto de regeneração.

Resulta contudo claro das respostas obtidas que esta política poderia ter tanto um impacto positivo como negativo na estratégia dos proprietários, se a taxa de imposto fosse suficientemente alta.

No entanto, a implementação do imposto sobre terrenos expectantes não encontrou grande suporte por parte das 36 organizações entrevistadas, uma vez que 29 se manifestaram contra e apenas 7 a favor.

A oposição à medida em apreço centrou-se à volta de 4 argumentos principais:

1. O principal objectivo do imposto não era a arrecadação de receita mas sim a modificação de comportamentos, pelo que o mesmo seria ineficaz em mercados com fraca procura. Ou seja, a imposição da taxa não estimula por si própria a procura, além de que num mercado pobre pode simplesmente não haver compradores.
2. Não seria equitativo tributar um proprietário numa percentagem do valor do seu terreno, quando tivesse efectuado todos os esforços para o vender.
3. Nas condições em que o proprietário, não recebendo qualquer benefício do uso do terreno, não tenha dinheiro para pagar o imposto, é forçado a vender numa situação de saldo, recebendo substancialmente menos do que no mercado livre, impondo-se uma perda injusta para o mesmo.
4. Esta medida pode desencorajar o desenvolvimento porque, frequentemente, os promotores precisam de tempo para comprar e emparcelar terrenos de vários proprietários de modo a elaborar um melhor projecto e, nestas circunstâncias, o imposto imporia custos adicionais que tornariam este esquema inviável.

Por sua vez, as organizações que apoiaram a introdução do imposto sugeriam a criação de um "período de isenção" de cerca de 5 anos entre a sujeição ao imposto e a desocupação da propriedade ou, o aumento proporcional da taxa de imposto com o aumento do período de expectância.

Deste modo, os proprietários teriam tempo para racionalizar o uso dos seus terrenos, preparando-os para o re-desenvolvimento, tendo ainda oportunidade de beneficiar de qualquer eventual subida da procura, no mercado de solos local. Contudo, esse "período de isenção" também poderia ser visto como uma tentativa para atrasar o desenvolvimento.

A proposta da "Urban Task Force" ataca estas críticas impondo o pagamento do imposto à cabeça, mas permitindo que os proprietários suportem os respectivos custos através rendimentos futuros, por exemplo aquando da venda da propriedade.

Imposto sobre as zonas verdes (zonas de expansão não desenvolvidas)

Os proprietários foram ainda questionados sobre se a introdução de um imposto sobre as zonas verdes teria atrasado ou acelerado o desenvolvimento das suas propriedades, verificando-se que:

Imposto sobre as zonas verdes	46%	acharam que esta política não teria qualquer impacto;
	39%	consideraram que teria acelerado ligeiramente (20%) ou significativamente (15%) o re-desenvolvimento do terreno.

Por sua vez, das 36 organizações entrevistadas, 17 mostraram-se contra o imposto, 11 a favor e 8 indecisas.

Os dois principais argumentos a favor do imposto eram os seguintes:

1. O imposto nivelaria a concorrência entre as áreas urbanas degradadas e as novas áreas de expansão situadas em zonas verdes;
2. O imposto permitiria a arrecadação de receitas que poderiam ser canalizadas para a regeneração de áreas urbanas degradadas, economicamente mais fracas.

Caixa 2.11 - O comportamento dos proprietários de áreas degradadas perante a introdução de impostos, taxas ou subsídios (Adams, D. et al, 2000)

Por outro lado, foram avançados quatro principais argumentos contra o imposto:

1. Existiam dúvidas sobre se o imposto ambiental teria tido o desejável efeito de longo prazo, detendo o desenvolvimento em zonas verdes.
Uma vez que o valor potencial das zonas verdes é substancialmente maior do que o valor de uso, baseado no seu rendimento agrícola, os proprietários das zonas verdes seriam ainda assim encorajados a vender os seus terrenos, a não ser que a taxa de imposto fosse muito alta.
2. Um imposto ambiental pode reduzir a oferta de terrenos disponíveis no mercado, com consequências ao nível da inflação dos preços dos terrenos.
3. O objectivo desta política, que consiste em direccionar a pressão do desenvolvimento urbano das zonas verdes para as áreas urbanas degradadas, pressupõe a existência de suficiente oferta destas últimas para satisfazer a procura.
4. Esta política ao deslocar a procura e, consequentemente, o tráfego associado, pode acarretar externalidades negativas no ambiente de outras localizações.

Custos de preparação dos terrenos

Finalmente, os proprietários foram questionados sobre qual seria o impacto esperado nas suas propriedades, se o sector público pagasse todos os custos excessivos de preparação dos terrenos para desenvolvimento, através da atribuição de subsídios para o efeito.

Os entrevistados responderam da seguinte forma:

Subsídios de apoio aos custos de preparação dos terrenos	52%	acharam que um subsídio teria acelerado ligeiramente (29%) ou significativamente (23%) o desenvolvimento.
	35%	consideraram que tal medida não teria qualquer impacto.

No que respeita às 36 organizações entrevistadas, 20 eram contra o subsídio e 13 a favor, restando 3 indecisas.

As três principais preocupações acerca desta política eram:

1. A definição precisa de custos “excessivos”;
2. A provável diminuição dos fundos públicos;
3. O eventual lucro excessivo do promotor decorrente da implementação de medidas extraordinárias de apoio.

No entanto, a maioria estava de acordo sobre a criação de alguma subvenção pública para ultrapassar os custos excepcionais de preparação, em zonas geograficamente limitadas, com base nos seguintes argumentos:

- Os fundos públicos são frequentemente catalisadores do desenvolvimento que, apesar de acarretarem custos iniciais, podem gerar benefícios a longo prazo para a comunidade, através do aumento esperado das receitas dos impostos e das taxas municipais, nas zonas regeneradas.
- A comunidade deveria ter uma visão mais abrangente sobre os benefícios do investimento em infra-estruturas e as decisões deveriam ter em conta não apenas aspectos financeiros, mas também sociais.
- A avaliação custo – benefício deveria também ter em conta benefícios não pecuniários tais como a redução do crime nas áreas centrais ou o aumento da amenidade social.

A maioria das 36 organizações entrevistadas também consideraram que a atribuição de subsídios aos proprietários era inevitável e difícil de ultrapassar, argumentando que talvez fosse um preço que valia a pena pagar, com vista a garantir o uso económico da área degradada.

Caixa 2.11 - O comportamento dos proprietários de áreas degradadas perante a introdução de impostos, taxas ou subsídios (Adams, D. et al, 2000)

Aliás, a investigação demonstrou que 21 das 80 áreas de regeneração investigadas se suportaram na disponibilidade de subsídios para o desenvolvimento, sendo claro que sem este apoio público, a regeneração não teria sido possível.

Os subsídios têm pois um papel chave na ultrapassagem das desvantagens financeiras, de modo a permitir viabilizar esquemas de regeneração urbana inicialmente não económicos.

No início de 2000, o Departamento do Ambiente, Transportes e das Regiões Inglês (DETR) encomendou um estudo (**ODPM, 2001**) a uma equipa de consultadoria com vista a avaliar:

- A eficácia e o custo-benefício das medidas fiscais na prossecução da regeneração económica de zonas carboníferas desactivadas;
- Os méritos relativos dos incentivos fiscais comparados com os tradicionais subsídios estatais;

O principal objectivo do estudo consistia em responder a duas questões, nomeadamente:

1. Qual o pacote de incentivos fiscais adequado para atingir, ou ajudar a atingir, a regeneração económica de antigas zonas carboníferas ou de outras áreas com problemas similares?
2. Esse pacote de incentivos seria mais ou menos eficaz, numa análise custo - benefício, do que a atribuição de subsídios, para atingir os mesmos benefícios?

De uma longa lista de 48 incentivos propostos, foi seleccionada e testada uma pequena lista de incentivos, tendo em conta a opinião de uma amostra de investidores, promotores e empresários.

Assim, a equipa concluiu que existem 4 incentivos que deveriam ser considerados para aplicação selectiva em áreas com dificuldades estruturais severas, designadamente:

1. 100 % de isenção da taxa de negócio (UBR – Uniform Business Rate) por um período inicial limitado findo o qual a taxa normal é novamente aplicada.
2. Redução do imposto de selo devido na transacção de propriedades para uso residencial ou comercial.
3. Deduções dos custos de construção de edifícios no imposto sobre o rendimento.
4. Uso de incentivos fiscais para propostas de descontaminação/ preparação de terrenos.

Porém, é frisado que os incentivos só deveriam ser aplicados como parte de uma estratégia de regeneração mais vasta dirigida às áreas deprimidas em apreço.

No estudo foram também efectuadas algumas comparações entre o custo suportado pelo sector público com a introdução de incentivos fiscais e o resultante da atribuição de subsídios,

concluindo-se que o custo unitário (por emprego criado) das medidas baseadas em incentivos fiscais ou subsídios é semelhante.

Contudo, são avançadas 3 razões que poderão justificar a utilização dos benefícios fiscais propostos em detrimento dos subsídios, numa estratégia mais vasta de regeneração de áreas urbanas degradadas, nomeadamente:

1. Uma característica fundamental dos incentivos fiscais, como por exemplo as deduções ao imposto sobre o rendimento, reside na sua capacidade para aumentar o fluxo de investimento nas áreas que necessitam de regeneração;
2. O sucesso dos incentivos fiscais exige a formulação de uma estratégia integrada de regeneração, ou seja, depende de uma boa articulação com outras medidas, de modo a fazer face às necessidades e oportunidades específicas de cada área.
3. A Comissão Europeia tem considerado os subsídios destinados à regeneração de áreas urbanas deprimidas como ajudas estatais ao desenvolvimento, com efeitos negativos ao nível da concorrência entre os estados membros da União Europeia.

Apesar dos incentivos fiscais propostos poderem também ser sujeitos às mesmas intimações da Comissão Europeia, considera-se que o uso de incentivos fiscais em áreas rigorosamente definidas será mais facilmente aceite do que a aplicação do tipo de subsídios até agora desenvolvidos, de aplicação mais vasta e menos selectiva.

Caixa 2.12 - O potencial dos incentivos fiscais (ODPM, 2001)

Com base numa extensa revisão bibliográfica, que inclui alguns dos artigos abordados na presente dissertação, o relatório conclui que os incentivos fiscais podem ser utilizados em áreas com severas dificuldades estruturais desde que:

- *Sejam acompanhados por outras medidas de regeneração;*
- *Se foquem especificamente nas condições particulares da área em causa e, consequentemente,*
- *Sejam integrados e organizados de forma complementar com outras medidas, dentro de uma estratégia de regeneração devidamente combinada para a área.*

Por outro lado, o relatório alerta para a importância da selecção das áreas apropriadas para aplicação de incentivos fiscais, através das seguintes constatações:

- *A selecção não deve ser feita unicamente com base na utilização de dados limitados fornecidos pelas autoridades locais, mediante uma perspectiva de “cima para baixo”, por poder levar a uma abordagem demasiado grosseira.*
- *A selecção deve ser efectuada com base na consideração cuidadosa dos factores que impedem que a área em causa se torne novamente e relativamente mais próspera, o que exige uma aproximação de “baixo para cima” para avaliar de que forma os incentivos fiscais, em conjugação com outras medidas (como por exemplo novas infra-estruturas), podem funcionar para ultrapassar os constrangimentos.*
- *A avaliação das especificidades locais da área a regenerar deve assegurar que cada instrumento de política, incluindo os incentivos fiscais, seja direccionado para a remoção dos constrangimentos particulares na regeneração.*
- *No entanto, considera-se que os incentivos fiscais apenas devem ser aplicados a uma taxa uniforme, dentro da mesma área de regeneração, de modo a assegurar a transparência.*

Caixa 2.12 - O potencial dos incentivos fiscais (ODPM, 2001)

O relatório refere também que existem 4 condições para que os incentivos fiscais sejam mais facilmente aceites pela Comissão Europeia, designadamente se forem implementados:

- 1. Em áreas deprimidas com problemas estruturais severos;*
- 2. Em áreas rigorosamente definidas;*
- 3. Como parte integrante de estratégias de regeneração local mais vastas que incluem outras medidas complementares;*
- 4. Dentro de estratégias de regeneração articuladas com as prioridades nacionais e regionais e devidamente conhecidas pelos actores locais (incluindo o sector privado).*

McGreal et al (2002), procuraram avaliar a aplicação de incentivos fiscais na regeneração urbana, com base nos modelos utilizados em Dublin (Irlanda) e em Chicago (EUA), ao nível do seu impacto, eficácia e resultados de âmbito alargado.

A metodologia utilizada para ambas as cidades baseou-se na análise qualitativa de entrevistas efectuadas a actores chave dos sectores público e privado, bem como da comunidade, complementadas pelo uso extensivo de fontes secundárias tais como relatórios, estatísticas, estudos de caso, etc.

Em Dublin, as medidas fiscais são implementadas num contexto eminentemente fiscal e em Chicago num contexto predominantemente regulador, uma vez que no primeiro caso quase só foram usados instrumentos fiscais para influenciar o mercado, ao passo que no segundo constituíram meios complementares à utilização de outras medidas de financiamento público (subsídios), planeamento e regulamentação.

Na Europa, o caso de Dublin proporciona a melhor ilustração do uso de incentivos fiscais para encorajar o desenvolvimento residencial e comercial em áreas geograficamente delimitadas.

Em Dublin, a necessidade de regenerar partes da cidade num contexto de restrição dos gastos públicos levou à criação de medidas legislativas em meados dos anos 80 que estabeleceram um conjunto de incentivos fiscais para áreas previamente limitadas, sobretudo ao nível do estabelecimento de deduções ao imposto sobre o rendimento.

Por sua vez, Chicago constitui o melhor exemplo de utilização do TIF (Tax Incremental Financing), que tem sido o instrumento fiscal mais utilizado nos EUA nas últimas décadas, para estimular processos de regeneração urbana.

O TIF é um programa que usa futuros acréscimos de receitas derivadas do imposto sobre a propriedade de uma determinada área, para pagar os melhoramentos efectuados nessa mesma área. Isto é, o TIF não constitui mais um imposto, mas sim um meio de consignar as receitas desse imposto a uma determinada zona.

Os dois modelos contrastantes avaliados (Dublin e Chicago) demonstram que os instrumentos fiscais são eficazes na prossecução da regeneração urbana, mas que necessitam de operar dentro de um quadro institucional definido.

Isto é particularmente evidente no papel desempenhado pelas autoridades municipais de Dublin e Chicago.

Por outro lado, o papel do mercado não pode ser negligenciado uma vez que:

- em Dublin existe uma ligação próxima entre a procura de incentivos fiscais e as forças de mercado e
- em Chicago, as condições de mercado quando o TIF é estabelecido e como essas condições evoluem ao longo do tempo são fundamentais na performance do TIF.

No entanto, em ambos os casos é claramente demonstrado que o uso de incentivos fiscais tem o potencial para atingir a regeneração urbana.

A falta de indicadores no que respeita aos resultados da regeneração urbana derivados do uso de subsídios, por um lado, e da aplicação de incentivos fiscais, por outro, torna difícil a comparação entre ambos.

Contudo, a utilização de incentivos fiscais tem particulares vantagens pragmáticas, particularmente num contexto marcado pelos constrangimentos financeiros do sector público ao nível da despesa.

2.3.2.3 Conclusões

Nas áreas urbanas degradadas, existem fortes **barreiras ao desenvolvimento**, tais como (Adair et al, 1994 A; KPMG, 1999 B; Adams, D. et al, 2000):

- O ambiente de degradação física, ambiental e social verificado em algumas zonas;
- A reduzida procura de habitação;
- Os problemas de emparcelamento;
- Os elevados custos de aquisição e preparação de terrenos, bem como de construção.
- Os potenciais atrasos no licenciamento dos projectos e na execução das obras;
- A inexistência de uma estratégia global de uso do solo.

Alguns dos constrangimentos verificados nestas áreas podem ser atacados quer ao nível da procura, quer ao nível da oferta através de instrumentos fiscais (KPMG A, 1999), designadamente:

- incentivos ao investimento para aumentar a procura de habitação ou outros usos, e ou
- penalizações sobre terrenos ou imóveis expectantes para aumentar a oferta disponível para o desenvolvimento.

Efectivamente, vários autores demonstraram que os incentivos fiscais podem constituir um **meio eficaz para estimular o desenvolvimento** de áreas urbanas degradadas, porque:

- podem gerar um mercado com procura, em zonas onde previamente não existia mercado (Adair et al, 1994 B);
- influenciam o comportamento dos principais actores no desenvolvimento residencial (KPMG, 1999 A);
- são mais atractivos que os subsídios (KPMG, 1999 B), possuindo particulares vantagens pragmáticas no actual contexto de contenção financeira do sector público (McGreal et al, 2002);
- são fundamentais para ajudar a atingir o nível de actividade e massa crítica pretendidas em certas localizações (McGreal et al, 2002).
- podem contribuir para atingir amplos benefícios sócio-económicos e a regeneração urbana sustentável, a longo prazo, conforme sucedeu em Dublin (McGreal et al, 2002).

No entanto, os incentivos fiscais podem também gerar alguns **efeitos negativos** quando utilizados sem as devidas precauções (Adair et al, 1994 A), designadamente:

- a distorção do mercado, tendendo a ficar saturando com a tipologia de espaços fiscalmente mais beneficiada (Berry, J. e McGreal, W., 1996);
- o desenvolvimento de “zonas francas” dentro da mesma cidade (Berry, J. e McGreal, W., 1996);
- a inflação dos valores dos terrenos, dos edifícios e das rendas, prejudicando o acesso à habitação por parte de algumas camadas da população (McGreal et al, 2002);
- a motivação do investimento na poupança fiscal, em detrimento do projecto de regeneração em si (Adair et al, 1994 B);

Além disso, existem ainda **outras limitações** inerentes à utilização de medidas fiscais em áreas urbanas degradadas, entre as quais:

- Por regra, os incentivos fiscais só devem ser utilizados em zonas com alguma procura (Adams D. et al, 2000);
- Em geral, os incentivos fiscais não podem ser usados isoladamente, exigindo medidas complementares para se tornarem eficazes (DETR, ODPM, 2001);
- Os incentivos fiscais podem ser reprovados pela Comissão Europeia, quando sejam considerados ajudas estatais ao desenvolvimento que prejudiquem a livre concorrência entre estados membros (DETR, ODPM, 2001);
- A resposta do mercado aos pacotes de incentivos instituídos é normalmente retardada e em pequena escala (McGreal et al, 2002);
- A utilização de um incentivo fiscal grosseiro, para arrancar com o processo de regeneração, pode implicar consequências adversas (McGreal et al, 2002).

- A aplicação de agravamentos fiscais acarreta grandes dificuldades, quer ao nível da sua implementação, quer no que respeita à sua aceitação social e política (Adams, D. et al, 2000);

O uso de **incentivos fiscais** exige, por isso, o cumprimento de algumas **condições ou requisitos de aplicação** de modo a garantir a sua eficácia, por um lado, e evitar a produção de efeitos negativos, por outro, conforme se descreve de seguida.

Os incentivos fiscais são mais eficazes e terão mais impacto quando aplicados nas seguintes condições:

- num contexto marcado por taxas elevadas (Berry, J. e McGreal, W., 1996).
- em zonas com alguma procura, onde é possível obter algum lucro, o que frequentemente não sucede em mercados fracos (Adams, D. et al, 2000);
- nas zonas onde o solo se encontra disponível para o desenvolvimento e não se verificam atrasos ou custos substanciais precedentes à construção (KPMG, 1999 B).
- dentro de uma estratégia global de intervenção na área a regenerar, que contemple outras medidas complementares e seja pensada para as condições particulares da área em causa (KPMG, 1999 A; ODPM, 2001) .

No entanto, é importante assegurar os aspectos subsequentes:

- a utilização de uma taxa uniforme de incentivo, dentro da mesma área de regeneração, de modo a assegurar a transparência (ODPM, 2001);
- a não utilização de incentivos nas zonas degradadas onde a procura é elevada, uma vez que os custos extraordinários podem ser absorvidos pelo lucro esperado (KPMG, 1999 A);
- a garantia pelo sector público, nas zonas delimitadas a regenerar, de medidas suplementares que assegurem a disponibilidade de terrenos em boas condições para o desenvolvimento: expropriação, emparcelamento e preparação de terrenos, provisão de infra-estruturas (McGreal et al, 2002).
- a selecção das áreas apropriadas para aplicação de incentivos fiscais ponderando os constrangimentos da área em causa e avaliando de que forma os incentivos fiscais, em conjugação com outras medidas, podem funcionar para os ultrapassar (ODPM, 2001).
- a focagem dos incentivos fiscais nas condições específicas da área regenerar, considerando as suas ameaças e oportunidades, bem como as condições do mercado local (KPMG, 1999 A);
- a focagem dos incentivos fiscais em grupos específicos, tendo presente que diferentes incentivos atrairão diferentes grupos de ocupantes ou utilizadores (McGreal et al, 2002).
- os instrumentos fiscais devem operar dentro de um quadro institucional definido, a implementar, por exemplo, pelas autoridades locais (McGreal et al, 2002).

Por sua vez, a utilização de **medidas de agravamento fiscal** também requer o cumprimento de algumas condições ou requisitos de aplicação, designadamente (Adams, D. et al, 2000):

- os agravamentos fiscais não devem ser utilizados em mercados fracos, com pouca procura;
- os agravamentos fiscais podem ser particularmente adequados:
 - nas zonas de expansão, de modo a induzir o desenvolvimento para as zonas urbanas existentes que carecem de regeneração e/ou
 - nas zonas centrais degradadas que registem procura e sofram de fenómenos especulativos e expectantes, por parte dos proprietários.

Finalmente, importa ainda salientar que a utilização de medidas fiscais, para controlar ou encorajar o desenvolvimento urbano, tem tido particular sucesso em países onde o sistema de planeamento e respectiva regulamentação são mais flexíveis e menos restritivos, conforme sucede nalguns anglo-saxónicos, demonstrando-se desnecessária em países com um sistema de planeamento tradicionalmente rígido e rigoroso, tais como os do norte da Europa (KPMG, 1999 B).

Conforme foi atrás referido, uma das condições de eficácia dos incentivos fiscais consiste no seu acompanhamento por **medidas complementares de regeneração**, das quais se destacam, pela sua importância, dois principais tipos de medidas:

1. As destinadas a garantir a disponibilização dos terrenos para o desenvolvimento e
2. As destinadas a gerir a oferta de terrenos para construção.

No primeiro grupo destacam-se as medidas de expropriação, emparcelamento e preparação/descontaminação de terrenos e de dotação de infra-estruturas (KPMG, 1999 B).

As medidas incluídas no segundo grupo visam garantir o acréscimo da reciclagem de áreas urbanas e edifícios degradados existentes e a redução da oferta de áreas livres de expansão, das quais se destacam as sugeridas no relatório da *Urban Task Force* (1999) que propõe:

- A adopção de um sistema de nível regional com competências para condicionar a disponibilização de áreas novas de expansão urbana, em função da existência de áreas urbanas por regenerar;
- A adopção, pelas autoridades locais, de procedimentos de:
 - ataque às situações de sub e sobre oferta de habitação e de
 - remoção, dos seus planos, das áreas urbanizáveis de expansão em excesso;
- A tributação dos proprietários de terrenos urbanizados ou edifícios expectantes;
- A disponibilização para o mercado, a preços acessíveis, do património expectante do Estado localizado em áreas a regenerar;

- A facilitação dos procedimentos expropriativos em áreas urbanas consideradas prioritárias.

Na revisão bibliográfica efectuada foi também equacionada, por diversas vezes, a **utilização de incentivos fiscais ou de subsídios**, enquanto medidas de financiamento público da regeneração urbana, considerando-se importante resumir alguns aspectos resultantes da sua comparação, quer ao nível das vantagens relativas de cada uma das soluções, quer no que respeita às circunstâncias que condicionam a sua aplicação.

Assim, os pacotes de incentivos fiscais são considerados mais atractivos que os subsídios, dentro de uma estratégia mais vasta de regeneração de áreas urbanas degradadas, porque:

- Podem ser mais directamente relacionados com a performance do negócio (KPMG, 1999 B);
- Constituem um importante diferenciador ao nível do marketing (KPMG, 1999 B);
- Podem operar com processos de apreciação simples, ao contrário dos subsídios que acarretam procedimentos administrativos complexos (KPMG, 1999 B).
- Têm particulares vantagens pragmáticas, no contexto actual, particularmente marcado pelos constrangimentos financeiros do sector público (McGreal et al, 2002).
- Têm a capacidade para aumentar o fluxo de investimento nas áreas que necessitam de regeneração (ODPM, 2001);
- Embora exijam a formulação de uma estratégia integrada de regeneração, esta garante melhores resultados a médio/ longo prazo (ODPM, 2001);
- Podem ser mais facilmente aceites pela Comissão Europeia, que tem considerado os subsídios destinados à regeneração de áreas urbanas deprimidas como ajudas estatais ao desenvolvimento (ODPM, 2001).

No entanto, em zonas com fraca procura, onde a necessidade de algum apoio financeiro é particularmente sentida, a utilização de subsídios é mais adequada (Adams, D. et al, 2000):

Por fim, importa salientar que a **utilização de agravamentos fiscais**, como forma de estimulação do processo de regeneração em áreas urbanas degradadas, **não constitui uma matéria de aceitação pacífica**, tanto pelos proprietários como ao nível político, verificando-se argumentações opostas, a favor ou contra a implementação de tributos sobre terrenos expectantes ou sobre as zonas livres de expansão (Adams et al, 2000).

Face ao exposto, é possível avançar alguns **princípios de boas práticas** sobre a implementação de incentivos fiscais (ODPM, 2001) em áreas a regenerar:

1. Os incentivos fiscais devem ser considerados pelo governo para apoiar a regeneração de áreas específicas, devidamente delimitadas, que sofrem de severas dificuldades estruturais e que contêm vastas zonas degradadas e abandonadas.

2. Estes incentivos só podem ser considerados para o fim em apreço se puderem ser integrados e organizados, de forma complementar, com outras medidas, no seio de estratégias de regeneração específicas para a área, construídas de “baixo para cima”.
3. A implementação da estratégia de regeneração deve gerar um número limitado de propostas, firmemente focadas nas áreas urbanas degradadas, devidamente divulgadas e acordadas com os actores locais (incluindo os investidores e promotores do sector privado), onde o papel dos incentivos fiscais a propor deve ser claramente especificado, juntamente com o das restantes medidas.
4. A aplicabilidade dos incentivos fiscais a propor deve ser devidamente estudada, tendo em consideração:
 - a. A legislação nacional do estado-membro;
 - b. A avaliação da Comissão europeia sobre a sua equiparação ou não a uma ajuda estatal;
 - c. Os mecanismos mais apropriados através dos quais as estratégias de regeneração podem ser induzidas e precisadas.

2.4 A adopção de incentivos fiscais na regeneração urbana: alguns exemplos

2.4.1 Os exemplos anglo-saxónicos

Segundo Oliveira (2004), no conjunto dos países que têm utilizado instrumentos fiscais na regeneração urbana, destacam-se 3 países anglo-saxónicos pelo sucesso atingido com a sua aplicação, tanto nos processos de regeneração dos núcleos urbanos, como na estruturação do território, nomeadamente:

1. a República da Irlanda
2. o Canadá e
3. os Estados Unidos da América.

Na Irlanda foram implementados benefícios fiscais, nomeadamente deduções no imposto sobre o rendimento que originaram a revitalização das áreas centrais das cidades.

No Canadá, a redução ou agravamento das taxas devidas pela realização e manutenção das infra-estruturas e equipamentos tem determinado a estruturação do território.

Nos Estados Unidos da América, o congelamento dos impostos sobre a propriedade imobiliária conjugado com o investimento público, em áreas específicas, tem efeitos importantes no território.

Quadro 2.3 - Instrumentos fiscais utilizados na regeneração urbana na Irlanda, no Canadá e nos E.U.A.

País	Instrumentos fiscais utilizados
República da Irlanda	Deduções no imposto sobre o rendimento
Canadá	Taxas que incidem sobre a manutenção ou o alargamento: • das redes de infra-estruturas e • dos equipamentos
Estados Unidos da América	• “Congelamento”, em áreas específicas, da incidência do imposto sobre a propriedade imobiliária; • Investimento público nessas zonas;

2.4.1.1 Deduções no imposto sobre o rendimento (Irlanda)

Diagnóstico de Dublin entre o início do século XX e 1990

No primeiro quartel do século XX residia no centro de Dublin cerca de 64% da população total da cidade, data a partir da qual se inicia o processo de decadência dessa zona com a saída das classes mais abastadas para as novas áreas de expansão da cidade localizadas na coroa exterior ao centro, seguida, numa fase posterior, da classe média da população, aquando do desenvolvimento dos sistemas ferroviários de transporte.

Consequentemente, desde os anos 20, verificou-se na área central da cidade um processo gradual de decadência física dos edifícios e de substituição parcial dos usos habitacionais por funções comerciais ou de serviços.

Para exemplificar esta situação refira-se que entre 1961 e 1981 o centro da cidade perdeu 39% da população, registando-se uma perda de cerca de 18.500 habitações antigas para uma produção de apenas 3.400 habitações novas, quase integralmente construídas pelo sector público (Adair e tal, 1994 B).

As causas da falta de interesse do sector privado no investimento em empreendimentos residenciais localizados no centro da cidade foram fundamentalmente 3 (Adair e tal, 1994 B):

1. A excessiva fragmentação da propriedade e a consequente multiplicidade de proprietários dificulta o emparcelamento causando deseconomias de escala decorrentes dos maiores custos de aquisição de terreno e de construção verificados em pequenos lotes, quando comparados com os relativos a zonas amplas de expansão. Assim, os riscos e o nível de preços que é necessário praticar no centro para garantir a viabilidade do negócio não são competitivos com as condições de investimento nos subúrbios.

2. As zonas do centro com maior potencial comercial constituem geralmente áreas medievais de interesse arqueológico sujeitas a protecções especiais, onde o nível de incerteza sobre a possibilidade de construção é elevado.
3. A inexistência de uma estratégia clara e articulada entre as entidades públicas que possuíam vastas zonas do centro da cidade, que promovesse e potenciase o seu desenvolvimento, contribuiu para a elevação da degradação ambiental e social nessas zonas e na envolvente, desencorajando qualquer tentativa de investimento privado.

Estratégia de actuação do governo irlandês

Para fazer face ao cenário de declínio que a capital irlandesa apresentava e na falta dos montantes financeiros necessários à implementação de políticas de regeneração urbana baseadas na atribuição de subsídios, o governo irlandês decidiu lançar um pacote de incentivos fiscais, através da elaboração dos seguintes diplomas:

- *Urban Renewal Act* de 1986 e subsequentes alterações.
- *Finance Act*, 1986 e subsequentes alterações.

Estes documentos continham uma série de medidas que visavam desenvolver a regeneração de zonas urbanas delimitadas pelo governo - as *Disadvantaged Áreas*, que correspondiam a grande parte aos centros históricos das principais cidades irlandesas.

O pacote de incentivos fiscais lançado pelo governo irlandês resume-se no seguinte quadro:

Quadro 2.4 – Pacote de incentivos do modelo Irlandês

Tipo de incentivo	Beneficiários	Deduções no imposto sobre o rendimento
<i>capital allowance</i>	Proprietários-Ocupantes	Investimentos em obras de construção ou reabilitação efectuadas nas áreas elegíveis.
<i>section 23</i>	Proprietários-Senhórios	Rendas provenientes do aluguer de imóveis situados em qualquer ponto do país, desde que o proprietário possua um alojamento ou espaço reabilitado destinado a arrendamento, numa zona elegível.
<i>double rent allowance</i>	Inquilinos	Valor correspondente ao dobro da respectiva renda, por parte dos inquilinos de imóveis reconstruídos ou reabilitados nas áreas elegíveis.

A concepção do sistema centrou-se nos **proprietários-ocupantes** com base no pressuposto de que os grandes investidores tendem a seguir os movimentos dos consumidores finais.

De facto, foram os pequenos proprietários, sobretudo quando simultaneamente residentes, os precursores do processo, uma vez que inicialmente os grandes investidores institucionais

revelaram-se cautelosos enquanto previam uma taxa de retorno insuficiente e um risco ainda excessivo.

Importa ainda salientar que o modelo institucional utilizado na implementação dos incentivos fiscais se caracteriza pela predominância da Administração Central na condução das intervenções, mediante agências criadas especificamente para o efeito, embora, mais recentemente, se tenha vindo a verificar que a participação das autoridades locais, tradicionalmente diminuta, tem vindo a aumentar (FEUP, 2004).

Evolução dos três tipos de incentivos fiscais (1986-2004)

Desde 1986, o pacote de incentivos tem sofrido várias transformações, em função da evolução do mercado e das directrizes da comunidade europeia.

De seguida analisar-se-á cada um dos 3 tipos de incentivos fiscais em causa, para 3 períodos distintos: 1986-1994, 1994-1999 e 1999-2004.

***Capital allowance* (1986 – 1994)**

Os incentivos sob a designação “Capital allowance” variavam em função do beneficiário e do uso do imóvel.

Assim, os incentivos eram dirigidos aos:

- Proprietários-ocupantes de edifícios com uso habitacional, comercial ou industrial;
- Proprietários-senhórios de dos edifícios com uso comercial ou industrial.

Os **proprietários-ocupantes** de edifícios de uso **habitacional**:

- situados nas *Disadvantaged Areas* e
- construídos ou reabilitados até 31 de Maio de 1994

beneficiavam de uma dedução anual no imposto de rendimento correspondente a:

- 5 % do custo total do investimento (deduzido o custo do terreno) durante 10 anos, até perfazer 50 %.

desde que o beneficiário:

- fosse o primeiro proprietário após a realização do investimento e
- permanecesse na posse do alojamento em questão, enquanto principal ou única residência, durante a totalidade dos referidos 10 anos.

Os **proprietários-ocupantes** de estabelecimentos **comerciais ou industriais** podiam optar por:

- uma dedução total no primeiro ano correspondente a 50 % do custo do empreendimento, ou
- uma dedução faseada, correspondente a 25 % no primeiro ano e abatimentos subsequentes de 2 % ao ano, até perfazer 50 %.

Em áreas especialmente deprimidas, estes incentivos podiam ser elevados para:

- uma dedução total no primeiro ano correspondente a 100 % do custo do empreendimento, não incluindo o valor dos terrenos, ou
- uma dedução faseada, correspondente a 50 % no primeiro ano e abatimentos subsequentes de 4 % ao ano, até perfazer 100 %.

Aos **proprietários-senhórios** de estabelecimentos **comerciais ou industriais** apenas era permitida uma dedução faseada repartida em 25 % no primeiro ano e abatimentos subsequentes de 2 % ao ano, até perfazer 50 %.

Quadro 2.5 – Capital allowance (1986-1994)

(montantes dedutíveis no imposto de rendimento em % do investimento realizado)

Destino do imóvel	Beneficiário	Áreas elegíveis	Investimento	Deduções no imposto sobre o rendimento
Habitação	Proprietário-Ocupante	Disadvantaged Areas	Construção, reconstrução ou reabilitação	• 5 % por ano, ao longo de 10 anos, até perfazer 50% do investimento,
Indústria e comércio	Proprietário-Ocupante	Disadvantaged Areas		• 50 % no primeiro ano, ou • 25 % no primeiro ano, acrescido de 2 % anuais até perfazer 50 % do investimento.
		Áreas especialmente deprimidas		• 100 % no primeiro ano, ou • 50 % no primeiro ano, acrescido de 4 % anuais até perfazer 100 % do investimento.
	Proprietário-Senhorio	Disadvantaged Areas		• 25 % no primeiro ano, acrescido de 2 % anuais até perfazer 50 % do investimento.

Capital allowance (1994 – 1999)

A partir de 1994, o regime de incentivos passou a favorecer especialmente o mercado de reabilitação de imóveis, beneficiando de uma dedução anual equivalente a 100% do valor do investimento, mantendo-se a proporção de 50 % no que respeita ao mercado de construção de habitações novas.

No caso dos proprietários-ocupantes de estabelecimentos comerciais ou industriais, deixou de ser possível deduzir a totalidade do investimento elegível logo no primeiro ano, tendo sido introduzido em alternativa um sistema de “depreciação livre” mas de apenas metade do referido investimento, segundo o qual o beneficiário pode escolher o regime de depreciação que lhe seja mais conveniente.

Quadro 2.6 – Capital allowance (1994-1999)

(montantes dedutíveis no imposto de rendimento em % do investimento realizado)

Destino do imóvel	Beneficiário	Áreas elegíveis	Investimento	Deduções no imposto sobre o rendimento
Habitação	Proprietário-Ocupante	Disadvantaged Areas	• Construção, reconstrução, ou • reabilitação	• 5 % por ano, ao longo de 10 anos, até perfazer 50% do investimento (construção e reconstrução) • 10 % por ano, ao longo de 10 anos, até perfazer 100% do investimento (reabilitação)
Indústria e comércio	Proprietário-Ocupante			• 50% em “depreciação livre” • 25 % no primeiro ano, acrescido de 2 % anuais até perfazer 50 % do investimento
	Proprietário-Senhorio			• 25 % no primeiro ano, acrescido de 2 % anuais até perfazer 50 % do investimento.

Capital allowance (1999 - 2004)

A partir de 1999, os incentivos tornaram-se mais selectivos, passando a ser direccionados para situações mais específicas, tais como:

- alojamentos vagos situados nos andares superiores dos edifícios com estabelecimentos comerciais - **Living Over the Shop**;
- centros das vilas e de pequenas cidades - **Town Renewal Scheme**;
- parques de estacionamento localizados na periferia das cidades - **Park-and-ride facilities** (expirou em Junho de 2002);
- residências de estudantes (expirou em 31 de Março de 2003), jardins-de-infância, lares de idosos.

Quadro 2.7 – Capital allowance (Living Over the Shop, Town Renewal scheme)

(montantes dedutíveis no imposto de rendimento em % do investimento realizado)

Destino do imóvel	Beneficiário	Investimento	Deduções no imposto sobre o rendimento
Habitação	Proprietário-Ocupante	• Construção, reconstrução ou • reabilitação	• 5 % por ano, ao longo de 10 anos, até perfazer 50% do investimento (construção e reconstrução) • 10 % por ano, ao longo de 10 anos, até perfazer 100% do investimento (reabilitação)
Indústria e comércio	Proprietário-Ocupante		• 100 % em “depreciação livre” • 50 % no primeiro ano, acrescido de 4 % anuais até perfazer 100 % do investimento, ou
	Proprietário-Senhorio		• 50 % no primeiro ano, acrescido de 4 % anuais até perfazer 100 % do investimento.

Quadro 2.8 – Capital allowance (Park and Ride, Jardins de Infância, Lares de idosos)

(montantes dedutíveis no imposto de rendimento em % do investimento realizado)

Destino do imóvel	Beneficiário	Investimento	Deduções no imposto sobre o rendimento
Parque de estacionamento e comércio anexo	Construtor, operador, proprietário	• Construção, reconstrução, ou • reabilitação	• 100% em “depreciação livre” • 50 % no primeiro ano, acrescido de 4 % anuais até perfazer 100 % do investimento
	Investidor para arrendamento		• 50 % no primeiro ano, acrescido de 4 % anuais até perfazer 100 % do investimento
Residências anexas ao parque	Construtor, operador, proprietário		• 5% por ano ao longo de 10 anos
Jardins de infância, Lares de idosos	Investidor		• 15% nos 6 primeiros anos e os restantes 10% no sétimo

Section 23 (1986 - 1994)

O *Finance Act* de 1981 introduziu um programa de incentivos dirigido aos proprietários-senhórios, com o objectivo inicial de estimular a indústria da construção civil em determinadas áreas, segundo o qual o produto das rendas era dedutível no imposto de rendimento.

De acordo com este programa, os **proprietários-senhórios** de edifícios de uso **habitacional** localizados em áreas elegíveis podiam deduzir os rendimentos prediais no imposto de rendimento durante vários anos, até perfazerem 100% do investimento realizado na construção ou reabilitação (deduzido o valor do terreno).

Em 1988, a secção 23 do *Finance Act* estendeu os benefícios às rendas resultantes de qualquer propriedade arrendada em qualquer zona do país, deixando de as limitar às provenientes das áreas elegíveis.

Quadro 2.9 – Section 23 (1986-1994)

(montantes dedutíveis no imposto de rendimento em % do investimento realizado)

Destino do imóvel	Beneficiário	Áreas elegíveis	Investimento	Deduções no imposto sobre o rendimento
Habitação	Proprietário-Senhorio	Áreas elegíveis	Construção, reconstrução ou reabilitação	(1981) rendas anuais provenientes das áreas elegíveis, durante vários anos, até perfazer 100% do investimento.
		Disadvantaged Areas		(1988) rendas anuais provenientes de qualquer área do país, durante vários anos, até perfazer 100% do investimento.

Section 23 (1994 – 1999)

A partir de 1994, à semelhança do que sucedeu com o “capital allowance”, os incentivos do tipo “section 23” foram focalizados para a reabilitação urbana, tendo sido reduzidos para metade no caso da construção nova.

Quadro 2.10 – Section 23 (1994-1999)

(montantes dedutíveis no imposto de rendimento em % do investimento realizado)

Destino do imóvel	Beneficiário	Áreas elegíveis	Investimento	Deduções no imposto sobre o rendimento
Habitação	Proprietário-Senhorio	Disadvantaged Areas	• Construção, reconstrução, ou • reabilitação	• rendas anuais provenientes de quaisquer áreas do país, durante vários anos, até perfazer 50 % do investimento (construção) • rendas anuais provenientes de quaisquer áreas do país, durante vários anos, até perfazer 100% do investimento (reabilitação)

Section 23 (1999 – 2004)

A partir de 1999, os incentivos tornaram-se mais selectivos e específicos, passando a ser direccionados para as situações já descritas no âmbito do “capital allowance”, nas quais a atribuição do incentivo passa a ser feita ao nível do projecto individual, em detrimento da área geográfica;

Quadro 2.11 – Section 23 (Living Over the Shop, Town Renewal scheme)

(montantes dedutíveis no imposto de rendimento em % do investimento realizado)

Destino do imóvel	Beneficiário	Investimento	Deduções no imposto sobre o rendimento
Habitação	Proprietário-Senhorio	• Construção, reconstrução, ou • reabilitação	• rendas anuais provenientes de quaisquer áreas do país, durante vários anos, até perfazer 100% do investimento.

Quadro 2.12 – Section 23 (Park and Ride, Residências de Estudantes)

(montantes dedutíveis no imposto de rendimento em % do investimento realizado)

Destino do imóvel	Beneficiário	Investimento	Deduções no imposto sobre o rendimento
Residências anexas ao parque de estacionamento	Investidor para arrendamento	• Construção, reconstrução, ou - reabilitação	• rendas anuais provenientes de quaisquer áreas do país, durante vários anos, até perfazer 100% do investimento.
Residências de estudantes	Proprietário-Senhorio		

Double-rent (1986 - 1994)

Através do “Double-rent”, os arrendatários de estabelecimentos comerciais ou industriais localizados nas áreas elegíveis podiam deduzir o dobro do valor do aluguer no imposto sobre o rendimento, desde que o senhorio fosse contemplado pelo regime de “capital allowance”.

Quadro 2.13 – Double rent (1986-1994)

(montantes dedutíveis no imposto de rendimento em % do investimento realizado)

Destino do imóvel	Beneficiário	Áreas elegíveis	Deduções no imposto sobre o rendimento
Indústria e comércio	Inquilino	Disadvantaged Areas	• Dobro do valor do aluguer

Double-rent (1994 – 1999)

A utilização dos incentivos do tipo “Double-rent” provocou uma sobre-oferta de usos comerciais e de escritórios nas áreas elegíveis, em detrimento dos residenciais, bem como o aumento especulativo das respectivas rendas.

Este instrumento foi reprovado pela Comissão Europeia, por ter sido considerado como uma ajuda pública ao desenvolvimento que apenas poderia ser aplicável às regiões mais desfavorecidas da União Europeia, onde a Irlanda já não se incluía desde 1995.

Double-rent (1999-2004)

O “Double-rent” foi revogado pelo Finance act de 1999, em virtude da posição assumida pela Comissão Europeia.

Vantagens e desvantagens do “modelo irlandês”

O modelo irlandês constituiu um sucesso porque:

- concentrou investimentos privados nas áreas centrais das cidades, o que se reflectiu num grande incremento de espaços residenciais e de escritórios;
- permitiu transformar antigos espaços degradados do centro em bairros de qualidade com actividades comerciais e de lazer de excelência;
- reforçou o sentimento de pertença e orgulho nas cidades por parte dos residentes;
- representou um custo relativamente reduzido para o erário público, face aos resultados alcançados.

Apesar dos êxitos descritos, este modelo apresenta também algumas desvantagens e limitações, traduzidas:

- na especulação imobiliária, que apesar de ter constituído numa fase inicial um estímulo ao investimento, originou graves problemas de acesso à habitação por parte dos segmentos da população mais desfavorecidos (*affordability*);
- na focalização dos investimentos na obtenção de deduções fiscais, e não nas vantagens intrínsecas do projecto de regeneração;
- na ausência de uma estratégia de articulação das intervenções de regeneração urbana, devido ao carácter excessivamente centralizador e sectorial do modelo institucional, que provocou graves problemas, tais como:
 - a inexistência de um sistema de transportes adequado,
 - múltiplas insuficiências ao nível das infra-estruturas e
 - diversas incompatibilidades entre os vários programas de regeneração urbana.

Evolução recente do “modelo irlandês”

Face ao desequilíbrio que se verificava entre a oferta e a procura numa economia sobre-aquecida como a irlandesa, o relatório do economista Peter Bacon propôs o seguinte conjunto de medidas:

- reforço dos mecanismos de planeamento;

- densificação residencial;
- incremento dos investimentos em infra-estruturas, especialmente de transporte colectivo;
- aumento da oferta de habitação a custos controlados, associada à qualificação da oferta de transportes públicos, de modo a combater o problema da *affordability*⁸;
- incremento da fiscalidade sobre os imóveis que não constituem residência principal, de modo a combater a especulação.

Em resultado das limitações e dos efeitos negativos supra descritos, dos resultados do relatório Bacon e de repetidas recomendações da União Europeia no sentido de uma maior aproximação aos princípios de subsidiariedade, têm vindo a ser introduzidas algumas alterações no modelo irlandês, desde o final dos anos 90, das quais se realçam:

- a maior selectividade na atribuição dos incentivos do tipo “*Section 23*”;
- a maior importância atribuída ao planeamento traduzida na elaboração:
 - do *Urban Renewal Act*, de 1998, que definiu 49 Planos de Áreas Integradas – *Integrated Area Plans (IAPs)* e
 - do *Urban Renewal Scheme*, de 1999, que aprovou 49 IAPs, em 43 cidades.

Efectivamente, o governo irlandês respondeu aos relatórios Bacon com alterações legislativas concernentes, por um lado, ao sistema de planeamento e, por outro, ao sistema fiscal.

No que respeita ao sistema de planeamento e com vista a garantir uma maior e mais variada oferta residencial, foram tomadas as seguintes medidas:

- Incentivo das autoridades locais para reforçar a componente residencial e de usos mistos no zonamento dos seus planos;
- Delimitação, pelo governo, de áreas específicas objecto de urbanização – as *Strategic Development Zones (SDZ's)*;
- Definição, nas SDZ's dos critérios relativos à densidade residencial, programação da urbanização, infra-estruturação, desenho urbano e mobilidade urbana;
- Criação de um vasto programa de infra-estruturas;
- Criação de soluções arquitectónicas inovadoras que permitissem o aumento da densidade de ocupação;
- Criação de uma estrutura de projecto (*Project Office*) para cada SDZ, responsável pela execução do plano no que respeita à infra-estruturação, articulação com os operadores de transporte público e negociação com os promotores.
- Atribuição ao *Dublin Transportation Office* da tarefa de estudar a procura de transportes gerada pelas novas áreas urbanizadas, assim como a resposta mais adequada a estas necessidades.

⁸ acesso dos estratos mais vulneráveis à habitação.

Ao nível da fiscalidade e com o objectivo de combater a especulação foram concretizadas as seguintes medidas fiscais:

- Revisão do código do imposto de selo, sobrecarregando os investidores com a taxa máxima, independentemente do custo do alojamento, de modo a evitar a especulação relacionada com as segundas residências.
- Lançamento de um imposto anti-especulação, equivalente a 2 % do valor declarado das propriedades:
 - que não são residências principais nem estão arrendadas ou
 - que não foram construídas ou reformuladas ao abrigo dos vários programas de regeneração urbana (*Living over the Shop, Urban Renewal Scheme*, etc.).
- Lançamento de um imposto anual, destinado aos proprietários de terrenos situados nas SDZ, que não realizem obras de urbanização num prazo previamente estipulado.

2.4.1.2. O *Development Cost Charge* (Canadá)

Descrição do DCC

O *Development Cost Charge* (DCC) constitui uma taxa lançada pelos municípios⁹ que tem por contrapartida:

- o alargamento das redes de infra-estruturas,
- a criação de novos equipamentos e
- a prestação de serviços.

Até aos anos 60, as taxas eram negociadas “caso a caso” com os promotores, em função dos benefícios estimados destes últimos com a execução dos investimentos que aquelas financiavam.

A partir dos anos 60, face ao seu elevado grau de discricionariedade, os municípios foram progressivamente substituindo este sistema por tabelas aplicáveis uniformemente à escala municipal, prevendo a cobertura de um conjunto cada vez mais vasto de infra-estruturas, equipamentos e serviços.

No que respeita ao modelo institucional utilizado na implementação do DCC, verifica-se que apesar da elaboração dos regulamentos ser da competência dos municípios, o enquadramento legislativo é realizado pela Administração Central (Províncias).

⁹ Enquadrada na legislação das várias Províncias.

Aplicação do DCC no território

O DCC pode ser estabelecido:

- de forma uniforme, ao nível do concelho.
- por áreas diferenciadas do município, denominadas “*area-specific*”, em função das necessidades territoriais de cada uma.

Na grande maioria dos casos os municípios têm preferido utilizar tabelas de aplicação uniforme a todo o município, devido aos elevados custos administrativos associados à recolha e actualização sistemática da informação necessária à aplicação de taxas territorialmente diferenciadas.

Contudo, são reconhecidas vantagens na diferenciação territorial das taxas, nomeadamente quando o modelo combina:

- uma abordagem “*area-specific*” para as infra-estruturas directamente relacionadas com o empreendimento, cujas taxas poderão ser alteradas de acordo com as transformações locais verificadas ao longo do tempo, com
- a aplicação ao nível municipal da componente relacionada com os serviços e equipamentos destinados aos residentes, geralmente de utilização extensiva à totalidade da população do município, em que as taxas permanecem inalteradas.

Para assegurar a transparência, a receita do primeiro tipo de taxas (“*área-specific*”) deve ser consignada, de modo que os fundos provenientes de uma zona não possam ser dispendidos noutras.

Vantagens e desvantagens do DCC

A utilização do DCC apresenta várias **vantagens** porque:

- Contribui para a revitalização dos centros das cidades que são beneficiados com a redução ou isenção de DCC, em detrimento das áreas periféricas onde é pago por inteiro;
- Incide exclusivamente sobre os que contribuem para a expansão urbana e são dela beneficiários, não abrangendo os contribuintes em geral;
- Constitui, para as autarquias locais, uma alternativa ao imposto sobre a propriedade, que é geralmente alvo de grande contestação pela população;
- É mais facilmente aceite pela população, desde que tenha por contrapartida uma redução no imposto sobre a propriedade.

Por outro lado, verificam-se também algumas **desvantagens** na sua utilização, na medida em que:

- Provoca o acréscimo do custo da habitação nas periferias;
- Favorece um modelo de desenvolvimento compacto, com alguns efeitos negativos, por:
 - Retardar ou impedir o acesso à habitação própria por parte da população jovem ou de menores recursos e
 - Contribuir para a concentração da população de menores recursos nos centros tradicionais, provocando fenómenos de segregação sócio-espacial
- Constitui, na perspectiva dos promotores, uma forma das autoridades municipais transferirem para aqueles os encargos que deveriam ser financiados exclusivamente pelo imposto sobre a propriedade (*property tax*);
- Descapitaliza os promotores nas fases iniciais do projecto;

Exemplos opostos de aplicação do DCC: Ottawa e Toronto

As aglomerações de Ottawa e Toronto constituem dois exemplos opostos que demonstram claramente o efeito que a diferente utilização do DCC pode causar na estruturação do território.

Em Ottawa, a introdução de tarifas de DCC particularmente elevadas, juntamente com a implementação de uma política de redução da carga fiscal sobre os alojamentos de menor dimensão ocasionou o aumento da procura de apartamentos e moradias geminadas, favorecendo um modelo de desenvolvimento compacto.

Contrariamente, na aglomeração de Toronto, as tarifas eram calculadas em função do número de alojamentos e não da área de construção, o que motivou uma maior procura de moradias unifamiliares implantadas em parcelas de grande dimensão.

Deste modo, o DCC promoveu a redução da densidade média de ocupação, favorecendo um modelo de desenvolvimento extensivo.

Pese embora o exposto, Toronto apresenta um centro urbano activo e dinâmico, baixos índices de exclusão social e um sistema de transportes públicos viável.

Esta aparente incoerência pode ser explicada pela política administrativa e fiscal adoptada na cidade de Toronto e nos municípios vizinhos.

Até 1998, as tarifas do DCC eram nulas na cidade de Toronto, relativamente baixas nos cinco municípios contíguos e substancialmente mais elevadas (cerca do dobro) nas coroas exteriores de municípios.

Em 1998, foi criada uma “Nova Toronto” abrangendo a cidade de Toronto propriamente dita e os referidos 5 municípios adjacentes, na qual o DCC passou a incidir uniformemente, embora com tarifas inferiores às dos municípios vizinhos.

Esta política fiscal foi grandemente responsável pela actual forma urbana da aglomeração de Toronto, caracterizada por um centro urbano compacto, comparável aos centros europeus, e por uma periferia de baixa densidade, equiparada às mais extensivas dos EUA.

2.4.1.3. O *Tax Incremental Financing* (EUA)

Descrição do TIF

O TIF constitui um dos instrumentos fiscais mais utilizados nos EUA para promover a regeneração de zonas urbanas deprimidas.

Neste modelo, cabe ao município implementar e gerir o instrumento fiscal, através da execução das seguintes tarefas sequenciais:

1. Delimitação de uma área – o *Tax Incremental District* (TID) onde é congelado o valor patrimonial dos imóveis e, conseqüentemente, o imposto sobre a propriedade (*property tax*) durante um período de tempo previamente determinado.
2. Elaboração um plano de intervenção para a área, concretizado em investimentos em infra-estruturas e na qualificação do espaço público.
3. Financiamento da execução do plano mediante a contracção de empréstimos ou a emissão de títulos de dívida.
4. Implementação do plano através da articulação do investimento público com as acções empreendidas pelos promotores privados ou da realização das intervenções de reabilitação de modo incremental, à medida que os capitais privados afluem.

O TIF fundamenta-se num conceito que se desenvolve em 4 fases distintas:

1. O congelamento fiscal e a qualificação da área cativam o investimento privado;
2. Conseqüentemente a base tributável do TID aumenta, bem como a respectiva receita fiscal;
3. O produto fiscal resultante é consignado para um fundo destinado a amortizar a dívida entretanto contraída;
4. O TIF só é extinto e o valor patrimonial das propriedades descongelado quando a totalidade da dívida é reembolsada, ou findo o período de tempo previamente definido, que nunca pode ser superior a 23 anos.

Em suma, o TIF constitui, *um instrumento de reafecção dos recursos fiscais em benefício das zonas mais degradadas.*

No que respeita ao modelo institucional utilizado na implementação do TIF, importa referir que o enquadramento legislativo é realizado pela Administração Central (Estados federados) e que o nível local de decisão é muito fragmentado, sobrepondo-se municípios e autoridades sectoriais. No entanto, quando o município decide adoptar o TIF, as restantes autoridades são obrigadas a partilhar o esforço financeiro (FEUP, 2004).

Vantagens e Desvantagens do TIF

O TIF tem sido utilizado de forma **vantajosa** em grande parte dos Estados dos EUA, porque:

- constitui uma forte atracção para o investimento imobiliário nas zona elegíveis;
- contribuiu significativamente para a regeneração física e social dos centros tradicionais das cidades, particularmente no que respeita à sua revitalização comercial, à criação de emprego e à inversão do declínio demográfico;
- acarreta custos relativamente reduzidos para o erário público;
- implica níveis de burocratização relativamente baixos¹⁰ ao nível da sua operacionalização;

Apesar do sucesso alcançado nos EUA, o TIF apresenta alguns **aspectos negativos** porquanto:

- contribui para a elevação dos preços do imobiliário que atingiram, nalgumas das áreas intervencionadas, valores incompatíveis com os rendimentos de muitos residentes, forçando-os a deslocalizarem-se para zonas mais económicas onde o imposto sobre a propriedade (*property tax*) era mais acessível.
- favorece particularmente um sector privilegiado da população – os promotores privados – contrariamente aos princípios de interesse público que estiveram na base da sua criação.
- constitui um instrumento inacessível para os municípios menos desenvolvidos por não terem capacidade financeira para emitir títulos de dívida;
- adapta-se assim melhor às zonas já de si privilegiadas, designadamente às ricas em património histórico e arquitectónico e com um nível social da população aceitável.
- o crescimento das receitas tributárias alcançado nas áreas elegíveis tem frequentemente, como contrapartida, um menor dinamismo económico do restante território municipal ou mesmo dos municípios vizinhos;
- tem sido acusado de constituir um instrumento utilizado pelos municípios que já eram “ricos” antes da adopção do instrumento, como forma de exponenciar as suas vantagens, à custa de outras autoridades locais¹¹;

¹⁰ Em geral inferiores aos de outras experiências ensaiadas no país, designadamente as *Downtown Development Agencies*, agências de desenvolvimento financiadas através do orçamento municipal.

- gera situações de oportunismo levando, por vezes, à criação de TID's em zonas onde a sua implementação não seria necessária¹², devido à falta de rigor nos critérios de elegibilidade das áreas abrangidas.
- requer uma cuidadosa engenharia financeira na conjugação com outras iniciativas uma vez que a combinação do TIF com isenções ou reduções fiscais pode resultar na diminuição do montante de imposto a arrecadar e, consequentemente, na perda de verbas a aplicar na zona (TID), subvertendo o próprio mecanismo de financiamento subjacente à utilização deste instrumento fiscal (McGreal et al, 2000).

Evolução recente

Face às limitações supra descritas do modelo, a legislação de vários Estados foi revista no sentido da definição mais rigorosa das condições de elegibilidade dos TID's, tendo sido implementadas as seguintes medidas:

- Definição dos critérios de elegibilidade com base num conjunto de indicadores, nomeadamente: a taxa de desemprego, o rendimento por habitante, o grau de abandono e degradação do edificado e a criminalidade,
- Exigência de uma avaliação custo-benefício de cada operação, a efectuar por uma entidade independente.
- Imposição de normas mais restritivas relativamente aos critérios de isenção fiscal dos títulos da dívida emitidos pelos municípios, com vista à realização de investimentos nas áreas abrangidas e
- Imposição de limites ao endividamento relacionado com o TIF, por parte das autoridades locais.

Por último, refira-se ainda que o TIF tem deixado de ser utilizado individualmente passando a constituir, cada vez mais, um complemento de outros instrumentos de regeneração urbana.

¹¹ Nos EUA diversas entidades públicas, com limites territoriais distintos, sobrepõem-se aos municípios no que respeita à recolha de impostos, nomeadamente do *property tax*, destacando-se entre elas os “distritos escolares” (*school districts*).

Quando o município decide adoptar o TIF, os seus interesses prevalecem sobre os das restantes autoridades, na medida em que estas são coagidas a partilhar o esforço financeiro a realizar na área, em proporção idêntica à das respectivas receitas fiscais.

No entanto, dado que os limites territoriais das várias entidades raramente são coincidentes, este contexto poderá favorecer a transferência de benefícios fiscais daquelas autoridades para os municípios.

¹² De acordo com a legislação de vários Estados, o TID deverá ser:

- uma zona deprimida física e socialmente ou, alternativamente,
- uma área apropriada para o investimento.

Esta última definição abre-se às mais diversas interpretações, sendo responsável pela criação de TID's em zonas onde a sua implementação não seria necessária. Em diversas situações, o TIF terá apoiado a construção de hipermercados e centros comerciais em espaços abertos localizados na periferia das grandes cidades – precisamente o oposto da filosofia de qualquer intervenção de regeneração urbana.

2.4.2 Aplicação das experiências anglo-saxónicas ao caso Português

2.4.2.1 O modelo Irlandês

As deduções no imposto do rendimento utilizadas na Irlanda para efeitos de regeneração urbana de centros históricos, fundamentam-se essencialmente em três tipos de incentivos designados *Capital allowance*, *Section 23* e *Double rent* que podem ser comparados, no âmbito nacional, com:

- As deduções à colecta, em sede de IRS;
- As amortizações e reintegrações, em sede de IRC;

Em 1986, o governo irlandês, face ao elevado grau de degradação social e física dos centros históricos das principais cidades e na falta de meios financeiros que lhe permitissem praticar uma política baseada na atribuição de subsídios aos promotores, optou por lançar o mencionado pacote de incentivos fiscais.

Note-se, aliás que esse contexto é muito semelhante ao actual panorama nacional apesar de, à data, ainda existirem poucas ou nenhuma restrições da Comunidade Europeia sobre a atribuição dos referidos benefícios, contrariamente ao que sucede actualmente, sempre que ponham em causa a livre concorrência entre estados membros.

As áreas elegíveis designadas “Disadvantaged Áreas” que correspondem, na maior parte dos casos, aos centros históricos das principais cidades irlandesas e são delimitadas pelo governo, também podem ser equiparadas às nossas ACRRU.

Capital allowance

O incentivo denominado capital allowance permite aos proprietários de edifícios de uso habitacional e de estabelecimentos comerciais ou industriais, localizados nas áreas elegíveis, deduzir no imposto sobre o rendimento entre 50% e 100% do investimento despendido na construção, reconstrução ou reabilitação desses imóveis.

Importa também realçar que os proprietários de edifícios habitacionais, só poderiam beneficiar da dedução se permanecessem na posse do alojamento, enquanto principal ou única residência, durante 10 anos.

Em Portugal, este incentivo pode ser comparado com a dedução à colecta de IRS prevista na al. a) do art. 85º relativamente a encargos com imóveis, havendo que ressaltar, no entanto, os seguintes aspectos:

- Estes encargos dizem somente respeito a juros e amortizações de dívidas com a aquisição, construção ou beneficiação de imóveis;
- Imóveis estes que apenas se podem destinar a habitação própria e permanente do adquirente ou do arrendatário;
- A percentagem de dedução (30% sobre os juros e não sobre o investimento) e o limite do seu valor (cerca de 540 €) são muito baixos, quando comparados com a dimensão do incentivo irlandês.

Em sede de IRC, este incentivo pode ser equiparado às reintegrações e amortizações de grandes reparações e beneficiações previstas no nº 5 do art. 30º do CIRC. Aliás, tal como no modelo irlandês, as deduções previstas também não incidem sobre o valor do terreno, apenas se reportando ao custo do empreendimento.

Section 23

O incentivo designado Section 23 permite aos senhorios de imóveis localizados nas *disadvantaged áreas* que realizem obras de construção, reconstrução ou reabilitação, deduzir as rendas anuais obtidas no imposto sobre o rendimento, até ao montante de 100% do investimento realizado naquelas obras.

No sistema fiscal português não existe nenhum incentivo fiscal equiparado. Aliás, os rendimentos prediais são tributados na sua totalidade, em sede de IRS e IRC, aos quais apenas são deduzidos os custos de manutenção, conservação, condomínio e IMI dos prédios arrendados.

Double rent

Com este incentivo, os inquilinos de estabelecimentos comerciais ou industriais localizados nas áreas elegíveis podiam deduzir o dobro do valor do aluguer no imposto sobre o rendimento

Em Portugal, em sede de IRS (categoria B) e IRC, esse aluguer só pode ser considerado uma vez, enquanto custo inerente à actividade, na determinação do lucro tributável.

Refira-se, no entanto, que este incentivo foi reprovado pela Comissão Europeia em 1999, por ter sido considerado uma ajuda pública ao desenvolvimento, que apenas poderia ser aplicável às regiões mais desfavorecidas da UE.

Vantagens e desvantagens na aplicação do modelo irlandês a Portugal

Com base no estudo do modelo irlandês é possível prever algumas vantagens e desvantagens decorrentes da aplicação dos respectivos benefícios fiscais, às áreas centrais e históricas nacionais, nomeadamente:

Quadro 2.14 – Vantagens e desvantagens na utilização de deduções no imposto sobre o rendimento

Utilização de incentivos ao nível das deduções sobre o imposto sobre o rendimento	
Vantagens	Desvantagens
• Concentração de investimentos; • Transformação dos espaços degradados do centro em bairros residenciais, comerciais e de lazer de qualidade; • Reforço do sentimento de pertença e do orgulho nas cidades por parte dos residentes; • Custo relativamente reduzido para o erário público;	• Especulação imobiliária. • Problemas de acesso à habitação por parte dos sectores da população com menos recursos. • Investimentos oportunistas, que visam as deduções, em detrimento das vantagens do projecto. • Desarticulação/ descoordenação das políticas sectoriais a implementar na zona (transportes, infra-estruturas, programas de regeneração), devido ao carácter excessivamente centralizador e sectorial do modelo institucional.

Lições do modelo Irlandês

Com vista à minimização dos referidos aspectos negativos, é necessário ter em consideração as lições decorrentes da experiência irlandesa, que se encontram descritas nos quadros seguintes.

Quadro 2.15 - Lições do modelo Irlandês

Lições do modelo Irlandês
• Coordenação das intervenções sectoriais de reabilitação urbana da administração central com as intervenções da administração local. • Estratégia articulada para o conjunto das iniciativas de reabilitação urbana ao nível: ○ do sistema de transportes, ○ das infra-estruturas e ○ dos vários programas associados à reabilitação urbana. • Reforço dos mecanismos de planeamento. • Papel fundamental do uso residencial na reabilitação. • Oferta de habitação a custos controlados para evitar a segregação sócio-espacial. • Reforçar a fiscalidade sobre os imóveis que não constituam residência principal nem se encontrem arrendados, como forma de combater a especulação.

Quadro 2.16 - Medidas para fomentar o uso residencial

Medidas para fomentar o uso residencial
• Reforço das componentes residencial e de usos mistos na elaboração dos planos das zonas históricas e ACRRU • Delimitação, pelo governo, de áreas estratégicas de reabilitação urbana que podem coincidir com as ZH e as ACRRU. e definição dos critérios relativos à: ○ densidade residencial, ○ melhoria da infra-estruturação, ○ desenho urbano dos espaços públicos existentes, ○ dotação de equipamentos públicos e ○ mobilidade urbana • Criação de uma estrutura de projecto para cada área estratégica de actuação responsável pela execução do plano no que concerne à: ○ infra-estruturação, ○ articulação com os operadores de transporte público e ○ negociações com os promotores • Criação e estudo de soluções arquitectónicas e construtivas inovadoras, que permitam a adaptação da estrutura dos edifícios antigos degradados às tipologias e níveis de exigência actuais. • Estudo da procura de transportes gerada pelas novas áreas reabilitadas, assim como a resposta mais adequada a estas necessidades.

Quadro 2.17 - Medidas para combater a especulação

Medidas para combater a especulação
• Revisão do código do imposto de selo, de modo a sobrecarregar os investidores com a taxa máxima, independentemente do custo do alojamento, tentando deste modo evitar a especulação relacionada com as segundas residências. • Lançamento de um imposto anti-especulação, correspondente a 2 % do valor declarado das propriedades ○ que não são residências principais nem estão arrendadas ou ○ que não foram construídas ou reformuladas ao abrigo dos vários programas de reabilitação urbana. • Lançamento de um imposto anual, destinado aos proprietários de prédios degradados situados nas áreas estratégicas de reabilitação, que não realizaram obras de reabilitação num prazo estipulado.

2.4.2.2. O modelo Canadiano

O Development Cost Charge (DCC) utilizado no Canadá pode ser comparado à “Taxa pela realização, manutenção e reforço de infra-estruturas urbanísticas” (TRIU) prevista na LFL.

Há, no entanto, diferenças nas contrapartidas que são devidas pelo pagamento do DCC ou da referida TRIU, designadamente:

Quadro 2.18 – Contrapartidas do DCC e da TRIU

	DCC	TRIU
Contrapartidas	• Alargamento das redes de infra-estruturas • Criação de novos equipamentos • Prestação de serviços	• Realização, manutenção e reforço de infra-estruturas urbanísticas

Efectivamente, no sistema fiscal português:

- A criação de novos equipamentos é financiada pelas compensações urbanísticas e pelos impostos (Estaduais e locais) na aquisição do terreno para a sua implantação, e apenas pelos segundos, na execução da respectiva obra.
- A prestação de serviços, designadamente dos previstos no art. 20º da LFL, é financiada mediante o pagamento de tarifas.

Contudo, existem várias semelhanças ao caso canadiano na utilização da TRIU em Portugal, nomeadamente:

- Alguns municípios têm optado por reduzir ou isentar do pagamento de TRIU, as operações urbanísticas desenvolvidas nas áreas centrais e históricas das cidades;
- Tal como o DCC, a TRIU também pode ser estabelecida por áreas geográficas diferenciadas, nos termos do nº 5 do art. 116º do RJUE. Todavia, ao contrário do DCC, a TRIU apresenta geralmente valores distintos em áreas diferentes do mesmo município, muito embora essa diferenciação não seja, na maior parte dos municípios, fundamentada no programa plurianual dos investimentos municipais na execução, manutenção e reforço das infra-estruturas gerais, previstos para cada uma dessas zonas. Não há, pois, uma relação proporcional entre o investimento previsto na área e a TRIU a pagar.

A aplicação do benefício fiscal de isenção ou redução do pagamento de TRIU, nos centros históricos das cidades não tem produzido os efeitos esperados ao nível da sua reabilitação urbana porque:

- Até há bem pouco tempo, o valor da TRIU era geralmente muito baixo na maioria dos municípios, pelo que o peso do incentivo face ao total do investimento necessário para a reabilitação de um prédio degradado era irrisório, não constituindo um factor suficientemente atractivo para motivar a intervenção no mesmo. No entanto, dado que

desde a publicação do RJUE essas taxas têm sofrido um aumento significativo, no sentido de se aproximarem dos custos que devem comparticipar, o referido incentivo assume uma importância cada vez maior na reabilitação das áreas centrais e históricas das cidades.

- Não tem existido, nas autarquias com centros históricos, uma estratégia de articulação entre a implementação de benefícios fiscais, o investimento em infra-estruturas e na requalificação do espaço público e a criação de gabinetes de apoio técnico às operações de reabilitação, nessas zonas históricas.
- Não existe em Portugal um nível de administração regional que permita estabelecer estratégias de reabilitação urbana à escala regional, coordenando esforços entre os municípios centrais e os periféricos, em prol de um modelo de desenvolvimento compacto que valorize a reabilitação das áreas centrais e zonas históricas degradadas, tal como sucedeu no exemplo anteriormente descrito da aglomeração de **Toronto**.

Através da análise do modelo canadiano e de algumas experiências portuguesas é possível elencar algumas vantagens e desvantagens decorrentes da aplicação de benefícios fiscais de isenção ou redução da TRIU, nos centros históricos, sobretudo:

Quadro 2.19 – Vantagens e desvantagens na utilização de incentivos ao nível da TRIU

Utilização de incentivos ao nível da TRIU	
Vantagens	Desvantagens
• Fomento do investimento privado na zona elegível; • Incide apenas sobre os que contribuem para a expansão urbana; • Incentivo ao desenvolvimento de um modelo compacto de cidade que favorece a revitalização das áreas centrais das cidades.	• Acréscimo do custo da habitação nas periferias; • Acesso tardio à habitação própria por parte da população jovem e de menores recursos; • Concentração do mercado de aluguer nos centros tradicionais; • Segregação sócio-espacial, da população de menores recursos nos centros tradicionais.

2.4.2.3. O modelo americano

Nos Estados Unidos da América tem sido utilizado um instrumento fiscal designado *Tax incremental financing (TIF)* para promover a regeneração de zonas urbanas deprimidas.

Neste sistema, o município delimita a área que pretende regenerar (o *Tax incremental district - TID*) e congela o valor patrimonial dos imóveis e, consequentemente, o imposto sobre a propriedade (*property tax*) nessa área, durante um determinado período de tempo.

Em simultâneo, elabora um plano de intervenção na área ao nível das infra-estruturas e da qualificação do espaço público, cuja execução é financiada através da contracção de empréstimos à banca ou da emissão de títulos da dívida.

Mediante este congelamento, o município pretende captar o investimento privado que, por sua vez, contribuirá para o incremento gradual da base tributável do TID e, assim, ressarcirá o município da dívida contraída, até ser totalmente reembolsada num período definido previamente, de duração nunca superior a 23 anos. A partir desta data, o TIF é extinto e o valor patrimonial dos prédios descongelado.

Com base no supra exposto e comparando com a realidade nacional, é possível adaptar o sistema americano ao caso português porque:

- O TID pode coincidir com a área geográfica das zonas históricas ou das ACRRU;
- O property tax é equiparado ao Imposto Municipal sobre Imóveis que eventualmente poderia também ser congelado nessas zonas, durante um determinado período de tempo;
- O município pode contrair empréstimos e emitir obrigações, nos termos do art. 23º da LFL, com vista à realização de investimentos em infra-estruturas e na qualificação dos espaços públicos.
- A duração do congelamento dependeria do tempo estimado necessário para atingir o reembolso total da dívida contraída, através do previsto alargamento da base tributável do IMI, na zona.

Através da análise do modelo americano é possível prever, no quadro infra, algumas vantagens e desvantagens decorrentes da aplicação dos respectivos benefícios fiscais, às áreas centrais e históricas nacionais.

Quadro 2.20 – Vantagens e desvantagens no congelamento do IMI

Congelamento do IMI	
Vantagens	Desvantagens
• Não aumenta a carga fiscal dos contribuintes. • Baixos níveis de burocratização. • Muito eficaz quer ao nível do desenvolvimento económico das zonas elegíveis, quer do ponto de vista financeiro. • Reabilitação física e social das áreas abrangidas. • Criação de emprego naquelas zonas. • Inversão do declínio demográfico dos centros históricos.	• Beneficia sobretudo os promotores privados. • Especulação imobiliária na zona. • Quando o imposto é descongelado, pode atingir valores inacessíveis para muitos dos residentes, obrigando-os a transferirem-se para zonas mais acessíveis – segregação sócio espacial. • Acessível apenas aos municípios ricos que tenham capacidade de endividamento.

Com vista à minimização dos referidos aspectos negativos, é necessário ter em consideração as lições decorrentes da experiência dos EUA, a seguir descritas.

Quadro 2.21 – Lições do modelo americano

Lições do modelo americano
• Estabelecer critérios precisos de elegibilidade das áreas abrangidas, sob pena de ocorrerem situações de oportunismo; • Impor limites ao endividamento dos municípios, para efeitos de realização de investimentos destinados à reabilitação urbana de ZH e ACRRU. • Complementar o uso deste benefício fiscal com outras medidas destinadas a promover o emprego e o acesso a habitações a custos controlados.

2.4.3 Conclusões

Do exposto, verifica-se que é possível adaptar cada um dos três regimes fiscais analisados à realidade dos centros históricos portugueses. Refira-se, inclusivamente, que um modelo semelhante ao canadiano já é adoptado em muitos municípios portugueses.

Muito embora os referidos regimes fiscais tenham sido aplicados em contextos diferentes e utilizando instrumentos também diferentes, considera-se possível adoptá-los, isoladamente ou de forma combinada, na reabilitação urbana das zonas históricas e ACRRU nacionais, dada a gravidade que o problema da degradação física e social desses centros assume em Portugal.

No entanto, é importante realçar que a utilização de um instrumento equiparado ao TIF em simultâneo com outros incentivos fiscais, nas zonas referidas, exige uma cuidadosa engenharia financeira, sob pena de ser anulado o incremento esperado das receitas tributárias na área, resultante do alargamento da base tributária, destinado a ser investido no melhoramento da mesma.

Note-se que, apesar do regime especial de delimitação e actuação nas ACRRU já ter sido introduzido na Lei dos Solos de 1976 e de terem sido criados inúmeros programas de comparticipação de obras de reabilitação desde 1988, os centros históricos das principais cidades portuguesas (Lisboa, Porto e Coimbra) se encontram, actualmente, num estado quase calamitoso de degradação.

Neste contexto, pode ser plausível a implementação do seguinte pacote de benefícios fiscais:

Quadro 2.22 – Benefícios fiscais a utilizar na reabilitação dos centros históricos em Portugal

Tributos	Área elegível	Beneficiários	Benefício fiscal
IRS / IRC	ZH e ACRRU	Proprietários-Ocupantes	Dedução à colecta de IRS do investimento despendido na reabilitação de imóveis localizados nas zonas elegíveis. Reintegrações e amortizações aceleradas, em sede de IRC, dos custos despendidos na reabilitação de imóveis localizados nas zonas elegíveis.
		Proprietários-senhórios	Exclusão de tributação, em sede IRS e IRC, dos rendimentos prediais provenientes de imóveis localizados nas zonas elegíveis, até perfazer a totalidade do investimento despendido na sua reabilitação.
TRIUI	ZH e ACRRU	Promotores	Isenção ou redução da TRIUI
IMI	ZH e ACRRU	Proprietários	Congelamento do valor patrimonial dos imóveis e, consequentemente, do IMI, até ser reembolsada, mediante o alargamento expectável da base tributável, a dívida contraída pelo município para execução de investimentos públicos nas zonas elegíveis.

A implementação deste quadro de benefícios fiscais deverá, no entanto, ter em conta os ensinamentos decorrentes da aplicação dos três regimes fiscais estudados, nos respectivos países, designadamente:

Quadro 2.23 – Ensinamentos decorrentes da aplicação dos 3 regimes fiscais à reabilitação urbana

Ensinamentos decorrentes da aplicação dos regimes fiscais Irlandês, Canadiano e Americano à reabilitação urbana	
1.	Estabelecer uma forte articulação entre a administração central e local, traduzida: a. no estabelecimento, pelo governo, de um quadro legal que estabeleça os limites da intervenção das autarquias locais ao nível da atribuição e acesso aos referidos benefícios; b. na coordenação das intervenções sectoriais de reabilitação urbana da administração central com as intervenções da administração local.
2.	Definir claramente os beneficiários dos mecanismos fiscais ao nível dos critérios de elegibilidade: a. da área territorial de incidência dos benefícios, que naturalmente deverá coincidir com as zonas históricas e ACRRU. b. dos beneficiários dos benefícios fiscais, distinguindo o pequeno proprietário dos grandes investidores.
3.	Definição de uma estratégia coerente ao nível territorial: a. na elaboração dos PMOT das zonas históricas e ACRRU, dando ênfase ao reforço da componente residencial.

Ensinaamentos decorrentes da aplicação dos regimes fiscais Irlandês, Canadiano e Americano à reabilitação urbana	
	b. na execução desses planos, ao nível da infra-estruturação e requalificação do espaço público, da negociação com os promotores privados e da articulação com operadores de transportes.
4.	Articular os benefícios fiscais propostos com as restantes componentes da reabilitação urbana, entre as quais: - a componente física, comparticipada através de vários programas existentes, designadamente o RECRUA, o REHABITA, o RECRIPH e o SOLARH e enquadrada no regime jurídico excepcional da reabilitação urbana de zonas históricas e ACRRU, recentemente publicado. - a componente económica, que deve ser apoiada através da promoção do emprego na zona. - a componente social, que deve ser promovida garantindo o acesso à habitação a custos controlados por parte da população mais desfavorecida.
5.	Prever mecanismos de controlo da especulação imobiliária, que num período inicial poderá constituir um estímulo ao investimento privado na zona, mas que a médio prazo representa um factor de repulsa de sectores da população com menores recursos.
6.	Limitar previamente a duração dos benefícios fiscais a atribuir, bem como estimar o seu impacto financeiro no orçamento do Estado e nos orçamentos municipais.

Porém, há que ter em consideração que a aplicação do regime de incentivos fiscais nesses três países é complementado por uma administração pública mais célere e menos burocrática, uma administração fiscal eficiente e um elevado grau de cidadania, conforme é tradição nos países anglo saxónicos.

O mesmo não sucede em Portugal onde os níveis de burocracia e de evasão fiscal são muito elevados, o que poderá introduzir alguns efeitos imprevistos na obtenção dos resultados decorrentes da utilização dos benefícios enumerados.

2.5 Conclusões

Nas áreas urbanas degradadas existem fortes barreiras ao desenvolvimento, tais como o estado de abandono e degradação do edificado e das infra-estruturas, o ambiente social decadente, os problemas de emparcelamento da propriedade e o elevado custo da reconstrução/reabilitação comparativamente à construção nova que enfraquecem ou até anulam a procura, tornam o mercado pouco transparente e muito sujeito a elevados níveis de risco e incerteza, impedem a viabilidade dos negócios e, assim, desincentivam o investimento privado.

Ora, o lucro e o risco esperados são os principais factores que influenciam as decisões de investimento dos privados, seja em projectos de regeneração urbana ou em quaisquer outras oportunidades de investimento.

Isto significa que os privados esperam obter em projectos com um maior nível de risco associado, tais como os de regeneração urbana, lucros igualmente acrescidos, nunca inferiores a 20 %.

Daqui resulta que o sector privado só investirá em áreas urbanas degradadas se o sector público lhe garantir a viabilidade dos projectos de regeneração urbana, através da implementação de medidas de minimização de risco que garantam a obtenção de uma margem de lucro suficientemente elevada, sob pena do investimento ser desviado para outros projectos ou localizações.

Na medida em que os fundos privados são a principal fonte de financiamento da regeneração urbana, as referidas medidas estatais assumem uma importância crucial neste processo por poderem arrastar, com o dispêndio de somas limitadas de dinheiros públicos, montantes muito mais elevados de dinheiros privados.

As medidas de minimização do risco, devem ser implementadas de forma combinada e integrada em áreas prioritárias de discriminação positiva, podendo envolver medidas financeiras, de investimento e regulamentares, nomeadamente:

- Medidas financeiras: atribuição de subsídios e ou benefícios fiscais, estabelecimento de linhas de crédito, adiantamento de fundos públicos;
- Medidas de investimento: descontaminação e preparação de terrenos, provisão de um nível mínimo de infra-estruturas;
- Medidas regulamentares: facilitação dos procedimentos de expropriação e emparcelamento de terrenos, simplificação dos procedimentos de licenciamento, clarificação e celeridade dos procedimentos de licenciamento das operações urbanísticas.

No conjunto das medidas elencadas, os instrumentos fiscais podem constituir um meio eficaz para estimular o desenvolvimento, quer na forma de incentivos ou de penalizações, através da modificação do comportamento dos investidores privados ou dos proprietários.

Os incentivos fiscais podem gerar um mercado com procura em zonas onde previamente não existia mercado, provocando amplos benefícios sócio-económicos e a regeneração urbana sustentável, sendo provável que a médio-longo prazo os benefícios económicos excedam largamente os custos de financiamento dos referidos incentivos.

Contudo, se forem utilizados sem as devidas precauções podem produzir alguns efeitos negativos distorcendo o mercado, contribuindo para o desenvolvimento de “zonas francas”, provocando efeitos especulativos sobre os valores dos terrenos, edifícios e rendas e

direccionando o investimento para a poupança fiscal em detrimento do projecto de regeneração em si.

O uso de incentivos fiscais exige, por isso, o cumprimento de alguns requisitos de aplicação que, por um lado, garantam a sua eficácia e, por outro, evitem a produção de efeitos negativos, tais como:

- A aplicação em contextos de taxas elevadas;
- A utilização de uma taxa uniforme dentro da mesma área delimitada de regeneração;
- A aplicação em zonas com alguma procura, onde seja possível obter algum lucro, mas não se justificando em zonas onde a procura já é elevada;
- A adequação às condições específicas da área a regenerar;
- A focagem dos incentivos nos grupos específicos de actores que se pretendem estimular;
- O acompanhamento, integração e organização com medidas complementares, no âmbito de uma estratégia global de regeneração da área em causa;
- A aplicação em zonas onde o solo ou o edificado seja disponibilizado para o desenvolvimento e não existam atrasos ou custos substanciais precedentes à construção ou reconstrução;
- A implementação dentro de um quadro institucional bem definido.

Por sua vez, o uso de agravamentos fiscais também requer alguns cuidados, desaconselhando-se em zonas com fraca procura e adequando-se apenas às seguintes situações:

- Quando se verifique uma fuga persistente do desenvolvimento para as zonas verdes de expansão, apesar da existência zonas urbanas existentes que necessitam de ser regeneradas (Imposto ou taxa sobre a mudança de uso do solo de rural para urbano).
- Quando se verifiquem fenómenos de especulação e expectância em zonas centrais com procura, que precisam de ser regeneradas (Imposto ou taxa sobre terrenos ou edifícios degradados expectantes).

Como medidas complementares dos instrumentos fiscais, no âmbito de uma estratégia de regeneração alargada, destacam-se:

- As que visam garantir a disponibilização de terrenos e edifícios, tais como a expropriação, o emparcelamento e a preparação de terrenos, bem como a dotação ou remodelação de infra-estruturas;
- As destinadas a limitar a expansão urbana e assegurar a regeneração das áreas urbanas existentes, nomeadamente:
 - A limitação das áreas de expansão urbana nos planos municipais de ordenamento do território;

- A tributação dos proprietários de terrenos urbanizados ou edifícios expectantes;
- A libertação do património do estado inserido em áreas de regeneração a preços acessíveis;

A comparação entre duas das medidas financeiras mais utilizadas em processos de regeneração urbana – instrumentos fiscais e subsídios, revela alguma vantagem para os primeiros, particularmente no contexto actual marcado pelos fortes constrangimentos do sector público ao nível da despesa.

Além disso, os incentivos fiscais são mais facilmente relacionáveis com a performance do negócio, têm efeitos positivos ao nível do marketing da zona a regenerar, operam com processos de apreciação mais simples, são normalmente integrados em estratégias mais alargadas que garantem melhores resultados a prazo e, finalmente, podem ser mais facilmente aceites pela Comissão Europeia.

No entanto, importa referir que a utilização de subsídios também tem vantagens relativamente aos incentivos fiscais, nomeadamente em zonas com fraca procura, para as quais os segundos não são apropriados.

O estudo de três modelos exemplos anglo-saxónicos com sucesso na aplicação de incentivos fiscais à regeneração urbana, visando a atracção do investimento privado para estas áreas, permitiu concluir sobre a sua adaptabilidade à realidade portuguesa.

Inclusivamente, o “modelo Canadano” já é adoptado em vários municípios portugueses, embora com resultados bastante limitados, devido ao baixo valor das taxas e à descoordenação das políticas fiscais prosseguidas entre municípios vizinhos, face à inexistência de uma estratégia orientadora a nível regional.

Contudo, dada a gravidade que os problemas de degradação física e social assumem nalgumas áreas centrais das cidades portuguesas, avança-se com a hipótese de serem adoptados, isolada ou conjuntamente, os três regimes de incentivos estudados, na reabilitação urbana das zonas históricas e ACRRU nacionais, sem deixar de se alertar para a eventual incompatibilidade da utilização simultânea do “modelo Americano” com outro tipo de incentivos fiscais.

A implementação de cada um dos três regimes fiscais estudados deve ter em conta as suas limitações e os ensinamentos decorrentes da sua aplicação nos países de origem.

Finalmente, ressalva-se que as diferentes características das administrações pública e fiscal nacionais, bem como o mais baixo nível de cidadania verificado em Portugal face aos países anglo-saxónicos estudados, poderão introduzir efeitos inesperados nos resultados que se prevêem obter com a utilização dos modelos fiscais em apreço.

CAPÍTULO III – FISCALIDADE DO URBANISMO E FISCALIDADE PREDIAL EM PORTUGAL

3.1 Introdução

No capítulo anterior demonstrou-se, à luz do debate teórico actual, em que medida a utilização de instrumentos fiscais poderá contribuir para atingir a regeneração urbana de áreas urbanas degradadas.

Importa agora saber, quais são os tributos, benefícios e penalizações previstos no sistema fiscal português, que incidem sobre a actividade urbanística e sobre a propriedade (imóveis) que, por sua vez, constituem a base de actuação da vertente física do processo de regeneração urbana.

Assim, começa-se por dizer o que se entende por tributação, benefícios fiscais, fiscalidade do urbanismo e fiscalidade predial.

No âmbito da fiscalidade do urbanismo são abordadas a tributação geral das mais-valias, em sede de IRS e IRC, a tributação especial das mais-valias, através do encargo de mais-valia e das contribuições especiais, bem como as taxas e as compensações urbanísticas.

Por sua vez, dentro da fiscalidade predial, são analisados os impostos municipais sobre imóveis (IMI) e sobre transmissões onerosas (IMT), o imposto de selo (IS) sobre a aquisição de imóveis, o arrendamento e o subarrendamento, e a tributação dos rendimentos prediais, em sede de IRS e IRC.

3.2 Definição de Tributação e Benefícios Fiscais

3.2.1 Fins, pressupostos e classificação dos tributos

A tributação tem como fins¹³:

- satisfazer as necessidades financeiras do Estado e de outras entidades públicas e
- promover:
 - a justiça social,
 - a igualdade de oportunidades e
 - as necessárias correcções das desigualdades na distribuição da riqueza e do rendimento,

respeitando os princípios da generalidade, igualdade, legalidade e justiça material.

¹³ Cfr. art. 5º da Lei Geral Tributária.

A tributação ou fiscalidade é constituída pelos impostos, taxas e contribuições que assentam nos seguintes pressupostos¹⁴:

- Os **impostos** assentam na capacidade contributiva, revelada através:
 - do rendimento e
 - do património.
- As **taxas** assentam:
 - na prestação concreta de um serviço público,
 - na utilização de um bem do domínio público ou
 - na remoção de um obstáculo jurídico ao comportamento dos particulares.
- As **contribuições especiais** são consideradas impostos e assentam:
 - na obtenção pelo sujeito passivo de benefícios ou aumentos de valor dos seus bens em resultado:
 - de obras públicas ou
 - da criação ou ampliação de serviços públicos, ou
 - no especial desgaste de bens públicos ocasionado pelo exercício de uma actividade.

Os tributos podem ainda ser classificados como¹⁵:

- Fiscais e parafiscais;
- Estaduais, regionais e locais.

3.2.2 Benefícios fiscais e situações de não sujeição tributária

*Consideram-se **benefícios fiscais** as medidas de carácter excepcional instituídas para tutela de interesses públicos extrafiscais relevantes que sejam superiores aos da própria tributação que impedem.*¹⁶

São benefícios fiscais¹⁷:

- as isenções;
- as reduções de taxas;
- as deduções à matéria colectável e à colecta;
- as amortizações e reintegrações aceleradas;
- outras medidas fiscais que obedeçam às características enunciadas na sua definição;

Os benefícios fiscais são considerados **despesas fiscais**, que podem ser previstas¹⁸:

- no Orçamento do Estado ou em documento anexo,

¹⁴ Cfr. Art. 4º da LGT.

¹⁵ Cfr. Art. 3º da LGT.

¹⁶ Cfr. nº 1 do art. 2º do Estatuto dos Benefícios Fiscais.

¹⁷ Cfr. nº 2 do art. 2º do EBF.

¹⁸ Cfr. nº 3 do art. 2º do EBF.

- nos orçamentos das Regiões Autónomas e
- nos orçamentos das autarquias locais.

Não são benefícios fiscais as **situações de não sujeição tributária**¹⁹, que são consideradas, genericamente, como:

- *As medidas fiscais estruturantes de carácter normativo que estabeleçam delimitações negativas expressas da incidência.*

3.3 Definição de Fiscalidade do Urbanismo e Fiscalidade Imobiliária ou Predial

3.3.1 Fiscalidade do Urbanismo

O **urbanismo** é a arte e ciência de conceber a adaptação de espaços concretos do território de forma a criar aí condições favoráveis à instalação de comunidades urbanas²⁰, e abarca três grandes domínios²¹:

- O ordenamento do território ou planeamento urbanístico;
- O uso e ocupação dos solos urbanos;
- A realização de loteamentos e obras de urbanização e construção de edifícios.

O urbanismo ou a actividade urbanística é sujeita à **tributação por dois motivos distintos**:

- Por um lado, dá origem a **mais-valias urbanísticas**, ou seja, manifestações de capacidade contributiva que sendo gerais ou especiais, são tributadas por impostos ou contribuições especiais, respectivamente;
- Por outro lado, provoca **encargos para o Estado ou para os municípios**, que tendo origem divisível, são repartidos pelos que os originam, mediante a tributação com taxas ou outras compensações urbanísticas.

A **Fiscalidade do urbanismo** é, portanto, o conjunto dos impostos, contribuições e taxas que incidem sobre a actividade urbanística enquanto geradora de mais-valias urbanísticas para os particulares, e causadora de encargos para o Estado ou para os municípios.

¹⁹ Cfr. nº 1 e 2 do art. 3º do EBF.

²⁰ Cfr. Normas Urbanísticas I, DGOTDU – UTL, 1990, pág. 221.

²¹ Cfr. Fernando Alves Correia, O Plano Urbanístico e o Princípio da Igualdade, Almedina, Coimbra, 1984, p. 51 e ss.

3.3.2 Fiscalidade Predial

Entende-se por “**Prédio**”:

- *toda a fracção de território, abrangendo as águas, plantações, edifícios e construções de qualquer natureza nela incorporados ou assentes, com carácter de permanência, desde que faça parte do património de uma pessoa singular ou colectiva e, em circunstâncias normais, tenha valor económico, bem como*
- *as águas, plantações, edifícios ou construções, nas circunstâncias anteriores, dotados de autonomia económica em relação ao terreno onde se encontrem implantados, embora situados numa fracção de território que constitua parte integrante de um património diverso ou não tenha natureza patrimonial.*²²

A **posse ou detenção de prédios** (bens imóveis) por se considerar uma manifestação de capacidade contributiva, é tributada mediante os seguintes impostos:

- IRS²³ ou IRC²⁴ sobre os rendimentos prediais;
- IMI²⁵ sobre o valor patrimonial tributário do imóvel;
- IMT²⁶ sobre o valor declarado ou sobre o valor patrimonial tributário, dependendo de qual seja o maior, nos casos de transmissão onerosa de imóveis;
- IS²⁷ sobre a aquisição de bens imóveis, o arrendamento e o subarrendamento

A **Fiscalidade predial** é, assim, constituída pelo conjunto dos impostos que incidem sobre o património imobiliário.

Quadro 3.1 – Resumo dos tributos que incidem sobre o urbanismo e sobre os prédios

Tipo de Fiscalidade	Objecto	Causas da fiscalidade do urbanismo	Instrumento fiscal		
			Tipo	Descrição	Natureza
Do Urbanismo	Actividade urbanística	Origina mais-valias urbanísticas	Impostos	• IRS • IRC	Unilateral
			Contribuições especiais	• Encargo de mais valia • Contribuições especiais	
		Ocasiona encargos urbanísticos (para o Estado ou municípios)	Taxas urbanísticas	• Taxa por infra-estruturas urbanísticas • Taxas por licenças	Bilateral
			Compensações urbanísticas	• Compensações pela não cedência	
Imobiliária ou predial	Património	Posse ou detenção de bens imóveis	Impostos	• IRS ou IRC - Tributação rendimentos prediais • IMI • IMT • IS	Unilateral

²² Cfr. Art. 2º do CIMI.

²³ Imposto sobre o rendimento das pessoas singulares.

²⁴ Imposto sobre o rendimento das pessoas colectivas.

²⁵ Imposto municipal sobre imóveis.

²⁶ Imposto municipal sobre transmissões onerosas.

²⁷ Imposto de selo.

3.4 A Fiscalidade do Urbanismo

3.4.1 A tributação das mais-valias

As mais-valias, não constituindo ganhos decorrentes da participação na actividade produtiva, são entendidas como “acréscimos de poderes aquisitivos obtidos sem esforço o pelo acaso da sorte”²⁸.

Para efeitos do presente trabalho, interessam apenas as mais-valias resultantes da transmissão onerosa de imóveis, que estão sujeitas a dois tipos de tributação distintos:

- Uma **tributação geral** em sede de **IRS** ou de **IRC**;
- Uma **tributação especial** mediante **Contribuições Especiais**.

3.4.2 Tributação Geral das mais-valias

3.4.2.1 Tributação em sede de IRS

Em primeiro lugar, convém salientar que o imposto sobre o rendimento das pessoas singulares (IRS) incide sobre o valor anual dos rendimentos das várias categorias (A, B, E, F, G e H)²⁹, depois de efectuadas as correspondentes deduções e abatimentos³⁰.

As mais-valias obtidas na transmissão onerosa de imóveis fazem parte do rendimento colectável³¹, constituindo rendimentos das seguintes categorias de rendimento:

- G - Incrementos patrimoniais, desde que não considerados rendimentos de outras categorias³²;
- B – Rendimentos empresariais e profissionais³³.

3.4.2.1.1 Categoria G - Incrementos patrimoniais

Em sede de tributação em IRS, as **mais-valias** são constituídas pelos ganhos obtidos que, não sendo considerados rendimentos empresariais e profissionais (categ. B), de capitais (categ. E) ou prediais (categ. F), resultem de:

- a) Alienação onerosa de direitos reais sobre bens imóveis e afectação de quaisquer bens do património particular a actividade empresarial e profissional exercida em nome individual pelo seu proprietário³⁴;

²⁸ Cfr. nº 5 do Preâmbulo do CIRS.

²⁹ Categoria A – Rendimentos do trabalho dependente; Categoria B – Rendimentos empresariais e profissionais; Categoria E – Rendimentos de capitais; Categoria F – Rendimentos prediais; Categoria G – Incrementos patrimoniais; Categoria H – Pensões.

³⁰ Cfr. nº1 do art. 1º do CIRS.

³¹ O **rendimento colectável** em IRS é o que resulta do englobamento das várias categorias auferidos em cada ano, depois de feitas as deduções e os abatimentos previstos no CIRS (Cfr. nº1 do art. 22º).

³² Cfr. nº 1 do art. 9º do CIRS.

³³ Cfr. nº 1 e alínea c) do nº 2 do art. 3º do CIRS.

- b) Cessão onerosa de posições contratuais ou outros direitos inerentes a contratos relativos a bens imóveis³⁵.

Os ganhos consideram-se obtidos no momento da prática dos actos supra referidos, sem prejuízo do disposto nas alíneas a) e b) do nº 3 do art. 10º do CIRS.

O **ganho** sujeito a IRS é constituído:

- a) pela diferença entre o **valor de realização** e o **valor de aquisição**, líquidos da parte qualificada como rendimento de capitais.³⁶
- b) pela importância recebida pelo cedente, deduzida do preço por que eventualmente tenha obtido os bens objecto de cessão³⁷.

Para determinação dos ganhos sujeitos a IRS, considera-se **valor de realização**³⁸:

- No caso de troca, o valor atribuído no contrato aos bens ou direitos recebidos, ou o valor de mercado, quando aquele não exista ou for superior, acrescidos ou diminuídos, um ou outro, da importância em dinheiro a receber ou a pagar;
- No caso de expropriação, o valor da indemnização;
- No caso de afectação de quaisquer bens do património particular do titular de rendimentos da categoria B a actividade empresarial e profissional, o valor de mercado à data de afectação;

Nos casos de troca ou de expropriação, tratando-se de direitos reais sobre bens imóveis, prevalecerão, quando superiores, os valores por que os bens houverem sido considerados para efeitos de liquidação de IMT, ou, não havendo lugar a esta liquidação, os que devessem ser, caso fossem devidos.

No caso de troca por bens futuros, o valor atribuído no contrato ou o valor de mercado reportam-se à data da celebração do contrato.

No caso de afectação supra referido prevalecerá o valor da correcção, sempre a DGI considere, fundamentadamente, que o mesmo não corresponde ao que seria praticado entre pessoas independentes.

Para determinação dos ganhos sujeitos a IRS, considera-se **valor de aquisição** a título oneroso de bens imóveis³⁹:

- O que tiver servido para efeitos de liquidação da sisa ou do IMT;
- Não havendo lugar à liquidação de IMT, o que lhes serviria de base, caso um deles fosse devido, determinado de harmonia com as regras próprias daqueles impostos;

³⁴ Cfr. al. a) do nº 1 do art. 10º do CIRS.

³⁵ Cfr. al. d) do nº 1 do art. 10º do CIRS.

³⁶ Cfr. al. a) do nº 4 do art. 10º do CIRS.

³⁷ Cfr. al. b) do nº 4 do art. 10º do CIRS.

³⁸ Cfr. art. 44º do CIRS.

³⁹ Cfr. art. 46º do CIRS.

- No caso de imóveis construídos pelos próprios sujeitos passivos, o valor patrimonial inscrito na matriz ou o valor do terreno, acrescido dos custos de construção devidamente comprovados, se superior àquele.

No caso de transferência para o património particular do titular de rendimentos da categoria B de quaisquer bens afectos à actividade profissional e empresarial, considera-se valor de aquisição o valor de mercado à data da transferência.⁴⁰

O valor de aquisição ou equiparado de direitos reais sobre bens imóveis é corrigido pela aplicação de coeficientes para o efeito aprovados, mediante portaria do Ministro das Finanças, sempre que tenham decorrido mais de 24 meses entre a data da aquisição e a data da alienação ou afectação⁴¹.

Para a **determinação das mais-valias** sujeitas a imposto, ao valor de aquisição acrescem os encargos com a valorização dos bens, comprovadamente realizados nos últimos cinco anos, e as despesas necessárias e efectivamente praticadas, inerentes à aquisição e alienação⁴².

O valor dos rendimentos qualificados como mais-valias é o correspondente ao saldo apurado entre as mais-valias e as menos-valias realizadas no mesmo ano⁴³.

O saldo respeitante à transmissão onerosa de bens imóveis (alienação, afectação ou cessão), positivo ou negativo, é apenas considerado em **50% do seu valor**⁴⁴, para efeitos de englobamento no rendimento colectável, sobre o qual incide a taxa progressiva de IRS, cuja **taxa marginal máxima** pode atingir **40%**⁴⁵.

Nos termos do CIRS, são **excluídos da tributação** os ganhos provenientes da transmissão onerosa de imóveis destinados à habitação própria e permanente do sujeito passivo ou do seu agregado familiar se forem cumpridas as condições previstas nas alíneas a) a d), do nº 5, do art. 10º.

De igual modo, são excluídos de tributação os ganhos provenientes:

- da transmissão onerosa de terrenos para construção adquiridos antes de 9 de Junho de 1965, data de publicação do Código do Imposto de Mais-Valias, aprovado pelo DL nº 46 773, da mesma data⁴⁶;

⁴⁰ Cfr. art. 47º do CIRS.

⁴¹ Cfr. art. 50º, nº1, do CIRS.

⁴² Cfr. art. 51º do CIRS.

⁴³ Cfr. nº 1 do art. 43º do CIRS.

⁴⁴ Cfr. nº 2 do art. 43º do CIRS.

⁴⁵ Cfr. art. 68º do CIRS.

⁴⁶ Cfr. nº 1 do art. 5º do DL nº 448-A/88 de 30 de Novembro e nº 1 do art. 1º do CIMV de 1965.

- da transmissão onerosa de prédios urbanos (excepto terrenos para construção e prédios urbanos afectos ao exercício de actividades empresariais ou profissionais) adquiridos antes de 1 de Janeiro de 1989, data da entrada em vigor do CIRS⁴⁷;
- da transmissão onerosa de prédios rústicos afectos⁴⁸ ou não⁴⁹ ao exercício de uma actividade agrícola, desde que tenham sido adquiridos antes de 1 de Janeiro de 1989;
- da afectação de prédios rústicos afectos ao exercício de uma actividade agrícola a uma actividade comercial ou industrial, exercida pelo respectivo proprietário, desde que tenham sido adquiridos antes de 1 de Janeiro de 1989, data da entrada em vigor do CIRS⁵⁰;

3.4.2.1.2 Categoria B – Rendimentos empresariais e profissionais

A determinação dos rendimentos empresariais e profissionais, excepto no caso da imputação prevista no art. 20º do CIRS, faz-se:

- a) Com base na aplicação das regras previstas para o regime simplificado, que constam do nº 2 e 3 do art. 28º do CIRS⁵¹;
- b) Com base na contabilidade.

No **regime simplificado**, a determinação do rendimento tributável resulta da aplicação dos coeficientes⁵²:

- de 0,20 ao valor das vendas de mercadorias e de produtos, e
- de 0,65 aos restantes rendimentos provenientes desta categoria.

Os resultados obtidos com a alienação onerosa de imóveis só são qualificados como mais ou menos valias se a actividade normal das empresas não corresponder às actividades de “compra e venda de prédios” ou de “promoção imobiliária” pois, nestas situações, os resultados apurados são tributados nos termos gerais do Código do IRC ou do IRS (situação dos sujeitos passivos abrangidos pelo regime simplificado), não havendo lugar ao apuramento de mais ou menos valias.

O saldo das mais e menos valias inclui-se nos restantes rendimentos, pelo que apenas 65% do seu valor é englobado no rendimento colectável, sobre o qual incide a taxa progressiva de IRS.

⁴⁷ Cfr. nº 1 do art. 5º do DL nº 448-A/88 de 30 de Novembro e nºs 2 e 3 do art. 1º do CIMV de 1965.

⁴⁸ Cfr. nº 1 do art. 5º do DL nº 448-A/88 de 30 de Novembro.

⁴⁹ Cfr. nº 1 do art. 5º do DL nº 448-A/88 de 30 de Novembro e art. 1º do CIMV de 1965.

⁵⁰ Cfr. nº 1 do art. 5º do DL nº 442-A/88 de 30 de Novembro.

⁵¹ Volume de vendas ≤ a 30.000.000\$00 (149 739,37 €) e Valor líquido dos restantes rendimentos da categoria B ≤ 20.000.000\$00 (99.759,58 €); Ficam excluídos do regime simplificado os sujeitos passivos que, por exigência legal, se encontrem obrigados a possuir contabilidade organizada.

⁵² Cfr. nº 2 do art. 31º.

Para efeitos do cálculo das mais-valias, são utilizadas as quotas mínimas de amortização, calculadas sobre o valor definitivo, se superior, considerado para efeitos de liquidação do IMT⁵³.

As quotas mínimas de reintegração e amortização correspondem aos valores calculados com base em taxas iguais a metade (50%) das fixadas pelo DR nº 2/90, de 12.01, segundo o método das quotas constantes⁵⁴.

As empresas abrangidas pelo regime simplificado do IRS não beneficiam do regime de reinvestimento dos valores de realização previsto no art. 45º do Código do IRC.

Na determinação dos rendimentos empresariais e profissionais com base na escrita, **não abrangidos pelo regime simplificado**, seguem-se as regras estabelecidas no CIRC⁵⁵, embora continuem sujeitos às taxas de IRS e não de IRC.

Nestes casos, as mais-valias são apuradas nos termos dos art.ºs 43º a 45º do CIRC.

Por fim, refira-se que, em caso de transmissão onerosa de bens e direitos reais sobre bens imóveis, para efeitos de determinação do rendimento tributável, releva o valor definitivo que servir de base à liquidação do IMT, se for superior ao declarado na escritura pública de compra e venda⁵⁶.

3.4.2.2 Tributação em IRC

O IRC incide sobre os rendimentos obtidos pelos respectivos sujeitos passivos, designadamente sobre:

- O lucro⁵⁷ das pessoas colectivas residentes que exerçam a título principal, uma actividade de natureza comercial, industrial ou agrícola.
- O rendimento global⁵⁸ das pessoas colectivas residentes que não exerçam a título principal, uma actividade de natureza comercial, industrial ou agrícola.

3.4.2.2.1 Pessoas colectivas residentes que exerçam a título principal, uma actividade de natureza comercial, industrial ou agrícola

A matéria colectável obtém-se pela dedução ao **lucro tributável**:

⁵³ Cfr. Nº 9 do art. 31º do CIRS.

⁵⁴ Cfr. nº 6 do art. 29º do CIRC.

⁵⁵ Cfr. Art. 32º do CIRS.

⁵⁶ Cfr. Art. 31º-A do CIRS.

⁵⁷ Lucro – Consiste na diferença entre os valores do património líquido no fim e no início do período de tributação, com as correcções estabelecidas no CIRC (Cfr. nº 2 do art. 3º do CIRC)

⁵⁸ Rendimento global – Corresponde à soma algébrica dos rendimentos das diversas categorias consideradas para efeitos de IRS e, bem assim, dos incrementos patrimoniais obtidos a título gratuito (Cfr. al. b) do nº 1 do art. 3º do CIRC).

- dos prejuízos fiscais e
- dos benefícios fiscais eventualmente existentes que consistam em deduções naquele lucro.

O lucro tributável é constituído pela soma algébrica do resultado líquido do exercício e das variações patrimoniais positivas e negativas verificadas no mesmo período e não reflectidas naquele resultado, determinados com base na contabilidade e eventualmente corrigidos nos termos do CIRC⁵⁹.

Em sede de tributação em IRC, consideram-se **mais-valias ou menos-valias** realizadas os **ganhos** obtidos ou as **perdas** sofridas resultantes da transmissão onerosa de elementos do activo imobilizado da empresa, designadamente de bens imóveis, qualquer que seja o título por que se opere, e, os derivados de sinistros ou da afectação permanente daqueles elementos a fins alheios à actividade exercida⁶⁰.

Os resultados obtidos com a alienação onerosa de imóveis só são qualificados como mais ou menos valias se a actividade normal da empresa não corresponder à “compra e venda de imóveis” ou à “promoção imobiliária”, pois, nestes últimos casos, os imóveis fazem parte das contas “Existências” da entidade e os resultados obtidos são tributados nos termos gerais do Código do IRC, não havendo lugar ao apuramento das mais ou menos valias previstas nos artigos 43º a 45º do CIRC.

As mais-valias e as menos-valias são dadas pela diferença entre o **valor de realização**, líquido dos encargos que lhe sejam inerentes, e o **valor de aquisição** deduzido das reintegrações e amortizações praticadas⁶¹, não podendo as respectivas quotas mínimas imputáveis ao exercício ser deduzidas ao lucro tributável de outros exercícios.

O **valor de aquisição** assim corrigido é actualizado mediante aplicação dos coeficientes de desvalorização da moeda para o efeito publicados em portaria do Ministro das Finanças, sempre que, à data da realização, tenham decorrido pelo menos dois anos desde a data de aquisição, sendo o valor dessa actualização deduzido para efeitos de determinação do lucro tributável⁶².

⁵⁹ Cfr. nº 1 do art. 17º do CIRC.

⁶⁰ Cfr. nº 1 do art. 43º do CIRC.

⁶¹ Cfr. nº 2 do art. 43º do CIRC.

⁶² Cfr. nº1 do art. 44º do CIRC.

Considera-se **valor de realização** ⁶³:

- No caso de troca, o valor de mercado dos bens ou direitos recebidos, acrescido ou diminuído, consoante o caso, da importância em dinheiro conjuntamente recebida ou paga;
- No caso de expropriações ou de bens sinistrados, o valor da correspondente indemnização;
- No caso de bens permanentemente afectos a fins alheios à actividade exercida, o seu valor de mercado;
- Nos demais casos, o valor da respectiva contraprestação.

Assim, as mais-valias fiscais integram a matéria colectável do IRC porque são componentes do lucro, e são sujeitas ao seguinte tratamento:

- As mais-valias realizadas pelas entidades tributadas pelo seu **lucro** estão sujeitas a uma **taxa de 25%** ⁶⁴, à qual se acresce a derrama máxima de 10% ⁶⁵, elevando-a para **27,5%**.

Nas empresas abrangidas pelo **regime simplificado** ⁶⁶ de determinação do lucro tributável, o seu apuramento resulta da aplicação dos coeficientes ⁶⁷:

- de 0,20 ao valor das vendas de mercadorias e de produtos e
- de 0,45 ao valor dos restantes proveitos

O saldo entre as mais e menos valias é incluído nos restantes proveitos, pelo que apenas **45% do seu valor** integra a matéria colectável, sobre a qual incide a taxa de **20%** ⁶⁸.

Apesar de não haver qualquer referência no art. 53º do CIRC sobre a forma de apuramento das mais e menos valias, por questões de equidade fiscal e para evitar situações de injustiça, somos da opinião de que deve ser seguido o método previsto para o regime simplificado de IRS, ou seja, calcular-se as amortizações e reintegrações dos imóveis vendidos.

No regime simplificado de IRC, tal como no do IRS, também não está previsto o reinvestimento do valor de realização dos imóveis.

Este regime de reinvestimento é aplicável às entidades residentes sujeitas a IRC que exerçam, a título principal, uma actividade comercial, industrial ou agrícola e às empresas sujeitas a IRS, com escrita organizada, que não sejam abrangidas pelo regime simplificado.

⁶³ Cfr. alíneas a), b), c) e f) do nº 3 do art. 43º do CIRC.

⁶⁴ Cfr. nº 1 do art. 80º do CIRC.

⁶⁵ Cfr. Art. 18º da LFL.

⁶⁶ As que reúnem os pressupostos previstos no nº1 do art. 53º do CIRC: exercer, a título principal, uma actividade de natureza comercial, industrial ou agrícola; apresentar, no exercício anterior ao da aplicação do regime, um volume total anual de proveitos ≤ 30.000.000\$00 (149.639,37 €); (...).

⁶⁷ Cfr. nº 2 do art. 53º do CIRC.

⁶⁸ Cfr. nº 3 do art. 80º do CIRC.

Nestes casos, quando a diferença positiva entre as mais-valias e as menos-valias realizadas mediante a transmissão onerosa de elementos do activo imobilizado corpóreo, detidos por um período não inferior a um ano, é reinvestida, no exercício anterior ao da realização, no próprio exercício ou até ao fim do segundo exercício seguinte, na aquisição, fabricação ou construção de elementos do activo imobilizado corpóreo afectos à exploração, é apenas considerada em metade do seu valor, para efeitos de determinação do lucro tributável⁶⁹.

3.4.2.2.2 Pessoas colectivas residentes que não exerçam a título principal, uma actividade de natureza comercial, industrial ou agrícola

A matéria colectável obtém-se pela dedução ao **rendimento global**:

- dos custos comuns e outros imputáveis aos rendimentos sujeitos a imposto e não isentos, e
- dos benefícios fiscais eventualmente existentes que consistam em deduções naquele rendimento.

O rendimento global sujeito a imposto é formado pela soma algébrica dos rendimentos líquidos das várias categorias determinados nos termos do IRS, incluindo os incrementos patrimoniais obtidos a título gratuito, aplicando-se à determinação do lucro tributável as disposições do CIRC⁷⁰.

Assim, as mais-valias fiscais integram a matéria colectável do IRC porque são componentes do rendimento global⁷¹ e são sujeitas ao seguinte tratamento:

- As mais-valias realizadas pelas entidades tributadas pelo **rendimento global** estão sujeitas a uma **taxa de 20%**⁷², aplicável a apenas **50% do seu valor**⁷³.

⁶⁹ Cfr. nº 1 do art. 45º.

⁷⁰ Cfr. nº 1 do art. 48º do CIRC.

⁷¹ Cfr. Casalta Nabais, in *Fiscalidade do Urbanismo*.

⁷² Cfr. nº 4 do art. 80º do CIRC.

⁷³ Cfr. nº1 e 2 do art. 43º do CIRS

Quadro 3.2 – Tributação Geral das mais-valias

Causas da fiscalidade	Imposto	Sujeitos passivos	Categorias de rendimento	Regime de Contabilização	Rendimento a tributar	Taxas	Enquadramento legal
Mais-valias urbanísticas	IRS	Trabalhador dependente	G – Incrementos patrimoniais	-	50% do saldo entre as mais e menos valias	Taxa progressiva de IRS, cuja tx. marginal máx. é de 40%	Nºs 1 e 2 do art. 43º e Nº1 do art. 68º do CIRS
		Empresa singular Profissional por conta própria	B – Rendimentos empresariais /profissionais	Contab. organizada	100% do saldo entre as mais e menos valias		Art. 32º do CIRS ; Nºs 1 do art. 20º e 23º do CIRC; Nº1 do art. 68º do CIRS
				Regime simplificado	65% do saldo entre as mais e menos valias		Nº 2 do art. 31º e Nº1 do art. 68º do CIRS
	IRC	Pessoas colectivas que exerçam, a título principal, uma actividade de natureza com., ind. ou agríc.	-	Contab. organizada	100% do saldo entre as mais e menos valias	25% (27,5%)	Nº 1 do art. 80º do CIRC; Art. 18º da LFL;
			-	Regime simplificado	45% do saldo entre as mais e menos valias	20%	Nº 1 do art. 53º e Nº 3 do art. 80º do CIRC
		Pessoas colectivas que não exerçam, a título principal, uma actividade de natureza com., ind. ou agríc.	-	Contab. organizada	50% do saldo entre as mais e menos valias	20%	Nº1 do art. 48º do CIRC; Nº 2 do art. 43º do CIRS; Nº 4 do art. 80º do CIRC

3.4.3 Tributação especial das mais-valias

Além da tributação geral das mais-valias, aplicável em sede de impostos sobre o rendimento (IRS e IRC) a todas as mais-valias urbanísticas, existe um regime especial de tributação que incide sobre mais-valias resultantes da actividade administrativa pública, através das designadas “contribuições especiais”.

Estas contribuições têm por base manifestações de capacidade contributiva resultantes da referida actividade administrativa pública, e podem assumir duas formas:

1. Contribuições de melhoria – quando a actividade administrativa pública provoca manifestações positivas que aumentam a capacidade contributiva.
2. Contribuições por maiores encargos - quando a actividade administrativa pública obsta a que surjam manifestações negativas, mantendo a mesma capacidade contributiva.

Em Portugal, as contribuições especiais existentes enquadram-se nas “contribuições de melhoria”, uma vez são devidas pelas vantagens económicas auferidas pelos proprietários de bens imóveis, que foram valorizados pela actividade administrativa pública.

No sistema fiscal português existem 2 tipos de contribuições especiais de melhoria, designadamente:

1. O encargo de mais-valia;
2. As contribuições especiais.

3.4.3.1 O encargo de mais-valia

O encargo de mais-valia encontra-se regulamentado em três situações distintas:

1. O encargo de mais-valia titulado pelos municípios e incidente à taxa de 50% sobre o aumento de valor dos prédios rústicos⁷⁴, provocado pela “simples aprovação de planos de urbanização” ou pela realização de “obras de urbanização”.
2. O encargo de mais-valia titulado pelo Estado e pelo município de Almada, que incide à taxa de 60% sobre o aumento de valor dos prédios rústicos e dos terrenos para construção da margem sul, provocado pela construção da ponte entre Lisboa e Almada (Ponte 25 de Abril).
3. O encargo de mais-valia titulado pela Junta Autónoma das Estradas (JAE)⁷⁵, que incide à taxa de 50% sobre o aumento de valor dos prédios rústicos, provocado pela construção de estradas e de outras grandes vias de comunicação.

De referir, relativamente à primeira situação descrita, que apenas muito recentemente foi estabelecida a disciplina de criação do encargo de mais-valia originado pela realização de “obras de urbanização” ou pela “abertura de vias de comunicação”, municipais ou intermunicipais. Efectivamente, nos termos do art. 2º da Lei nº 168/99 (Código das Expropriações), cabe às assembleias municipais a regulamentação desse encargo e às câmaras municipais a determinação das áreas beneficiadas pelas referidas obras.

Quadro 3.3 - Encargo de mais-valia – caso geral

Investimento público	Origem investimento	Objecto do encargo	Taxa	Titularidade das receitas	Diploma legal
1. Obras de urbanização	Estado ou Câmara municipal	Prédios rústicos não expropriados	50% da mais-valia ⁷⁶	Entidade pública que fizer as obras	Lei nº 2030, 22-Jun-1948
2. Abertura de grandes vias de comunicação					Dec. nº 43587, 8-Abr-1948.
3. Simples aprovação de planos de urbanização ou projectos		Prédios Urbanos	30% da mais-valia		Lei de 26-Jun-1912

⁷⁴ Segundo alguns autores, esse encargo também pode incidir, embora à taxa de 30%, sobre prédios urbanos, com base no argumento de que a Lei nº 2030, de 22 de Julho de 1948, apenas terá revogado o art. 10º da Lei de 26 de Junho de 1912 quanto aos prédios rústicos (Cfr. Fernando Alves Correia, “O Plano urbanístico e o Princípio da Igualdade”, cit., p. 566 e ss. e Nuno Sá Gomes, “Alguns aspectos jurídicos e económicos controversos da sobretributação imobiliária no sistema fiscal português”, cit., p. 108 e ss.).

⁷⁵ Entretanto substituída por três institutos: Instituto de Estradas de Portugal (IEP); Instituto para a Construção Rodoviária (ICOR); Instituto para a Conservação e Exploração Rodoviária (ICERR).

⁷⁶ Mais-valia = aumento de valor dos prédios

Quadro 3.4 - Encargo de mais-valia – casos práticos

Investimento público	Origem investimento	Objecto do encargo	Taxa	Titularidade das receitas	Diploma legal
1. Ponte entre Lisboa e Almada	Estado	• Prédios rústicos • Terrenos construção • Áreas da demolição de prédios urbanos	60% da mais valia	20% Estado 40% Câmara municipal	DL nº 46950 de 9 de Abril de 1966
2. Estradas 3. Grandes vias de comunicação	IEP, ICOR e ICERR (Ex-JAE)	• Prédios rústicos não expropriados	50% da mais valia	IEP, ICOR e ICERR	DR nº 4/83, de 25 de Janeiro
4. Obras de urbanização 5. Abertura de vias de comunicação	Câmara municipal	• Prédios rústicos não expropriados	50% da mais valia	Câmara municipal	Lei nº 168/99, de 18 de Setembro
		• Prédios Urbanos	30% da mais-valia		

3.4.3.2 Contribuições especiais

Também as contribuições especiais se encontram regulamentadas em três situações distintas:

1. A contribuição especial incidente sobre o aumento de valor dos prédios rústicos, terrenos para construção e áreas resultantes da demolição de prédios já existentes, provocado pela construção da nova ponte sobre o Tejo (Ponte Vasco da Gama), na área dos municípios por ela beneficiados.
2. A contribuição especial incidente sobre o aumento de valor dos prédios rústicos, terrenos para construção e áreas resultantes da demolição de prédios já existentes, originado pela realização da Expo 98.
3. A contribuição especial incidente sobre o aumento de valor dos prédios rústicos, terrenos para construção e áreas resultantes da demolição de prédios já existentes, nos concelhos beneficiados pela realização dos seguintes investimentos públicos:
 - a. CRIL⁷⁷, CREL⁷⁸, CRIP⁷⁹ e CREP⁸⁰.
 - b. Travessia ferroviária do Tejo e troços ferroviários complementares.
 - c. Extensões do metropolitano de Lisboa.
 - d. Sistemas ferroviários ligeiros (Metro do Porto).

De referir ainda, relativamente às três situações descritas, que:

- as contribuições especiais são tituladas pelo Estado.
- a taxa incidente sobre a mais-valia pode ser de 30% ou 20%, consoante os casos, sendo mais moderada que a prevista no encargo de mais-valia.
- as contribuições têm duração limitada a 20 anos, característica que não está prevista para o encargo de mais-valia.
- as contribuições são de obrigação e cobrança únicas, ou seja, nenhuma delas poderá ser cobrada mais de uma vez sobre cada prédio.

⁷⁷ Circular Regional Interna de Lisboa;

⁷⁸ Circular Regional Externa de Lisboa;

⁷⁹ Circular Regional Interna do Porto;

⁸⁰ Circular Regional Externa do Porto;

Quadro 3.5 – Contribuições Especiais

Investimento público	Origem investi/	Objecto do encargo	Taxa	Titularidade das receitas	Diploma legal
1. Nova ponte sobre o rio Tejo – Vasco da Gama	Estado	• Prédios rústicos • Terrenos de construção • Áreas da demolição de prédios urbanos	30% ou 20% da mais valia	70% Estado 30% Câmara municipal	DL nº 51/95, de 20 de Março
2. Expo 98	Estado		30% ou 20% da mais valia	Parque EXPO 98, S.A.	DL nº 54/95, de 22 de Março
3. CRIL, CREL, CRIP, CREP e respectivos acessos. 4. Travessia ferroviária do Tejo e troços ferroviários complementares. 5. Extensões do metropolitano de Lisboa. 6. Sistemas ferroviários ligeiros (Metro Porto)	Estado		30% ou 20% da mais valia	70% Estado 30% Câmara municipal	DL nº 43/98, de 3 de Março

3.4.4 As taxas e as compensações urbanísticas

3.4.4.1 As taxas urbanísticas

Existem, no sistema fiscal nacional, dois tipos de taxas directamente relacionadas com o fenómeno urbanístico, designadamente⁸¹:

- as taxas correspondentes aos actos de controlo da actividade dos particulares (particularmente, as taxas pela emissão das autorizações e das licenças de execução de operações urbanísticas), e
- as taxas pela realização, manutenção e reforço das infra-estruturas urbanísticas.

3.4.4.1.1 As taxas pela concessão de autorizações ou licenças

As taxas por concessão de licenças de loteamento, de obras de urbanização e de execução de obras particulares estão previstas na al. b) do art. 19º da LFL, constituindo o seu pagamento condição da emissão dos respectivos alvarás⁸², nos termos dos nºs 1 e 4 do art. 116º do RJUE⁸³.

Estas taxas são exigidas aos particulares pela contraprestação que constitui a actividade administrativa de controlo de actividades urbanísticas, exercida a dois níveis⁸⁴:

- na remoção de um limite legal ao exercício do direito de edificação, de urbanização ou de divisão fundiária, e
- na apreciação dos projectos e emissão das respectivas autorizações, licenças e alvarás.

⁸¹ Cfr. Jorge Carvalho e Fernanda Paula Oliveira, *Perequação – Taxas e Cedências*, p. 72.

⁸² Alvarás de licença ou autorização de loteamento, de obras de urbanização e de obras de edificação.

⁸³ Regime jurídico da urbanização e edificação - DL nº 555/99, de 16 de Dezembro, com a redacção introduzida pelo DL nº 177/2001, de 4 de Junho.

⁸⁴ Cfr. Jorge Carvalho e Fernanda Paula Oliveira, *Perequação – Taxas e Cedências*, p. 72 e 73.

Como se verá adiante, estas taxas são completamente distintas das taxas pela realização, manutenção e reforço das infra-estruturas urbanísticas porque⁸⁵:

- as primeiras são a contrapartida de uma actividade de controlo e de polícia da actividade urbanística dos particulares, ao passo que
- as segundas são a contrapartida da actividade urbanística dos próprios municípios, enquanto responsáveis pela execução, manutenção e reforço das infra-estruturas gerais do concelho.

3.4.4.1.2 A taxa pela realização, manutenção e reforço das infra-estruturas urbanísticas

A taxa de urbanização foi introduzida pela LFL de 1984, cujo lançamento pelos municípios teria como objectivo “cobrir os custos das infra-estruturas que realizam”⁸⁶.

Nesse sentido, o preâmbulo do regime jurídico dos loteamentos urbanos do mesmo ano (DL nº 400/84, de 31 de Dezembro) esclarece que a taxa se destinava a:

- *“...compensar o município pela realização de novas infra-estruturas ou pela alteração das existentes, em consequência da sobrecarga derivada da nova ocupação.”*

Importa, no entanto, esclarecer que essa taxa visava apenas o financiamento das infra-estruturas exteriores à área objecto da operação de loteamento, uma vez que as obras de urbanização previstas no interior da referida operação constituíam um encargo do promotor⁸⁷.

A actual LFL atribui, na al. a) do art. 19º, uma nova redacção à antiga taxa de urbanização ou “taxa pela realização de infra-estruturas urbanísticas”, passando a designar-se “taxa pela realização, manutenção e reforço de infra-estruturas urbanísticas”.

O RJUE em vigor, clarificou nos nºs 2 e 3 do art. 116º a aplicação dessa taxa ao fazê-la incidir, igualmente, não só sobre:

- as operações de loteamento e obras de urbanização
- , mas também sobre dois tipos de operações de edificação, que nos termos do art. 2º do mesmo diploma implicam a construção de novas edificações ou o aumento da área de pavimento de edificações existentes, designadamente:
- as obras de construção e
 - as obras de ampliação.

⁸⁵ Cfr. Casalta Nabais, *Fiscalidade do Urbanismo*.

⁸⁶ Cfr. Preâmbulo do DL 98/84, de 29 de Março.

⁸⁷ Cfr. Nº1 do art. 43º do DL nº400/84 de 31 de Dezembro.

É importante referir que os restantes tipos de operações de edificação, que consistem apenas em obras de:

- reconstrução,
- alteração,
- conservação ou
- demolição

, não estão legalmente sujeitas à incidência da taxa em apreço.

A taxa pela realização, manutenção e reforço de infra-estruturas urbanísticas constitui, assim, a contrapartida para o município dos encargos públicos dispendidos:

- na realização de novas infra-estruturas urbanísticas em áreas de expansão urbana, ou
- na manutenção e reforço de infra-estruturas existentes em áreas urbanas consolidadas

, resultantes do licenciamento das supra referidas operações urbanísticas.

Pensa-se que o legislador não sujeitou as obras de reconstrução, alteração, conservação ou demolição à incidência da taxa porque partiu do princípio que as obras que não implicassem o aumento da área de construção não provocariam qualquer sobrecarga nas infra-estruturas existentes. No entanto, diga-se, a título de exemplo, que quando as obras de alteração contemplem o aumento do nº de fogos, tal princípio poderá não ser válido.

Há quem entenda que no conceito de infra-estruturas urbanísticas cabem não só as infra-estruturas propriamente ditas⁸⁸, mas também os equipamentos urbanos, bem como os espaços verdes e de lazer da competência municipal.

Para esse entendimento contribui o preâmbulo do DL nº 555/99, de 16 de Dezembro ao justificar a taxa com base, não só, nos encargos públicos de realização, manutenção e reforço das infra-estruturas gerais, mas também dos serviços gerais do município.

No entanto, a norma correspondente prevista no diploma, designadamente o art. 116º, exige a fundamentação da taxa apenas com base no programa plurianual de investimentos municipais, na execução, manutenção e reforço das infra-estruturas gerais, não fazendo qualquer menção aos supra citados serviços gerais.

Tendo em conta que as infra-estruturas gerais se tratam de bens públicos divisíveis, que podem servir individualmente cada operação urbanística e que, por outro lado, os equipamentos e espaços verdes gerais, têm uma natureza indivisível, por servirem a colectividade no seu todo, considera-se que apenas as primeiras deverão ser financiadas pela taxa em apreço, devendo os segundos ser financiados por impostos.

⁸⁸ Infra-estruturas gerais, já que as locais, ou as exigidas pelas operações de loteamento, são da responsabilidade do titular do alvará de loteamento.

Esta posição encontra fundamentação no modelo Canadano estudado no Capítulo II que previa, por um lado, uma componente do DCC ⁸⁹ aplicável por áreas diferenciadas do município, relativa às infra-estruturas directamente relacionadas com os empreendimentos e, por outro, uma componente aplicável a nível municipal, relacionada com os equipamentos destinados aos residentes, de utilização extensiva à totalidade da população do concelho (Oliveira, 2004).

3.4.4.2 As compensações urbanísticas

O regime jurídico dos loteamentos urbanos de 1973 (DL 289/73 de 6 de Junho) estabeleceu, pela primeira vez no n.º 2 do seu art. 19º, a obrigação dessas operações preverem “áreas mínimas a ceder às câmaras municipais para instalação dos equipamentos gerais destinados a servir os loteamentos urbanos”, nos termos da Portaria n.º 678/73 de 9 de Outubro.

Em 1984, o DL n.º 400/84 de 31 de Dezembro mantém, no art. 42º, a obrigatoriedade da cedência gratuita à câmara municipal das parcelas de terreno, a assinalar na planta de síntese do loteamento, destinadas a infra-estruturas viárias, praças, faixas arborizadas, áreas públicas livres e equipamentos públicos, embora deixe de definir a sua área mínima.

O regime jurídico dos loteamentos urbanos de 1991⁹⁰, com as alterações subsequentes, remete, no n.º 1 do art. 15º, a definição dos parâmetros de dimensionamento das parcelas destinadas a espaços verdes e de utilização colectiva, infra-estruturas viárias e equipamentos para o âmbito dos PMOT, ou quando estes não os definam, para a portaria n.º 1182/92 de 22 de Dezembro.

Prevê também a possibilidade dessas parcelas de terreno terem natureza privada, desde que passem a constituir partes comuns dos edifícios a construir nos lotes resultantes da operação de loteamento, ficando sujeitas ao regime da propriedade horizontal. Tanto estas como as parcelas a ceder à câmara municipal para aqueles fins são consideradas para aferir se o projecto de loteamento respeita os supra referidos parâmetros.

Deixa, pois, de existir a obrigatoriedade de cedência dessas parcelas ao município, embora, quando se verifique, seja gratuita e integre o domínio público municipal.

A eliminação da obrigação da cedência deriva do facto do prédio a lotear poder já estar servido de obras de urbanização ou de não se justificar a localização de qualquer equipamento público

⁸⁹ O “Development Cost Charge” é equiparado à Taxa pela Realização, Manutenção e Reforço de Infra-estruturas Urbanísticas prevista na legislação nacional, e tem por contrapartida não só o alargamento das redes de infra-estruturas, mas também a criação de novos equipamentos e a prestação de serviços.

⁹⁰ DI n.º 448/91, de 29 de Novembro.

no dito prédio, situações em que não há necessidade do proprietário ceder terreno para esses fins.

No entanto, nesses casos, o diploma estabelece, pela primeira vez, a obrigação do referido proprietário compensar o município, em numerário ou espécie, nos termos definidos em regulamento municipal.

Note-se ainda que, quando a operação de loteamento cumprisse os parâmetros mínimos de dimensionamento das parcelas destinadas a espaços verdes e de utilização colectiva, infra-estruturas viárias e equipamentos, à custa da previsão de parcelas de natureza privada, e desde que não se justificasse a localização de qualquer equipamento público no prédio a lotear, não haveria lugar a compensação ao município, mesmo não se verificando qualquer cedência para o domínio público municipal.

O **RJUE actualmente em vigor**⁹¹, no que respeita a operações de loteamento, apesar de muito semelhante ao regime jurídico dos loteamentos urbanos que revogou, aumentou o nº de situações em que é devida uma compensação ao município, nomeadamente:

- quando não se justifique a localização de qualquer espaço verde público no prédio a lotear, ou
- quando a operação contemple parcelas destinadas a espaços verdes e de utilização colectiva, infra-estruturas viárias e equipamentos de natureza privada, em vez de prever a sua cedência ao domínio público da autarquia.

Ou seja, no respeitante aos designados “loteamentos privativos”, o legislador continuou a contabilizar as referidas parcelas privadas na verificação dos parâmetros mínimos de dimensionamento aplicáveis aos projectos de loteamento, mas passou a exigir o pagamento de uma compensação ao município, pela sua não cedência ao domínio público municipal.

Outra novidade do DL nº 555/99, de 16 de Dezembro⁹², consiste na extensão do regime dos loteamentos urbanos às operações de edificação, no que toca a cedências e compensações.

Efectivamente, de acordo com o nº 5 do art. 57º, as operações de edificação não inseridas em loteamentos, com impactes semelhantes a uma operação de loteamento⁹³, devem prever áreas destinadas a espaços verdes e de utilização colectiva, infra-estruturas viárias e equipamentos, conforme exigido para as operações de loteamento, nos termos do art. 43º do mesmo diploma.

⁹¹ DL nº 555/99, de 16 de Dezembro, com a redacção introduzida pelo DL nº 177/2001, de 4 de Junho.

⁹² Com as alterações introduzidas pelo DL nº 177/2001, de 4 de Junho.

⁹³ Nos termos a definir por regulamento municipal.

Embora o referido nº 5 não se refira explicitamente ao regime das compensações previsto para os loteamentos no nº4 do art. 44º, crê-se que este preceito é facilmente extensível às referidas operações de edificação porque:

- O próprio art. 43º, no seu nº 3, remete para o art. 44º;
- Se julga ser intenção do legislador, equiparar o regime das operações de edificação ao das operações de loteamento, tendo por base a relevância urbanística das mesmas, sendo que, um edifício e um loteamento com idênticos impactes urbanísticos, devem suportar encargos também idênticos, ao nível da cedência de parcelas ao domínio público municipal ou, da respectiva compensação, quando não haja lugar a elas.

Finalmente, os nºs 6 e 7 do art. 57º, impõem a sujeição ao pagamento de uma compensação ao município, de qualquer operação de edificação que contemple a criação de áreas de circulação viária e pedonal, espaços verdes e equipamentos de uso privativo, ou seja, quando constitua o designado “condomínio privado”, independentemente de determinar ou não, impactes semelhante a um loteamento.

Ora, sendo plausível a sujeição de “condomínio privados” com impacto semelhante a um loteamento ao pagamento da mencionada compensação, com base na sua relevância urbanística, o mesmo não sucede com aqueles que não determinem tais impactos, querendo parecer que, nestes casos, o legislador foi mais longe, procurando “castigar” estas operações, dadas as suas características especiais, em que dominam os espaços privativos.

Assim, considerou que deveriam contribuir financeiramente para o financiamento das infra-estruturas locais, espaços verdes e equipamentos públicos, em condições idênticas aos loteamentos e operações de edificação equiparadas.

Quadro 3.6 – As taxas e compensações urbanísticas

Encargo público	Origem investimento	Incidência da taxa	Taxa	Titularidade das receitas	Diploma legal
• Actividade de controlo e de polícia da actividade urbanística dos particulares.	Câmara Municipal	• Operações de loteamento; • Obras de urbanização; • Operações de edificação;	Taxa pela concessão de autorizações e licenças	Câmara Municipal	• LFL⁹⁴ - al. b) do art. 19º. • RJUE⁹⁵ – nºs 1 e 4 do art. 116º
• Realização, manutenção e reforço de infra-estruturas urbanísticas (gerais)	Câmara Municipal	• Operações de loteamento; • Obras de urbanização; • Obras de construção; • Obras de ampliação;	Taxa pela realização, manutenção e reforço de infra-estruturas urbanísticas	Câmara Municipal	• LFL - al. a) do art. 19º. • RJUE – nºs 2 e 3 do art. 116º

⁹⁴ Lei nº 48/98, de 6 de Agosto.

⁹⁵ DL nº 555/99, de 16 de Dezembro, na redacção dada pelo DL nº 177/2001, de 4 de Junho

Encargo público	Origem investimento	Incidência da taxa	Taxa	Titularidade das receitas	Diploma legal
- Realização de infra-estruturas locais; - Aquisição de terrenos para realização de equipamentos e espaços verdes públicos;	Câmara Municipal	- Operações de loteamento; - Obras de urbanização; - Operações de edificação c/ impacto semelhante a um loteamento; - Condomínios privados;	Compensação em numerário ou espécie	Câmara Municipal	RJUE – nº 4 do art. 44º; nº 6 e 7 art. 57º.

Quadro 3.7 - Relação entre as taxas e compensações urbanísticas (fontes de financiamento) e o tipo de custos que suportam

Tipo de Custos	Fontes de Financiamento	Entidade financiadora
- Aquisição de terrenos e - Execução da obra para infra-estruturas gerais	Taxa pela realização, manutenção e reforço de infra-estruturas urbanísticas	Promotores
- Aquisição de terrenos e - Execução da obra para infra-estruturas locais	Compensação urbanística	Promotores
Aquisição de terrenos para equipamentos públicos	Compensação urbanística	Promotores
Aquisição de terrenos para espaços verdes públicos	Compensação urbanística	Promotores

3.5 A Fiscalidade predial

Conforme já foi referido, a fiscalidade predial é constituída pelos seguintes impostos:

- IMI sobre o valor patrimonial tributário do imóvel;
- IMT sobre o valor declarado ou sobre o valor patrimonial tributário, dependendo de qual seja o maior, nos casos de transmissão onerosa de imóveis;
- IRS ou IRC sobre os rendimentos prediais;
- IS sobre a aquisição de bens imóveis, o arrendamento e o subarrendamento

3.5.1 Tipos de prédios

Antes de se iniciar a descrição de cada um dos impostos prediais, é necessário começar por definir, nos dois quadros seguintes, os vários tipos e espécies de prédios sujeitos a tributação:

Quadro 3.8 – Tipos de prédios para efeitos do CIMI (Artigos 2º a 6º)

Tipo de prédios	Definição	
Rústicos	- Os terrenos situados fora de um aglomerado urbano que não sejam de classificar como terrenos para construção, desde que: - Estejam afectos ou, na falta de concreta afectação, tenham como destino normal uma utilização geradora de rendimentos agrícolas, tais como são considerados para efeitos do imposto sobre o rendimento das pessoas singulares (IRS); - Não tendo a afectação indicada na alínea anterior, não se encontrem construídos ou disponham apenas de edifícios ou construções de carácter acessório, sem autonomia económica e de reduzido valor. - Os terrenos situados dentro de um aglomerado urbano, desde que, por força de disposição legalmente aprovada, não possam ter utilização geradora de quaisquer rendimentos ou só possam ter utilização geradora de rendimentos agrícolas e estejam a ter, de facto, esta afectação. - Os edifícios e construções directamente afectos à produção de rendimentos agrícolas, quando situados nos terrenos referidos nos números anteriores; - As águas e plantações.	
Urbanos		São todos aqueles que não devam ser classificados como rústicos.
	Habitacionais Comerciais Industriais ou p/ Serviços	São os edifícios ou construções para tal licenciados ou, na falta de licença, que tenham como destino normal cada um destes fins.
	Terrenos para construção	- São os situados dentro ou fora de um aglomerado urbano, para os quais tenha sido concedida licença ou autorização de operação de loteamento ou de construção. - São aqueles que assim tenham sido declarados no título aquisitivo.
	Outros	- Os terrenos situados dentro de um aglomerado urbano que não sejam terrenos para construção nem prédios rústicos. - Os edifícios e construções licenciados ou, na falta de licença, que tenham como destino normal outros fins que não habitacional, comercial, industrial ou para serviços. - Os terrenos em que as entidades competentes vedem operações de loteamento ou construção, designadamente os localizados em zonas verdes, áreas protegidas ou que, de acordo com os PMOT, estejam afectos a espaços, infra-estruturas ou equipamentos públicos.
Mistos	- Sempre que um prédio tenha partes rústica e urbana é classificado, na íntegra, de acordo com a parte principal. - Se nenhuma das partes puder ser classificada como principal, o prédio é havido como misto.	

Quadro 3.9 – Tipos de prédios para efeitos de IRS ⁹⁶

Tipo de prédio	Definição
Rústico	Uma parte delimitada do solo e as construções nele existentes que não tenham autonomia económica.
Urbano	Qualquer edifício incorporado no solo e os terrenos que lhe sirvam de logradouro.
Misto	O que comporte parte rústica e parte urbana.

⁹⁶ Cfr. nº 3 do art. 8º do CIRS.

3.5.2 O Imposto Municipal sobre Imóveis – IMI

A CA

A **contribuição autárquica (CA)** foi introduzida, juntamente com o IRS e o IRC, no sistema fiscal português em 1988-1989, no âmbito da reforma fiscal, em substituição da antiga contribuição predial⁹⁷, passando a constituir uma fonte de receita municipal.

Esta contribuição constituía um complemento ao IRS e ao IRC, uma vez que a primeira incidia sobre o valor patrimonial dos prédios e os segundos sobre os rendimentos dos mesmos, quando existissem.

A CA constituía, assim, um tributo predial cujo fundamento assentava na lógica do “princípio do benefício”, sendo devida pelos “benefícios que os proprietários recebem com obras e serviços que a colectividade lhes proporciona”⁹⁸.

Na medida em que cabia (e cabe) aos municípios uma parcela muito significativa das actividades que valorizavam (e valorizam) os prédios, e sendo fácil e inequívoco estabelecer a ligação dos prédios ao espaço de cada município, justificou-se que este imposto constituísse uma receita autárquica.

Neste sentido, a CA incidia, conforme já foi referido, sobre o valor patrimonial dos prédios urbanos e rústicos, tributando os respectivos proprietários, que eram os principais beneficiários da valorização introduzida pela colectividade nos seus prédios.

O CCA (Código da Contribuição Autárquica) previa a isenção temporária de CA, relativa a prédios abaixo de um determinado valor, no sentido de estimular a construção e a aquisição de prédios urbanos para residência permanente do sujeito passivo ou do seu agregado familiar, por se julgar desejável estimular essas compras por motivos de ordem social e económica. Aliás, essa prática já existia no âmbito da aplicação da Contribuição Predial, tendo o CCA apenas procedido à actualização e alargamento dos valores considerados para isenção.

As taxas a aplicar aos prédios urbanos variavam entre 1,1% e 1,3%, fixando-se um valor inferior de 0,8% para os prédios rústicos, pela sua menor capacidade de valorização e exploração.

A possibilidade dos municípios fixarem a taxa a aplicar aos prédios urbanos, dentro dos limites estabelecidos na lei, foi também introduzida pelo CCA.

Posteriormente, no Orçamento de Estado de 1997, esses limites da taxa foram alargados, passando a variar entre 0,7% e 1,3%⁹⁹.

⁹⁷ A contribuição predial foi criada pelo Código da Contribuição Predial de 1913, e mantida no Código da Contribuição Predial e do Imposto sobre a Indústria Agrícola de 1963.

⁹⁸ Cfr. Preâmbulo do CCA – DL n° 442-C/88 de 30 de Novembro.

⁹⁹ Cfr. Lei n° 52-C/96 de 27/12 – OE/97.

Já aquando da introdução da CA, o preâmbulo do respectivo código condicionava o êxito do “novo imposto” à existência de um “sistema correcto e frequentemente actualizado de avaliações”, sob pena da tributação se tornar “íniqua e geradora de distorções”, mencionando a necessidade de estabelecer um Código de Avaliações, então em elaboração, e de actualizar as matrizes.

No entanto, o referido código nunca chegou a ser publicado, nem se procedeu à actualização das matrizes com a frequência necessária, durante a vigência do CCA.

Confirmaram-se, assim, os piores receios, já anunciados em 1989, que contribuíram para a criação de um largo consenso na sociedade portuguesa sobre o “carácter profundamente injusto” do regime de tributação do património imobiliário, que esteve na base da Reforma da Tributação do Património recentemente levada a cabo, em 2003, no âmbito da qual se criou o **novo Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI)**, que substituiu a CA.

O IMI

Pese embora a diferente designação, o IMI fundamenta-se nas mesmas razões que levaram à criação da CA em 1988-1989, enquanto imposto sobre o valor patrimonial dos imóveis, de receita municipal, baseado no princípio do benefício¹⁰⁰.

A grande novidade do CIMI consiste na introdução de um novo sistema de avaliação da propriedade urbana assente em factores objectivos, no qual se procurou eliminar a subjectividade e discricionariedade que o anterior sistema possibilitava ao avaliador.

Esses factores são, nomeadamente:

- O custo médio de construção;
- A área não edificada adjacente;
- O tipo de utilização dos prédios;
- A localização e as características envolventes do prédio;
- A qualidade e conforto da construção;
- A vetustez do prédio;

A aplicação das novas regras de avaliação permitirá aproximar os valores patrimoniais a cerca de 80% a 90% dos valores de mercado¹⁰¹.

Além do novo sistema de avaliações, o CIMI não deixou de dar resposta à reclamada actualização frequente das matrizes, estabelecendo-a anualmente, com referência a 31 de Dezembro¹⁰².

¹⁰⁰ Cfr. Preâmbulo do CIMI.

¹⁰¹ Cfr. Preâmbulo do Código do Imposto Municipal sobre Transmissões Onerosas (CMT).

¹⁰² Cfr. nº4 do art. 12º do CIMI.

O IMI **incide**, tal como a extinta CA, sobre o **valor patrimonial dos prédios urbanos e rústicos**, tributando os respectivos proprietários.

A reforma da tributação do património que introduziu o CIMI prevê também a actualização dos valores patrimoniais, que se encontravam profundamente desactualizados, para efeitos de aplicação deste imposto.

Assim, é prevista a avaliação geral dos prédios urbanos no prazo máximo de 10 anos, após a entrada em vigor do CIMI, ou seja, até 1 de Dezembro de 2013¹⁰³.

Enquanto não se proceder à avaliação geral dos prédios urbanos:

- O valor patrimonial tributário dos **prédios urbanos transmitidos após a entrada em vigor do CIMI** (1 de Dezembro de 2003) será o que resultar da aplicação do novo sistema de avaliação da propriedade urbana¹⁰⁴.
- O valor patrimonial tributário dos **prédios urbanos não arrendados**, transmitidos em data anterior a 1 de Dezembro de 2003, é actualizado com base em coeficientes de desvalorização da moeda ajustados, que variam entre um mínimo de 1 e um máximo de 44,21.¹⁰⁵ Assim,
 - aos valores dos prédios inscritos nas matrizes até 1970, aplica-se o coeficiente 44,21;
 - aos valores dos prédios inscritos nas matrizes após 1970¹⁰⁶, aplica-se o coeficiente correspondente ao ano da inscrição (sempre menor que 44,21);
 - ao valor resultante da renda de prédios urbanos arrendados que o deixaram de estar até 31 de Dezembro de 1988, é aplicado o coeficiente correspondente ao ano a que respeita a última actualização da renda¹⁰⁷.
- O valor patrimonial tributário dos **prédios urbanos arrendados**:
 - até 31 de Dezembro de 2001, é o menor dos seguintes valores¹⁰⁸:
 - o que resultar da capitalização da renda anual pela aplicação do factor 12, ou
 - o determinado caso o prédio não se encontrasse arrendado.
 - após 31 de Dezembro de 2001, é o menor dos seguintes valores¹⁰⁹:
 - o resultante da capitalização da renda anual pela aplicação do factor 15, ou
 - o resultante da aplicação do novo sistema de avaliação da propriedade urbana.

¹⁰³ Cfr. nº 4 do art. 15º e nº1 do art. 32º, do DL nº 287/2003 de 12 de Novembro.

¹⁰⁴ Cfr. nº 1 do art. 16º, do DL nº 287/2003 de 12 de Novembro.

¹⁰⁵ Cfr. nº 1 e 2, do art. 16º, do DL nº 287/2003 de 12 de Novembro.

¹⁰⁶ Valores expurgados de quaisquer correcções efectuadas posteriormente ao ano de 1970. (Cfr. nº 4 do art. 16, do DL nº 287/2003 de 12 de Novembro)

¹⁰⁷ Cfr. nº 5 do art. 16º, do DL nº 287/2003 de 12 de Novembro.

¹⁰⁸ Cfr. nº 1 do art. 17º, do DL nº 287/2003 de 12 de Novembro.

¹⁰⁹ Cfr. nº 3 do art. 17º, do DL nº 287/2003 de 12 de Novembro.

Quadro 3.10 – Actualização do valor patrimonial dos prédios urbanos para efeitos de IMI

Momento da actualização	Tipos de prédios urbanos	Momento da transmissão / arrendamento	Valor patrimonial tributário
Até à avaliação geral dos prédios urbanos	não arrendados	Transmitidos até 1.12.2003	Actualização mediante coeficientes de desvalorização da moeda ajustados: - Inscritos até 1970: 44,21 - Inscritos após 1970: coeficiente correspondente ao ano da inscrição (< 44,21). - Inscritos após 1970 que deixaram de estar arrendados até 31.12.1988: coeficiente correspondente ao ano da última actualização da renda.
		Após 1.12.2003	Avaliação nos termos do CIMI
	arrendados	Arrendados até 31.12.2001	O menor dos seguintes valores: - Renda anual x 12 - O determinado caso o prédio não se encontrasse arrendado
		Após 31.12.2001	O menor dos seguintes valores: - Renda anual x 15 - Avaliação nos termos do CIMI
Aquando da avaliação geral dos prédios urbanos	não arrendados	Avaliação nos termos do CIMI	
	arrendados	O menor dos seguintes valores: - Renda anual x 15 - Avaliação nos termos do CIMI	

Quanto às **isenções**, o CIMI diminuiu a sua duração e reduziu de 3 para 2 os patamares de valores sujeitos a isenção, por se prever a descida da tributação dos prédios mais recentes, motivada pela redução significativa das taxas aplicadas.

Quadro 3.11 – Comparação das condições de isenção de CA e de IMI (EBF)

CA – Habitação própria e arrendamento			IMI – Habitação própria permanente		
Valor Patrimonial (€)		Anos de isenção	Valor Patrimonial (€)		Anos de isenção
Min.	Máx.		Min.	Máx.	
0	111.266	10			
111.266	139.199	7	0	150.000	6
139.199	168.258	4	150.000	225.000	3
168.258	Ilimitado	0	225.000	Ilimitado	0

Efectivamente, aos prédios urbanos não transmitidos no período compreendido entre a entrada em vigor do CIMI e a avaliação geral dos prédios urbanos prevista efectuar até 2013, aplica-se, transitoriamente, uma **taxa** entre 0,4% e 0,8%, a fixar por cada município.

Por outro lado, os prédios urbanos novos e os que forem transmitidos no domínio da vigência do CIMI serão objecto de avaliação com base nas novas regras de avaliação e passam a ser tributados com uma taxa entre 0,2% a 0,5%, cuja fixação compete a cada município.

No que respeita aos prédios rústicos mantém-se a taxa de 0,8%, já prevista no CCA, uma vez que a base para a sua avaliação permanece quase idêntica.

Quadro 3.12 – Comparação das taxas de CA e de IMI

Tipo de Prédios	CA - Taxas		IMI - Taxas		Fixação da taxa	
	Mín.	Max.	Mín.	Max.		
Urbanos avaliados de novo	0,7 %	1,3 %	0,2 %	0,5 %	• Anual • Pelo Município • Mediante delib. AM	
Urbanos			0,4 %	0,8 %		
Rústicos	0,8 %		0,8 %		-	
De Off Shore	2 %		5 %		-	

Quadro 3.13 – IMI (Resumo)

Fundamento do imposto	Origem do investimento	Incidência	Taxas		Titularidade receitas	Enquadramento Legal
			Tipo de Prédios	Valores		
Princípio do benefício ¹¹⁰	Predominantemente dos municípios	Valor patrimonial tributário dos prédios	Urbanos avaliados - CIMI	0,2 a 0,5 %	Municípios	CIMI
			Urbanos	0,4 a 0,8 %		
			Rústicos	0,8 %		

Uma outra medida importante da reforma consiste no reforço dos poderes tributários do município, que se traduz:

- No alargamento do intervalo de fixação das taxas;
- Nos novos poderes para determinar alguns benefícios fiscais, no âmbito das políticas: urbanística, cultural, de desenvolvimento e de combate à desertificação;

Quadro 3.14 - Reforço dos poderes tributários do município - Redução/agravamento das taxas de IMI

Incidência	Variação máx. taxas		Delimitação da área territorial ¹¹¹	Fixação da taxa	Enquadramento Legal
	Redução	Agravamento			
Prédios objecto de operações de reabilitação urbana	- 30 %	+ 30 %	(Anual) - Pelo Município - Mediante delib. AM¹¹²		Nº 5 a 9 do art. 112º do CIMI
Prédios objecto de operações de combate à desertificação					
Prédios urbanos arrendados	- 20 % (-50 %) ¹¹³				
Prédios urbanos degradados ¹¹⁴		+ 30 %			

¹¹⁰ Obras e serviços que a colectividade proporciona aos proprietários, valorizando os respectivos prédios.

¹¹¹ Correspondente a freguesias ou zonas delimitadas de freguesias.

¹¹² As deliberações da assembleia municipal (AM) devem ser comunicadas à Direcção-Geral de Impostos (DGI) para vigorarem no ano seguinte, até 30 de Novembro do ano corrente, sob pena de não surtirem efeito.

¹¹³ Se os prédios urbanos arrendados se inserirem em zonas que sejam objecto de operações de reabilitação urbana ou combate à desertificação.

Quadro 3.15 - Reforço dos poderes tributários do município - Isenção de IMI cujo reconhecimento compete ao município.

Incidência	Período de isenção	Condição para Isenção	Enquadramento legal
Prédios urbanos reabilitados ¹¹⁵	2 anos ¹¹⁶	1. Reconhecimento da CM após: • conclusão das obras e • emissão da certificação da reabilitação pelo INH ou pela CM. 2. Comunicação ao serviço de finanças.	Art. 40º A do EBF

3.5.3 O Imposto Municipal sobre Transmissões Onerosas – IMT

O IMT veio substituir o imposto municipal de Sisa, cujo código remontava a Novembro de 1958 e regulamentava igualmente o imposto sobre as sucessões e doações (CIMSISD).

A Sisa, **incidindo** sobre a transmissão de imobiliários a título oneroso, e sendo sujeito passivo o comprador, tributava o valor de aquisição dos bens, isto é, o preço. Atendendo a que o preço declarado poderia ser inferior ao preço real, estabelecia como valor mínimo para a liquidação, o valor matricial ou aquele por que os bens fossem avaliados.

Embora se soubesse que a liquidação pelo preço pudesse provocar fraudes e, quando estas não fossem descobertas, também desigualdades entre os contribuintes, sabia-se que nunca seriam superiores do que as que se verificariam com a liquidação pelos valores matriciais.

No entanto, as elevadas taxas da Sisa e a ausência de qualquer correspondência credível entre os valores matriciais da grande maioria dos prédios e os valores praticados no mercado imobiliário, bem como a convergência de interesses entre alienantes e adquirentes, gerou um endémico e elevado grau de fuga fiscal¹¹⁷ com graves consequências também no domínio da tributação do rendimento (IRS e IRC).

Efectivamente, a **taxa** da Sisa, era de 8% e 10%¹¹⁸ sobre o valor de aquisição dos prédios rústicos e urbanos, respectivamente, valor já de si elevado, além de ser cobrado de uma só vez, no momento de maior esforço financeiro para o comprador, ou seja, aquando da compra do imóvel.

¹¹⁴ **Prédios urbanos degradados** – os que, face ao seu estado de conservação, não cumpram satisfatoriamente a sua função ou façam perigar a segurança de pessoas e bens.

¹¹⁵ **Reabilitação de um prédio urbano** – Execução de obras destinadas a recuperar e beneficiar uma construção, corrigindo todas as anomalias construtivas, funcionais, higiénicas e de segurança acumuladas, que permitam melhorar e adequar a sua funcionalidade.

¹¹⁶ A contar do ano, inclusive, da emissão da respectiva licença camarária.

¹¹⁷ Cfr. Preâmbulo do CIMT

¹¹⁸ Inicialmente a taxa do imposto municipal de sisa era de 8% para prédios urbanos e rústicos. Entre 1959 e 1988, a taxa sofreu várias alterações até se estabilizar em 10 % e em 8%, respectivamente. A partir de 1989, o valor de aquisição dos prédios urbanos exclusivamente destinados a habitação passou a ser tributado por escalões, através de uma taxa composta progressiva, cujo máximo era de 10%, para valores superiores aos escalões estipulados.

O código da Sisa previa também **isenções e reduções**, não só para fomento à habitação, parcelamento e emparcelamento de propriedades, como para instalação ou ampliação de indústrias e fusão de empresas.

No que diz respeito ao fomento à habitação, isentavam-se de Sisa as compras de terrenos quando o valor patrimonial dos prédios neles construídos viesse a beneficiar também de isenção temporária de contribuição autárquica. O mesmo se exigia para a redução de Sisa na 1ª transmissão dos prédios, uma vez que apenas se procurava estimular a construção de casas para classes pobres ou remediadas e não para as mais altas da população.

Diga-se ainda que o Código da Sisa, além de prever penalidades para os casos de negligência e dolo, reconheceu ao Estado e às autarquias locais¹¹⁹ um **direito de preferência** nas compras de imóveis que, por indicação inexacta de preço ou simulação, tivessem sido tributados em bastante menos que o devido.

O actual IMT, que substituiu os imposto de Sisa, continua a **incidir** sobre:

- As transmissões a título oneroso, do direito de propriedade sobre imóveis;
- As operações que directa ou indirectamente implicam a transmissão de bens imóveis e que se revestem de características económicas, designadamente:
 - as promessas de compra e venda acompanhadas da tradição dos bens,
 - o contrato de locação em que seja desde logo clausulada a posterior venda do imóvel e
 - os arrendamentos a longo prazo;
- A aquisição de partes sociais que confiram ao titular uma participação dominante em determinadas sociedades comerciais, se o seu activo for constituído por bens imóveis;

Contudo, relativamente à Sisa, o IMT vem alargar a base de incidência sobre negócios jurídicos que, embora anteriores ou mesmo laterais à formalização de contratos translativos de imóveis, têm um resultado económico equivalente, nomeadamente:

- as cedências sucessivas de posição contratual de promitentes adquirentes nos contratos-promessa de compra e venda e
- as procurações irrevogáveis.

O IMT **incide** sobre o valor constante do acto ou do contrato ou sobre o valor patrimonial tributário dos imóveis, consoante o que for maior. Ou seja, tal como na Sisa, é estabelecido como valor mínimo para liquidação o valor patrimonial tributário, mas agora determinado segundo as novas regras de avaliação previstas no CIMI¹²⁰, que o aproximam do valor real do imóvel, constituindo um factor moralizador da tributação.

¹¹⁹ Assim como às pessoas colectivas de utilidade pública, organismos corporativos e instituições de previdência social.

¹²⁰ Apenas com as excepções dos prédios arrendados até 31 de Dezembro e dos prédios rústicos.

Com vista a combater o elevado grau de fuga fiscal que se verificou no âmbito do Imposto Municipal de Sisa, alteraram-se alguns preceitos dos códigos de IRS e IRC, de modo que o valor tributável para nas transmissões de imóveis seja, em regra, igualmente relevante na determinação do lucro tributável das empresas¹²¹ cuja actividade seja a alienação de bens imóveis, por si construídos, ou no âmbito da actividade de compra e venda.

Os valores nominais das **taxas** desceram de forma significativa, além dos escalões terem sido actualizados, diminuindo assim a carga fiscal incidente sobre a aquisição de imóveis. No entanto, prevê-se que essa descida seja compensada pelo incremento da base de incidência do imposto, uma vez que a aplicação das novas regras de avaliação aproximará os valores patrimoniais a cerca de 80% a 90% dos valores de mercado.

Quadro 3.16 – Comparação das taxas previstas pelo CIMSISD e pelo CIMT

Aquisição de	Valor sobre que incide o imposto de Sisa (em euros)		Taxas percentuais ^{122 123}		Valor sobre que incide o IMT (em euros)		Taxas percentuais ^{124 125}		Enquadramento legal
	Min.	Max.	Marginal	Média	Min.	Max.	Marginal	Média	
Prédios urbanos ¹²⁶ destinados exclusivamente a habitação	0	61.216	0	0	0	80.000	0	0	Art. 33º do CIMSISD;
	61.216	83.852	5	1,3498	80.000	110.000	2	0,5455	
	83.852	111.872	11	3,7668	110.000	150.000	5	1,7333	
	111.872	139.840	18	6,6134	150.000	250.000	7	3,8400	
	139.840	169.376	26	-	250.000	500.000	8	-	
	169.376	Ilimitado	10		500.000	Ilimitado	6		
Outros prédios urbanos	Qualquer		10		Qualquer		6,5		Art. 17º do CIMT
Prédios rústicos	Qualquer		8		Qualquer		5		
Adquirentes localizados em <i>Off Shore</i> ¹²⁷					Qualquer		15		

Quadro 3.17 – IMT (Resumo)

Incidência	Taxas		Titularidade receitas	Enquadramento Legal
	Tipo de Prédios	Valores percentuais		
O maior dos seguintes valores: • O valor do acto ou contrato; • O valor patrimonial (avaliação);	Urbanos habitação	0 a 6	Municípios	CIMT
	Outros urbanos	6,5		
	Rústicos	5		
	Off shore (Adquirentes)	15		

¹²¹ Individuais ou colectivas.

¹²² Nova redacção dada pelo art. 36º da Lei nº 32-B/2002, de 30 de Dezembro

¹²³ O valor sobre que incide o imposto municipal de sisa, quando superior a 61.216 € será dividido em duas partes, uma igual ao limite do maior dos escalões que nela couber, à qual se aplica a taxa média correspondente a este escalão, e outra, igual ao excedente, a que se aplicará a taxa marginal respeitante ao escalão imediatamente superior

¹²⁴ O valor sobre que incide o imposto será dividido em duas partes, sendo uma igual ao limite do maior dos escalões que nela couber, à qual se aplica a taxa média correspondente a este escalão, e outra, igual ao excedente, a que se aplica a taxa marginal respeitante ao escalão imediatamente superior

¹²⁵ Em vigor desde Junho de 2003, por alteração ao art. 33º do CIMSISD, introduzida pela Lei nº 14/2003, de 30-05-03.

¹²⁶ ou fracção autónoma de prédio urbano destinado exclusivamente a habitação.

¹²⁷ Sempre que o adquirente tenha a residência ou sede em país, território ou região sujeito a um regime fiscal claramente mais favorável, constante de lista aprovada por portaria do Ministro das Finanças.

Em geral, mantêm-se as **isenções** previstas no anterior Código da Sisa, mas estabelece-se que, em relação a algumas delas, serão as câmaras municipais a reconhecer previamente a sua atribuição, nomeadamente na aquisição de prédios urbanos destinados a reabilitação, entre outras.

Quadro 3.18 – Isenções de IMT cujo reconhecimento da isenção compete à câmara municipal

Entidades isentas	Isenções
Sociedades comerciais ou civis sob a forma comercial	Aquisição de bens situados nas regiões economicamente mais desfavorecidas que se destinem ao exercício, naquelas regiões, de actividades agrícolas ou industriais consideradas de superior interesse económico e social;
Associações de cultura física	Aquisição de bens, quando destinados a instalações não utilizáveis normalmente em espectáculos com entradas pagas;
Jovens agricultores	Aquisição de prédios rústicos que se destinem à primeira instalação de jovens agricultores candidatos aos apoios previstos no DL n.º 81/91, de 18 de Fevereiro, até ao valor de € 80.000.
Museus, bibliotecas, escolas, institutos e associações de ensino ou educação, de cultura científica, literária ou artística e de caridade, assistência ou beneficência.	Aquisição de bens destinados, directa ou indirectamente, à realização dos seus fins estatutários.
Quaisquer	Aquisição de prédios urbanos destinados a reabilitação urbanística desde que tal reabilitação seja certificada pelo INH ou pela própria CM e que as obras se encontrem concluídas.

O CIMT mantém, ainda, o **direito de preferência** de organismos públicos na venda de imóveis se, por indicação inexacta do preço ou simulação deste, o imposto tiver sido liquidado por valor inferior ao devido, impondo condições mínimas para ser exercido.

3.5.4 O Imposto de Selo sobre a aquisição de bens imóveis, o arrendamento e o subarrendamento

O imposto de selo (IS) é o imposto mais antigo do sistema fiscal português¹²⁸ e, até à reforma de 2000, era considerado anacrónico por tributar documentos, designadamente os previstos na tabela geral do respectivo código, que, por sua vez, se encontravam desajustados da realidade actual.

A reforma de 2000, além de reduzir substancialmente o número de verbas da tabela geral, eliminando os tipos de tributação obsoletos e as situações de acumulação de tributação do mesmo facto, permitiu transformar gradualmente o imposto, no sentido de incidir, cada vez mais, sobre as operações que revelem rendimento ou riqueza (mediante taxas percentuais), deixando de tributar somente documentos (taxas fixas).

¹²⁸ Cfr. Preâmbulo do CIS de 12 de Nov. de 2003.

Mais recentemente, no âmbito da reforma da tributação do património operada em 2003 e 2004, foi abolido o antigo Imposto sobre as Sucessões e Doações (ISD) relativo às transmissões gratuitas a favor de herdeiros legítimos, deixando de se justificar a existência de um código que tributasse apenas as restantes transmissões gratuitas.

Estas transmissões passaram a ser tributadas em sede de Imposto de Selo, cujo código foi adaptado para receber as normas do antigo imposto sobre sucessões e doações, não deixando de lhe introduzir alterações.

Assim, a tabela geral do CIS, além de prever todos os actos, contratos, documentos, títulos, livros e papéis sujeitos ao referido imposto, passa a incluir também as transmissões gratuitas de bens, entre as quais, as de bens imóveis.

O encargo do IS recai sobre:

- Os adquirentes, nas transmissões gratuitas e ou onerosas de bens imóveis.
- O locador e o sublocador, no arrendamento e subarrendamento de bens imóveis.

A mencionada abolição do ISD que incidia sobre as transmissões gratuitas para herdeiros, foi concretizada no CIS, através da isenção de IS, nas transmissões gratuitas a favor dos seguintes beneficiários: cônjuge, descendentes e ascendentes.

Além das isenções referidas, a taxa de imposto nas restantes transmissões gratuitas sofreu uma forte redução, passando a aplicar-se apenas a uma taxa única de 10%, em vez do anterior sistema de aplicação por escalões do ISD, cuja taxa máxima ascendia a 50%.

Em suma, nos termos do novo CIS, a transmissão de um imóvel está sujeita às seguintes **taxas de IS**:¹²⁹

- Aquisição onerosa: **0,8%**, à qual acresce a taxa de IMT¹³⁰, sobre o valor tributável do bem imóvel.
- Aquisição gratuita, por doação: $0,8 \% + 10 \% = \mathbf{10,8 \%}$, sobre o valor tributável do bem imóvel.
- Aquisição gratuita, por sucessão por morte: **10 %** sobre o valor tributável do bem imóvel.

O valor tributável dos bens imóveis transmitidos, nas transmissões gratuitas, é o resultante da avaliação efectuada nos termos das regras previstas no CIMI.

Por outro lado, a taxa de IS que incide sobre o arrendamento e o sub arrendamento é igual a **10%** do valor da renda mensal, incluindo eventuais aumentos.

¹²⁹ Cfr. A Reforma da Tributação do Património, Abílio Marques e Mário Januário, Setembro de 2003.

¹³⁰ 0 a 6,5 %, não considerando as aquisições realizadas por entidades localizadas em Off shore.

Quadro 3.19 – IS sobre a aquisição onerosa ou gratuita dos bens imóveis, o arrendamento e o subarrendamento

Incidência	Encargo do IS	Valor tributável	Taxas	Titularidade da receita	Enquadramento legal
Aquisição onerosa de bens imóveis	Adquirente	O maior dos seguintes valores: • O declarado; • O resultante da avaliação nos termos do CIMI;	0,8 %	Estado	CIS
Aquisição gratuita de bens imóveis		O resultante da avaliação nos termos do CIMI;	10 % (sucessão por morte) 10,8 % (doação)		
Arrendamento e subarrendamento de bens imóveis	Locador e sublocador	Renda mensal, incluindo eventuais aumentos	10 %		

3.6 A tributação dos Rendimentos Prediais

Tal como na tributação geral das mais valias, também a tributação dos rendimentos prediais contempla dois regimes distintos:

- Um relativo aos rendimentos prediais obtidos pelos não empresários, em sede de IRS.
- Outro relativo aos rendimentos prediais obtidos pelas empresas, singulares ou colectivas, em sede de IRS e IRC.

3.6.1 Tributação em IRS

Conforme já foi referido, o IRS incide sobre o valor anual dos rendimentos das várias categorias (A, B, E, F, G e H), depois de efectuadas as correspondentes deduções e abatimentos.

Os rendimentos prediais são englobados no rendimento anual tributável, designadamente nas seguintes categorias de rendimento:

- Categoria F – Rendimentos prediais
- Categoria B – Rendimentos empresariais e profissionais

3.6.1.1 Categoria F – Rendimentos prediais

Em sede de tributação em IRS, consideram-se rendimentos prediais as rendas dos prédios rústicos, urbanos e mistos pagas aos respectivos titulares¹³¹.

Para a determinação do rendimento colectável, podem deduzir-se aos rendimentos prediais brutos:

- as despesas de manutenção e conservação dos prédios arrendados, documentalmente provadas, incluindo os custos de condomínio quando se trate de fracção autónoma de prédio em regime de propriedade horizontal e
- o IMI que incide sobre o valor patrimonial dos prédios arrendados, suportados pelos proprietários¹³².

Os rendimentos prediais deduzidos dos respectivos custos, documentalmente provados, são englobados no rendimento colectável, sobre o qual incide a taxa progressiva de IRS, cuja **taxa marginal máxima** pode atingir **40%**.

3.6.1.2 Categoria B – Rendimentos empresariais e profissionais

No regime simplificado, os rendimentos prediais incluem-se nos restantes rendimentos, pelo que apenas 65% do seu valor é englobado no rendimento colectável, sobre o qual incide a taxa progressiva de IRS.

Na determinação dos rendimentos empresariais e profissionais dos sujeitos passivos não abrangidos pelo regime simplificado, seguem-se as regras estabelecidas no CIRC, embora continuem sujeitos às taxas de IRS e não de IRC.

3.6.2 Tributação em IRC

3.6.2.1 Entidades residentes que exerçam, a título principal, uma actividade de natureza comercial, industrial ou agrícola

Os rendimentos prediais são considerados proveitos ou ganhos¹³³ e as despesas de manutenção, conservação, condomínio e IMI dos prédios arrendados, custos ou perdas¹³⁴, concorrendo ambos para a determinação do resultado tributável, que está sujeito a uma **taxa** de imposto de **25%**, acrescida da derrama máxima de 10%, perfazendo 27,5% no total.

¹³¹ Cfr. nº1 do art. 8º, do CIRS.

¹³² Cfr. nºs 1 e 2 do art. 41º do CIRS.

¹³³ Cfr. al. b) do nº 1 do art. 20º do CIRC.

¹³⁴ Cfr. nº 1 do art. 23º do CIRC.

Por sua vez, os rendimentos prediais dos sujeitos passivos de IRC abrangidos pelo **regime simplificado**, incluem-se nos restantes proveitos, pelo que apenas 45% do seu valor integra a matéria colectável, sobre a qual incide a taxa de 20%.

3.6.2.1 Entidades residentes que não exerçam, a título principal, uma actividade de natureza comercial, industrial ou agrícola

Na determinação do rendimento global sujeito a IRC, os rendimentos prediais deduzidos dos respectivos custos, fazem parte dos rendimentos da categoria F do IRS, cuja soma com os rendimentos líquidos das restantes categorias perfaz o valor total do rendimento global que está sujeito a uma taxa de imposto de 20%.

Quadro 3.20 – Tributação dos rendimentos prediais

Causas da fiscalidade	Imposto	Sujeitos passivos	Categorias de rendimento	Regime de Contabilização	Rendimento a tributar	Taxas	Enquadramento legal
Rendimentos prediais	IRS	Trabalhador dependente	F – Rendimentos prediais	-	100% do rend. predial deduzidos os custos	Taxa progressiva de IRS, cuja tx. marginal máx. é de 40%	Art. 41º e art. 68º do CIRS
		Empresa singular	B – Rendimentos empresariais /profissionais	Contab. organizada	100% do rend. predial (proveitos) deduzidos os custos (custos e perdas)		Art. 32º do CIRS ; Nºs 1 do art. 20º e 23º do CIRC; Art. 68º do CIRS
		Profissional por conta própria		Regime simplificado	65% do rendimento dos prédios		Nº 2 do art. 31º e Art. 68º do CIRS
	IRC	Pessoas colectivas que exerçam, a título principal, uma actividade de natureza com., ind. ou agríc.	-	Contab. organizada	100% do rend. predial (proveitos) deduzidos os custos (custos e perdas)	25% (27,5%)	Nº 1 do art. 80º do CIRC; Art. 18º da LFL.
			-	Regime simplificado	45% do rendimento dos prédios	20%	Nº 1 do art. 53º e Nº 3 do art. 80º do CIRC.
		Pessoas colectivas que não exerçam, a título principal, uma actividade de natureza com., ind. ou agríc.	-	Contab. organizada	100% do rend. predial deduzidos os custos	20%	Nº 1 do art. 48º e Nº 4 do art. 80º do CIRC

3.7 Síntese dos tributos que incidem sobre o urbanismo e sobre o património

As **mais-valias resultantes da transmissão onerosa de imóveis** estão sujeitas a dois tipos de tributação distintos:

- Uma tributação geral em sede de IRS e IRC;
- Uma tributação especial através de contribuições especiais.

A tributação das mais-valias em sede de IRS e IRC assenta no acréscimo da capacidade contributiva que aquelas proporcionam.

Assim, em sede de **tributação em IRS**, as mais-valias auferidas por contribuintes singulares “não empresários” são tributadas apenas em 50% do seu valor, mas estão sujeitas a uma taxa progressiva de IRS, cuja taxa marginal máxima pode atingir 40%.

Nos termos do CIRS, são excluídos de tributação os ganhos provenientes da transmissão onerosa de:

- Imóveis destinados a habitação própria e permanente desde que sejam reinvestidos, num determinado prazo, na aquisição, construção, ampliação ou melhoramento de outro imóvel, exclusivamente com o mesmo destino;
- Terrenos para construção e de prédios urbanos ou rústicos, desde que tenham sido adquiridos antes de 9 de Junho de 1965 e de 1 de Janeiro de 1989, respectivamente.

Por sua vez, em sede de **tributação em IRC**, as mais-valias são componentes do lucro, que está sujeito a uma taxa efectiva de 25%, à qual se acresce a derrama máxima de 10%, podendo atingir 27,5%.

Contudo existe a possibilidade das mais-valias poderem ser consideradas apenas em metade do seu valor, para efeitos de determinação do lucro tributável, desde que sejam reinvestidas, num determinado prazo, na aquisição ou construção de novos imóveis a afectar à actividade da empresa.

Além da tributação geral das mais-valias, existe um regime especial de tributação que incide sobre as mais-valias resultantes da actividade administrativa pública, quando esta provoca manifestações positivas que aumentam a capacidade contributiva.

Assim, o **encargo de mais-valia** incide, a uma taxa compreendida entre 30% a 60%, sobre o aumento de valor dos prédios rústicos ou urbanos provocado pela realização de obras públicas municipais ou estatais, ou até, pela simples aprovação de planos de urbanização ou projectos.

Por sua vez, as **contribuições especiais** distinguem-se do encargo de mais-valia por serem apenas tituladas pelo Estado Central, por apresentarem taxas mais moderadas (20% a 30%), por terem a duração limitada a 20 anos e por serem de obrigação e cobrança únicas.

Em Portugal, os encargos de mais-valia e as contribuições especiais praticamente só se encontram regulamentados para situações pontuais, constituindo instrumentos fiscais pouco utilizados e difundidos, devido à dificuldade em avaliar, com algum rigor, o acréscimo de valor dos prédios, sobre o qual incide o tributo.

As taxas urbanísticas assentam na prestação concreta de um serviço público e/ou na remoção de um obstáculo jurídico ao comportamento dos particulares.

As **taxas municipais pela concessão de licenças** de loteamento, de obras de urbanização e de execução de obras particulares são a contrapartida da actividade administrativa de controlo e de polícia da actividade urbanística dos particulares, exercida pelo município.

A **taxa municipal pela realização, manutenção e reforço de infra-estruturas urbanísticas** é a contrapartida da actividade urbanística dos próprios municípios, enquanto responsáveis pela execução, manutenção e reforço das infra-estruturas gerais do concelho.

As **compensações urbanísticas** têm uma natureza semelhante à das taxas, uma vez que constituem a contrapartida a pagar ao município pela não cedência gratuita ao domínio público municipal de infra-estruturas viárias ou parcelas para implantação de espaços verdes ou equipamentos públicos, a que os promotores de operações de loteamento ou de edificação se encontram obrigados.

Os municípios detêm o poder regulamentar próprio relativo ao lançamento e liquidação das taxas e compensações urbanísticas que, nos termos da lei, são devidas pela realização de operações urbanísticas. Assim, em função das prioridades e das políticas de cada município, são fixados diferentes valores para as taxas e compensações urbanísticas, bem como diversos benefícios fiscais de redução ou isenção das mesmas.

Os impostos prediais assentam na capacidade contributiva dos sujeitos passivos, revelada através do património.

O **IMI** assenta na lógica do “princípio do benefício”, sendo devido pelos “benefícios que os proprietários recebem com obras e serviços que a colectividade lhes proporciona” e incide sobre o valor patrimonial dos prédios urbanos e rústicos.

Os prédios urbanos avaliados de acordo com as regras do CIMI são tributados com uma taxa de 0,2% a 0,5%, a fixar por cada município, mediante deliberação da AM, e os restantes prédios urbanos com uma taxa compreendida entre 0,4% e 0,8%.

São previstos alguns benefícios e agravamentos fiscais sobre o IMI, nomeadamente:

- A isenção de IMI, a pedido do sujeito passivo, dos prédios urbanos destinados a habitação própria e permanente durante 3 ou 6 anos, consoante o valor patrimonial seja inferior a 225.000 € ou 150.000 €, respectivamente.
- A possibilidade dos municípios poderem determinar, mediante deliberação da AM, alguns benefícios e agravamentos fiscais entre os quais:
 - A isenção de IMI, durante 2 anos, dos prédios urbanos objecto de reabilitação urbanística;
 - A redução ou agravamento da taxa de IMI até 30% em áreas que sejam objecto de operações de reabilitação urbana ou combate à desertificação;
 - A redução da taxa de IMI até 20% para prédios urbanos arrendados;
 - O agravamento da taxa de IMI até 30%, aplicável a prédios urbanos degradados.

O **IMT** incide sobre a transmissão onerosa de imóveis, designadamente sobre o valor do contrato ou sobre o valor patrimonial dos imóveis, consoante o que for maior, através da aplicação conjunta, por escalões, de uma taxa média que varia entre 0,5455 e 3,84% e de uma taxa marginal que variável entre 2 e 8%.

São previstas várias situações que beneficiam da isenção de IMT, das quais se destacam:

- A aquisição de prédios urbanos destinados exclusivamente a habitação, de valor inferior ou igual a 80.000 €;
- A aquisição de prédios urbanos destinados a reabilitação urbanística, desde que tal reabilitação seja certificada pelo INH ou pela CM respectiva.

O **IS** incide sobre a aquisição de bem imóveis, o arrendamento e o subarrendamento, com as seguintes taxas:

- Na aquisição onerosa de imóveis aplica-se a taxa de 0,8%, à qual acresce a taxa de IMT;
- Na transmissão gratuita, por doação, aplica-se a taxa de 10,8%;
- Na transmissão gratuita, por sucessão por morte, aplica-se a taxa de 10%;
- No arrendamento e sub arrendamento, aplica-se a taxa de 10% sobre o valor da renda.

Nas transmissões gratuitas são isentos de IS o cônjuge, os descendentes e os ascendentes.

Em sede de tributação em IRS, os **rendimentos prediais** deduzidos dos respectivos custos, documentalmente provados, são englobados no rendimento colectável, sobre o qual incide a taxa progressiva de IRS, cuja taxa marginal máxima pode atingir 40%.

Por sua vez, em sede de tributação em IRC, os rendimentos prediais são considerados proveitos ou ganhos e as despesas de manutenção, conservação, condomínio e IMI dos prédios arrendados, custos ou perdas, concorrendo ambos para a determinação do resultado tributável, que está sujeito a uma taxa de imposto de 25%, que acrescida da derrama máxima de 10%, pode atingir 27,5%.

Em suma, **no conjunto dos tributos supra descritos, a tributação geral das mais valias em sede de IRS e IRC, as taxas e compensações urbanísticas e os impostos municipais analisados assumem particular importância**, quer pela sua base de incidência, quer pelas elevadas taxas de imposto ou pelos altos valores que podem atingir, influenciando determinantemente a actividade urbanística, por um lado, e o mercado de compra e venda de imóveis, por outro.

Finalmente, importa ainda salientar que **somente no âmbito do IMI e do IMT são legalmente previstas isenções, reduções e agravamentos fiscais especificamente direccionadas para operações de reabilitação urbana**, bem como benefícios para os prédios urbanos arrendados e penalizações para os que se encontram degradados.

CAPÍTULO IV – FISCALIDADE DO URBANISMO E FISCALIDADE PREDIAL NO PROCESSO DE REABILITAÇÃO URBANA

4.1 Introdução

Depois de terem sido anteriormente descritos os tributos nacionais que incidem sobre a actividade urbanística e sobre o património (Capítulo III), procurar-se-á, de seguida, aplicá-los ao caso concreto e específico da reabilitação urbana, que constitui a vertente física do processo, mais abrangente, de regeneração urbana.

Deste modo, começa-se por seleccionar uma de entre as várias definições existentes de Reabilitação Urbana, sem deixar de se tecer algumas considerações interpretativas sobre a mesma.

De seguida, analisa-se de que forma são tributadas as operações de reabilitação urbana e os prédios que são objecto das mesmas, seja ao nível da tributação geral ou especial das mais-valias, seja ao nível das taxas e compensações urbanísticas municipais, ou ainda, no que respeita aos impostos que incidem sobre o património (IMI, IMT, IS, tributação dos rendimentos prediais).

Na análise de cada um dos tributos, é dado particular ênfase aos benefícios e agravamentos fiscais legalmente instituídos e ao modo como se aplicam à reabilitação urbana, para depois se propor a sua melhoria ou alargamento, ou até a introdução de novos benefícios fiscais, tudo com vista à dinamização do processo de reabilitação urbana nas zonas históricas degradadas. Finalmente, sistematizam-se os vários benefícios fiscais abordados neste capítulo, distinguindo-se os existentes dos que são propostos de novo.

4.2 Definição de Reabilitação Urbana

Existem várias definições de Reabilitação Urbana, designadamente:

1. O “**Vocabulário do Ordenamento do Território (DGOTDU) de 2000**” define **Reabilitação Urbana** como o:

*“Processo de transformação do espaço urbano, compreendendo a execução de **obras de conservação, recuperação e readaptação de edifícios e de espaços urbanos**, com o objectivo de melhorar as suas condições de uso e habitabilidade, conservando porém o seu carácter fundamental.*

O conceito de reabilitação supõe o respeito pelo carácter arquitectónico dos edifícios, não devendo no entanto confundir-se com o conceito mais estrito de restauro, o qual implica a reconstituição da traça primitiva de pelo menos fachadas e coberturas.

O custo das operações de reabilitação urbana resulta geralmente menor que os das operações de restauro, bem assim como os resultantes do processo de demolição e reconstrução inerentes às operações de renovação urbana¹³⁵.

2. O **Estatuto dos Benefícios Fiscais (EBF), de 2003**, define **Reabilitação de um prédio urbano**¹³⁶ como:

*“A execução de **obras destinadas a recuperar e beneficiar uma construção**, corrigindo todas as anomalias construtivas, funcionais, higiénicas e de segurança acumuladas, que permitam melhorar e adequar a sua funcionalidade, sendo tal reabilitação certificada pelo INH ou pela câmara municipal respectiva, consoante o caso.”*

3. O **Regime Jurídico das Sociedades de Reabilitação Urbana (SRU) de 2004** define **Reabilitação urbana**¹³⁷ como:

*O processo de transformação do solo urbanizado, compreendendo a execução de **obras de construção, reconstrução, alteração, ampliação, demolição e conservação de edifícios**, tal como definidas no regime jurídico da urbanização e edificação, com o objectivo de melhorar as suas condições de uso, conservando o seu carácter fundamental, bem como o **conjunto de operações urbanísticas e de loteamento e obras de urbanização** que visem a recuperação de zonas históricas¹³⁸ e de áreas críticas de recuperação e reconversão urbanística¹³⁹.*

¹³⁵ **Renovação urbana:** Conjunto de operações urbanísticas que visam a reconstrução de áreas urbanas subocupadas ou degradadas, às quais não se reconhece valor como património arquitectónico ou conjunto urbano a preservar, com deficientes condições de habitabilidade, de salubridade, de estética ou de segurança, implicando geralmente a substituição dos edifícios existentes.

Este conceito pode abranger acções de reabilitação, e é por vezes confundido com o de reabilitação, o qual no entanto supõe o respeito pelo carácter arquitectónico dos edifícios em questão.

Recuperação Urbana: Conjunto de operações tendentes à reconstituição de um edifício ou conjunto degradado, ou alterado por obras anteriores sem qualidade, sem que no entanto esse conjunto de operações assumam as características de um restauro.

De um modo geral a recuperação impõe-se na sequência de situações de ruptura do tecido urbano ou de casos de intrusão visual resultantes de operações indiscriminadas de renovação urbana. A recuperação urbana implica a requalificação dos edifícios ou conjuntos recuperados.

(Vocabulário do Ordenamento do Território, DGOTDU, 2000)

¹³⁶ Cfr. nº 3 do art 40º-A, aditado ao EBF, mediante o art. 11º do DL nº 287/2003 de 12 de Novembro.

¹³⁷ Cfr. nº 2 do art. 1º do DL nº 104/2004, de 7 de Maio.

¹³⁸ As como tal definidas em plano municipal de ordenamento do território.

¹³⁹ As assim declaradas nos termos do art. 41º da Lei dos Solos, aprovada pelo DL nº 794/76, de 5 de Novembro, na redacção em vigor: “Áreas em que a falta ou insuficiência de infra-estruturas urbanísticas, de equipamento social, de áreas livres e espaços verdes, ou as deficiências dos edifícios existentes, **atinjam um elevado grau de gravidade.**”

Por sua vez, o actual **Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação (RJUE)**¹⁴⁰ define os vários tipos de obras e de operações urbanísticas¹⁴¹ de acordo com os dois seguintes quadros:

Quadro 4.1 – Definição dos vários tipos de obras

Obras	Definição
de construção	as obras de criação de novas edificações;
de reconstrução	as obras de construção subsequentes à demolição total ou parcial de uma edificação existente, das quais resulte a manutenção ou a reconstituição: • da estrutura das fachadas, • da cércea e • do número de pisos;
de ampliação	as obras de que resulte o aumento: • da área de pavimento ou de implantação, • da cércea ou • do volume de uma edificação existente;
de alteração	as obras de que resulte a modificação das características físicas de uma edificação existente ou sua fracção, designadamente: • a respectiva estrutura resistente, • o número de fogos ou divisões interiores, ou • a natureza e cor dos materiais de revestimento exterior, sem aumento • da área de pavimento ou de implantação ou • da cércea;
de conservação	as obras destinadas a manter uma edificação nas condições existentes à data da sua construção, reconstrução, ampliação ou alteração, designadamente as obras de: • restauro, • reparação ou • limpeza;
de demolição	as obras de destruição, total ou parcial, de uma edificação existente;
de urbanização	as obras de criação e remodelação de infra-estruturas destinadas a servir directamente os espaços urbanos ou as edificações, designadamente: • arruamentos viários e pedonais, • redes de esgotos e de abastecimento de água, electricidade, gás e telecomunicações, • espaços verdes e outros espaços de utilização colectiva;

¹⁴⁰ Decreto-Lei n.º 555/99 de 16 de Dezembro, na redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 177/2001, de 4 de Junho

¹⁴¹ Cfr. art. 2º do RJUE.

Quadro 4.2 – Definição dos vários tipos de operações urbanísticas

Operações urbanísticas ¹⁴²	Definição
de edificação	a actividade ou o resultado da • construção, • reconstrução, • ampliação, • alteração ou • conservação de um imóvel destinado a utilização humana, bem como de qualquer outra construção que se incorpore no solo com carácter de permanência;
de urbanização	Ver definição de “Obras de urbanização”.
de loteamento	as acções que tenham por objecto ou por efeito: • a constituição de um ou mais lotes destinados imediata ou subsequentemente à edificação urbana, e que resulte: • da divisão de um ou vários prédios, ou • do seu emparcelamento ou reparcelamento;

De entre as definições de reabilitação urbana acima descritas, no âmbito:

- do vocabulário do ordenamento do território publicado pela DGOTDU;
- do estatuto dos benefícios fiscais;
- do regime jurídico das SRU;

, adopta-se, para efeitos do presente trabalho, a prevista neste último regime porque:

- embora se limite geograficamente às zonas históricas e às ACRRU, contrariamente à definição da DGOTDU e da referida no EBF, que não são limitadas geograficamente,
- abrange todo o tipo de operações urbanísticas definidas no RJUE, incluindo as obras de construção nova, bem como as operações de loteamento e urbanização, que não são contempladas nas restantes definições mencionadas.

4.3 Aplicação dos tributos que incidem sobre o urbanismo e sobre os prédios ao caso concreto da reabilitação urbana.

De acordo com a definição de Reabilitação Urbana estabelecida no art. 1º do Regime Jurídico das SRU, constata-se que esse processo de transformação do solo urbanizado das zonas históricas e das ACRRU contempla a prática do urbanismo (realização de operações urbanísticas) sobre prédios, predominantemente urbanos e já construídos, estando a primeira sujeita à designada **fiscalidade do urbanismo** e os segundos à **fiscalidade predial ou imobiliária**.

¹⁴² As operações materiais de urbanização, edificação ou utilização do solo e das edificações nele implantadas para fins não exclusivamente agrícolas, pecuários, florestais, mineiros ou de abastecimento público de água (Cfr. al. j) do art. 2º do RJUE).

Importa, pois, agora saber como se aplicam os instrumentos fiscais descritos no capítulo anterior (Cap. III) ao caso concreto da Reabilitação Urbana.

No entanto, antes de avançar, é importante salientar alguns aspectos subjacentes à definição de Reabilitação Urbana adoptada, designadamente:

- O processo de Reabilitação Urbana visa a recuperação de áreas urbanas degradadas, nomeadamente zonas históricas e ACRRU.
- Esse processo incide sobre solo já urbanizado, ou seja, servido de todas ou de grande parte das **infra-estruturas** necessárias ao funcionamento do espaço urbano e das edificações, independentemente do seu estado de conservação.
- Geralmente, as zonas históricas e as ACRRU também já se encontram servidas de **equipamentos públicos e jardins públicos consolidados**, embora, muitas vezes, em quantidade insuficiente e em estado de degradação.
- A Reabilitação Urbana compreende a realização de operações de:
 - **Edificação**, essencialmente de obras de reconstrução, ampliação, alteração, conservação e demolição sobre edificações degradadas, públicas ou privadas, embora possa também contemplar a execução de obras de construção de novas edificações, nos poucos espaços intersticiais existentes na malha urbana consolidada.
 - **Loteamento**, resultantes, na grande maior parte dos casos, do emparcelamento ou reparcelamento de vários prédios, devido à reduzida frente de lote (5,5 m ou 6,6 m) que caracteriza a maioria dos centros históricos das cidades portuguesas¹⁴³, limitadora dos usos contemporâneos das edificações, que exigem vãos de maior dimensão. Poderão também resultar da divisão de um ou vários prédios, quando possuam dimensão suficiente para o efeito, como é o caso de alguns armazéns localizados em zonas históricas ou de eventuais terrenos expectantes existentes.
 - **Urbanização**, designadamente:
 - obras de remodelação de infra-estruturas existentes;
 - obras de criação das infra-estruturas em falta a realizar no domínio público municipal ou, no âmbito da realização de uma operação de loteamento privada, em terreno particular.
- Estas operações urbanísticas poderão, pois, realizar-se sobre:

¹⁴³ Os lotes urbanos dos centros históricos das cidades portuguesas caracterizam-se por apresentarem uma frente reduzida (5,5 a 6,6 m) e uma grande profundidade (30 a 40 m), por dois motivos:

- A tradição na estruturação das cidades portuguesas desde as cidades medievais do séc. XIII, passando pelas cidades brasileiras dos sécs. XV e XVI, até ao Porto do séc. XVIII.
- Razões construtivas que se mantiveram até ao séc. XIX: 25 a 30 palmos constituem as dimensões do vão máximo que uma viga de madeira pode vencer sem apoios intermédios, apoiando-se unicamente nas duas paredes mestras construídas nos limites do lote.

(Cfr. O Urbanismo Português, Séculos XIII – XVIII, Portugal – Brasil, Manuel C. Teixeira e Margarida Velho)

- **Prédios urbanos ou rústicos**, embora predominantemente sobre os primeiros e já construídos.
- Prédios da propriedade de **particulares** ou de entidades **públicas**.

4.4 A Fiscalidade do Urbanismo na Reabilitação Urbana

4.4.1 A tributação das mais-valias

As mais-valias urbanísticas resultantes das operações de reabilitação urbana:

- estão sujeitas a uma tributação geral em sede de IRS e IRC;
- poderão ser sujeitas a uma tributação especial mediante a criação de contribuições especiais;

4.4.1.1 Tributação Geral das mais-valias

4.4.1.1.1. Tributação em IRS

Nas zonas históricas e nas ACRRU, grande parte dos prédios que se encontram em estado de degradação foram adquiridos em data muito anterior a 1 de Janeiro de 1989, aquando da entrada em vigor do CIRS.

Por este motivo, os ganhos (mais-valias) provenientes da transmissão onerosa desses prédios, que sejam propriedade de pessoas singulares e que tenham sido sujeitos, ou não, a operações urbanísticas de reabilitação urbana, são excluídos de tributação.

Esta exclusão, constitui um forte incentivo:

- à venda dos imóveis que preenchem aquelas condições, pelo facto dos respectivos ganhos não serem tributados, em sede de IRS.
- à realização de obras nos edifícios degradados pelos seus proprietários (pessoas singulares), para posterior venda, uma vez que a valorização introduzida pelas mesmas no preço de venda do imóvel é, regra geral, muito superior ao custo da sua execução, sem que o respectivo ganho, no ano da transmissão, seja englobado no rendimento colectável de IRS.

De forma a dinamizar a realização de obras pelos proprietários, enquanto pessoas singulares, nos imóveis localizados nas zonas históricas e ACRRU, seria de grande utilidade criar uma nova dedução à colecta, a acrescentar às já previstas no art. 78º do CIRS, que permitisse abater 50% ou até 100% dos encargos com imóveis sujeitos a operações urbanísticas de reabilitação urbana, durante o período estimado para a regeneração da zona (por ex. 10 anos), na colecta de IRS.

Note-se que essa dedução à colecta poderia não ter impactos significativos sobre a colecta anual de IRS, uma vez que:

- apenas poderia ser usada por pessoas singulares que fossem proprietárias de imóveis, nas seguintes condições:
 - situados em zonas históricas ou ACRRU e
 - destinados a habitação própria e permanente, ou para arrendamento para habitação permanente do arrendatário.
- a sua aplicação seria limitada ao período de tempo necessário, previamente estimado, para a reabilitação urbana da zona.

Este tipo de medida corresponde ao incentivo designado “Capital Allowance” do modelo irlandês e baseia-se na posição defendida por vários autores no Capítulo II (Urban Task Force, 1999; KPMG, 1999 A; ODPM, 2001).

No entanto, a sua efectivação, além de implicar a alteração prévia do Código do IRS, deverá sempre ser precedida da previsão do seu impacto financeiro nas contas públicas, através da inscrição da respectiva despesa no **Orçamento do Estado**, uma vez que se trata de um abatimento à colecta do IRS.

São também excluídos de tributação os ganhos provenientes da transmissão onerosa de imóveis adquiridos após 1 de Janeiro de 1989, sitos ou não em zonas históricas ou ACRRU, que se destinem a habitação própria e permanente do sujeito passivo ou do seu agregado familiar se, no prazo de 24 meses contados da data de realização ou nos 12 meses anteriores, o valor da realização, deduzido da amortização de eventual empréstimo contraído para a aquisição do imóvel, for reinvestido na aquisição de outro imóvel, exclusivamente com o mesmo destino.

Também neste caso, seria de equacionar a possibilidade desta exclusão de tributação também poder ser atribuída quando o reinvestimento se efectuasse na aquisição ou reabilitação de outros imóveis que não destinados a habitação própria e permanente, desde que situados nas referidas zonas e destinados, por exemplo, a arrendamento habitacional, comercial ou de serviços.

Esta medida seria, igualmente, limitada temporalmente e quantificada financeiramente, ao nível do seu impacto nas contas públicas.

4.4.1.1.2 Tributação em IRC

Em sede de IRC, as mais-valias e as menos valias são dadas pela diferença entre o valor de realização, líquido dos encargos que lhe sejam inerentes, e o valor de aquisição deduzido das reintegrações e amortizações praticadas¹⁴⁴, cujas taxas foram fixadas em tabela anexa ao decreto regulamentar Nº 2/90, de 12 de Janeiro.

Nas zonas históricas e nas ACRRU, com vista a estimular o investimento, seria possível estabelecer um regime especial, com taxas de amortização e reintegração dos custos com a aquisição e reabilitação de imóveis mais vantajosas, para um período previamente determinado (Ex: 10 anos), à semelhança do que sucedeu na Irlanda (“Capital Allowance”) e na Alemanha (KPMG, 1999 A).

Por outro lado, em sede de tributação em IRC, quando a diferença positiva entre as mais-valias e as menos-valias realizadas mediante a transmissão onerosa de elementos do activo imobilizado corpóreo, detidos por um período não inferior a um ano, é reinvestida, no exercício anterior ao da realização, no próprio exercício ou até ao fim do segundo exercício seguinte, na aquisição, fabricação ou construção de elementos do activo imobilizado corpóreo afectos à exploração, é apenas considerada em metade do seu valor, para efeitos de determinação do lucro tributável¹⁴⁵.

Caso se pretendesse atrair determinadas actividades comerciais ou industriais para as zonas históricas ou ACRRU, seria plausível que a referida diferença positiva não fosse considerada para efeitos de determinação do lucro tributável, quando fosse reinvestida em imóveis ali localizados, destinados a serem afectos à exploração da respectiva actividade.

Também nestes casos, os benefícios fiscais propostos deverão ser limitados temporalmente e quantificados financeiramente, ao nível do seu impacto no **Orçamento do Estado**.

4.4.1.2 Tributação especial das mais-valias

Quando a actividade administrativa pública provoca manifestações positivas que aumentem a capacidade construtiva dos proprietários ou obsta a que surjam manifestações negativas, mantendo a mesma capacidade contributiva dos mesmos, pode haver lugar à criação de contribuições especiais de melhoria ou por maiores encargos, respectivamente.

Dado que, as zonas históricas e as ACRRU são, regra geral, zonas deprimidas económica e socialmente, com pouca procura, considera-se não haver lugar ao estabelecimento das referidas contribuições, pese embora o eventual investimento público lá efectuado.

¹⁴⁴ Cfr. nº 2 do art. 43º do CIRC.

¹⁴⁵ Cfr. nº 1 do art. 45º do CIRC.

A título de exemplo refira-se o programa POLIS que tem incidido sobre a requalificação urbana e melhoria ambiental de zonas históricas com frentes de mar ou rio, através do investimento massivo de fundos públicos, sem ter sido estabelecida qualquer contribuição especial que permita o retorno desse investimento para o Estado ou para as autarquias locais.

Como exemplo contrário, a área influenciada pela realização da Expo 98, foi sujeita a uma contribuição especial que incide sobre a valorização dos prédios rústicos e urbanos, originada por aquele investimento público.

Note-se, contudo, que a zona de intervenção da Expo 98 constitui uma zona de expansão da cidade de Lisboa, anteriormente ocupada na sua maior parte por indústrias em fase de desactivação, cuja propriedade, por pertencer a um pequeno número de proprietários, permitiu a execução de um plano de urbanização, que se traduziu na reformulação integral da divisão fundiária da zona, na execução das obras de urbanização e dos equipamentos públicos mediante investimento unicamente estatal. Os referido proprietários foram, assim, efectivamente muito beneficiados pelo forte investimento público efectuado na reconversão da frente de rio que multiplicou, várias vezes, o valor fundiário da zona.

Não é o caso das zonas históricas e ACRRU que constituem zonas de cidade consolidadas, geralmente em estado de degradação, de cadastro detalhado e complexo, pertencente a um grande número de proprietários, onde subsistem um grande número de fogos devolutos, mas também ocupados e muitos dos quais arrendados. A situação é, pois, totalmente diferente, uma vez que a valorização em causa só acontecerá mediante o envolvimento activo de todos os interessados (proprietários, inquilinos, entidades públicas e privadas) na reabilitação daquelas zonas, incluindo a participação forte e empenhada do Estado, na atribuição de incentivos fiscais e na comparticipação directa de alguns investimentos.

Posto isto, reafirma-se que, nas zonas históricas e ACRRU deprimidas, onde o mercado seja fraco, poderá não haver lugar ao estabelecimento de contribuições especiais, mesmo quando o investimento público seja substancial.

O mesmo não deverá suceder quando se trate de zonas que, apesar de degradadas, apresentem elevada procura e, por isso, continuem a ser atractivas para os promotores, pelo facto dos custos extraordinários de desenvolvimento poderem ser absorvidos pelo lucro esperado.

4.4.2 As taxas e as compensações urbanísticas

4.4.2.1 As taxas urbanísticas

4.4.2.1.1 As taxas pela concessão de autorizações ou licenças

Conforme já foi referido no Capítulo III, as taxas em epígrafe são exigidas aos particulares pela actividade administrativa de controlo de actividades urbanísticas exercida pelo município a dois níveis:

- na remoção de um limite legal ao exercício do direito de edificação, urbanização ou divisão fundiária;
- na apreciação dos projectos e emissão das respectivas autorizações, licenças e alvarás;

As operações urbanísticas de reabilitação urbana localizadas em zonas históricas e ACRRU revestem-se de grande complexidade por intervirem em áreas urbanas consolidadas, muito ricas em património arquitectónico, arqueológico e cultural, que interessa preservar e valorizar, e caracterizadas por serem constituídas por parcelas cadastrais de dimensão muito reduzida, pertencentes a uma multiplicidade de proprietários.

A actividade de controlo exercida pelo município sobre as eventuais alterações urbanas, formais e funcionais, propostas nas operações urbanísticas de iniciativa privada assume, dada a sua dificuldade e especificidade, particular importância nestas áreas de carácter histórico.

Neste sentido, a mencionada actividade de controlo deve ser estimulada e fomentada com vista a:

- apoiar e mobilizar a iniciativa privada, designadamente os proprietários e outras entidades privadas, para investir na área, e
- garantir que os projectos apresentados se coadunem com os objectivos traçados pelo município e/ou pela administração central, para a zona a reabilitar.

Para tal, será necessário promover dois tipos de acção, nomeadamente:

- atribuir benefícios fiscais, mediante a redução ou isenção de taxas, como forma de atrair o investimento privado;
- apoiar e acompanhar tecnicamente as operações de reabilitação urbana apresentadas, propondo alternativas quando não sejam consentâneas com os objectivos definidos para a zona;

Alguns municípios portugueses com centros históricos têm optado por:

- reduzir ou isentar de taxas, as operações urbanísticas de reabilitação urbana, que neles se operam

e/ou

- criar gabinetes destinados a apoiar tecnicamente todas as operações urbanísticas realizadas nesses centros.

Aliás, a administração central tem concedido apoios às câmaras municipais, para executarem acções de preparação e/ou acompanhamento de operações de reabilitação de áreas urbanas, no âmbito do programa PRAUD¹⁴⁶, mediante a comparticipação a fundo perdido de até 75% dos custos previstos com a constituição e funcionamento de Gabinetes Técnicos Locais (GTL)^{147 148}.

Actualmente, face ao reduzido número de operações de reabilitação urbana que se tem verificado nas zonas históricas e ACRRU, o impacto dos benefícios fiscais decorrentes da redução ou isenção das taxas pela concessão de licenças ou autorizações no orçamento municipal tem sido diminuto, ao nível da receita.

Com o previsível aumento do número de operações de reabilitação que não pagam ou pagam menos taxa, será necessário quantificar o peso do benefício fiscal, enquanto despesa, no **orçamento municipal**.

Note-se contudo que, caso exista um GTL na zona em causa participado em 75% pela administração central, a taxa municipal em apreço, enquanto contrapartida pela actividade administrativa de controlo de actividades urbanísticas exercida pelo município, apenas teria de suportar 25% das despesas dessa actividade.

Mais uma vez, sugere-se também que esses benefícios tenham a duração limitada ao período de tempo estimado para a reabilitação da zona.

4.4.2.1.2 A taxa pela realização, manutenção e reforço das infra-estruturas urbanísticas

A taxa pela realização, manutenção e reforço de infra-estruturas urbanísticas constitui a contrapartida para o município dos encargos públicos dispendidos:

- na realização de novas infra-estruturas urbanísticas em áreas de expansão urbana, ou
 - na manutenção e reforço de infra-estruturas existentes em áreas urbanas consolidadas
- , resultantes do licenciamento das seguintes operações urbanísticas¹⁴⁹:
- operações de loteamento e de obras de urbanização;

¹⁴⁶ Programa de Recuperação de Áreas Urbanas Degradadas criado pelo despacho nº 1/88, de 20 de Janeiro do SEALOT.

¹⁴⁷ O Desp. 1/93, de 21 de Maio da SEALOT estabelece o sistema de criação e funcionamento do GTL.

¹⁴⁸ Cfr. Manuel da Costa Lobo, Administração Urbanística – Evolução Legal e sua Prática, 2001, p. 244.

¹⁴⁹ Cfr. nºs 2 e 3 do art. 116º do RJUE.

- obras de construção;
- obras de ampliação;

As infra-estruturas urbanísticas que esta taxa se propõe financiar são exteriores às operações referenciadas e constituem infra-estruturas gerais, de âmbito municipal, que têm como função servir parte da cidade ou, mesmo, a cidade no seu conjunto, contrariamente às infra-estruturas locais que servem unicamente e directamente os terrenos e edificações marginantes.

Conforme adiante se verá, as infra-estruturas gerais são financiadas pela taxa em apreço, ao passo que as infra-estruturas locais são financiadas mediante as designadas compensações urbanísticas, mas apenas quando o promotor da operação urbanística não as realize.

Nas zonas históricas e ACRRU, a distinção entre infra-estruturas gerais e locais não é clara, até porque aquando da construção e desenvolvimento dos centros históricos, os arruamentos nem sempre eram hierarquizados funcionalmente, tal como sucede actualmente, por imposição do automóvel.

Considerando no entanto, que seja possível discernir na zona histórica, as infra-estruturas gerais, então, os custos dispendidos pelo município na sua manutenção e reforço ou na criação de novas, eventualmente em falta, deverão ser comparticipados pelos proprietários ou promotores que desenvolvam operações urbanísticas, do tipo acima indicado, na zona, mediante o pagamento da referida taxa.

Contudo, sabendo que os municípios têm interesse na canalização do investimento privado para a reabilitação urbana das zonas históricas e ACRRU e que a requalificação das infra-estruturas urbanísticas e do espaço público é fortemente indutor do mesmo, alguns municípios têm optado por:

- atribuir benefícios fiscais de redução ou isenção da taxa pela realização, manutenção e reforço das infra-estruturas urbanísticas

, e/ou

- executar obras de requalificação das infra-estruturas urbanísticas e espaços públicos.

Note-se aliás que, no âmbito do mencionado programa PRAUD, a administração central poderá comparticipar até 25%¹⁵⁰ do custo previsto com a execução de operações de reabilitação de áreas urbanas degradadas, nomeadamente com as obras de requalificação mencionadas.

Esta actuação dos municípios tem sustentação na posição de alguns dos autores abordados no Capítulo II, que demonstraram que a eficácia dos incentivos fiscais

¹⁵⁰ Cfr. Desp. N.º 23/90, de 21 de Novembro da SEALOT.

depende, entre outros factores, do seu acompanhamento por medidas complementares de regeneração (KPMG, 1999 A; ODPM 2001), tais como a provisão de infra-estruturas.

Ainda no que respeita às operações urbanísticas de reabilitação urbana, importa salientar que grande parte das operações de edificação que incidem sobre prédios degradados, designadamente as obras de reconstrução, alteração, conservação ou demolição, não estão legalmente sujeitas ao pagamento da taxa¹⁵¹.

Sabendo que os únicos tipos de operações urbanísticas que poderão ser sujeitos ao pagamento da taxa são:

- As operações de loteamento e obras de urbanização;
- As obras de construção nova;
- As obras de ampliação;

, e tendo em conta a exiguidade de terrenos livres existentes nos centros históricos, parece razoável concluir que:

- A maior parte das operações de loteamento que ocorrem nas zonas históricas, resultam do emparcelamento ou reparcelamento de vários prédios degradados;
- As obras de construção nova serão pouco frequentes;
- As obras de ampliação, poderão ser mais frequentes embora representem, por regra, uma pequena parte da área de construção total do edifício.

Pelos factos mencionados, a que acresce o marasmo económico e social das zonas históricas degradadas, admite-se que a isenção do pagamento da taxa pela realização, manutenção e reforço de infra-estruturas urbanísticas, nestes casos, não terá uma repercussão significativa no **orçamento municipal**, ao nível da receita.

Este benefício deverá ser limitado ao período de tempo estimado para a reabilitação da zona.

4.4.2.1.3 Legalidade da redução ou isenção de taxas pelos municípios

Embora os municípios detenham o poder regulamentar próprio relativo ao lançamento e liquidação das taxas que, nos termos da lei, sejam devidas pela realização de operações urbanísticas¹⁵², não é matéria pacífica a possibilidade de concederem benefícios fiscais sobre essas mesmas taxas, nos respectivos regulamentos municipais, quando estes não se encontrem previstos na lei.

Efectivamente, as únicas isenções de taxas expressamente previstas na LFL, são as isenções pessoais indicadas no seu art. 33º, relativamente ao Estado, aos municípios e às freguesias.

¹⁵¹ Cfr. nº 3 do art. 116º do RJUE.

¹⁵² Cfr. nº1 do art. 3º do RJUE.

A mesma LFL prevê, no nº 4 do art. 4º, a possibilidade da assembleia municipal, mediante proposta da câmara municipal, conceder benefícios fiscais, mas unicamente sobre impostos municipais, nada mencionando sobre eventuais benefícios a conceder ao nível das taxas.

Por outro lado, sendo a competência tributária do foro da Assembleia da República, existe actualmente quem defenda que as autarquias não têm competência legal para conceder benefícios fiscais, ao nível da redução ou isenção de taxas urbanísticas, a não ser nos casos expressamente previstos na Lei.

Neste contexto, tais benefícios só poderiam ser concedidos se fossem enquadrados no âmbito do apoio a entidades ou actividades de interesse municipal previsto no nº 4, al. a) e b), do art. 64º da Lei-Quadro de competências das autarquias locais¹⁵³, sob a forma de apoios ou subsídios.

Pese embora o apresentado, a prática revela que as autarquias têm vindo a conceder reduções e isenções de taxas urbanísticas, nos termos definidos no respectivo regulamento municipal, nomeadamente sobre operações urbanísticas realizadas nos centros históricos das cidades.

4.4.2.2 As compensações urbanísticas

As operações de loteamento e as de edificação que determinem, em termos urbanísticos, impactes semelhantes¹⁵⁴ devem prever áreas destinadas à implantação de¹⁵⁵:

- infra-estruturas viárias, cuja execução é também um encargo do promotor¹⁵⁶,
- equipamentos e
- espaços verdes e de utilização colectiva

, de acordo com os parâmetros de dimensionamento definidos no PMOT¹⁵⁷ ou, supletivamente, em portaria publicada para o efeito.

Quando se justifique, estas parcelas podem ser cedidas ao município, de forma gratuita, passando a integrar o domínio público municipal.

Quando não se justifique, ou seja, quando:

- o prédio objecto da operação já estiver servido de obras de urbanização, ou
- não se justificar a localização de qualquer equipamento ou espaço verde públicos no referido prédio, ou

¹⁵³ DL nº 169/99, de 18 de Setembro, com as alterações introduzidas pela Lei nº 5-A/2002, de 11 de Janeiro.

¹⁵⁴ Nos termos a definir por regulamento municipal.

¹⁵⁵ Cfr. nº 4 do art. 44º e nº 5 do art. 57º do RJUE.

¹⁵⁶ Cfr. nº 1 do art. 44º do RJUE.

¹⁵⁷ Plano Municipal de Ordenamento do Território.

- a operação contemplar parcelas destinadas a espaços verdes e de utilização colectiva, infra-estruturas viárias e equipamentos de natureza privada

, não há lugar a qualquer cedência para esses fins, ficando os proprietários ou promotores das operações sujeitas ao pagamento de uma compensação ao município, nos termos definidos em regulamento municipal¹⁵⁸.

Por sua vez, os nºs 6 e 7 do art. 57º do RJUE parecem apontar para o facto das operações de edificação:

- sem impacto semelhante a uma operação de loteamento e
- com características de “condomínio privado”, ou seja, que contemplem a criação de áreas de circulação viária e pedonal, espaços verdes e equipamentos de uso privativo

, estarem também sujeitas ao pagamento de uma compensação ao município¹⁵⁹.

As operações de **loteamento e as de edificação com impactes semelhantes** promovidas **nas zonas históricas e nas ACRRU**, por se inserirem em áreas urbanas consolidadas, já se encontram servidas, na maior parte dos casos por:

- obras de urbanização, designadamente arruamentos viários e pedonais, redes de esgotos e de abastecimento de água, electricidade e telecomunicações¹⁶⁰, ainda que necessitem de ser remodeladas, e
- equipamentos e espaços verdes públicos, ainda que em **quantidade insuficiente** e frequentemente em estado de degradação.

Por isso, considera-se plausível que essas operações:

- não tenham de prever áreas destinadas à implantação de infra-estruturas viárias, por já se encontrarem construídas e estabilizadas há longos anos
- , mas
- continuem a prever áreas destinadas à implantação de equipamentos sociais, bem como, de áreas livres e espaços verdes, porque são geralmente insuficientes¹⁶¹ nessas zonas.

O dimensionamento destas áreas deverá basear-se nos parâmetros definidos em PMOT apropriado às especificidades do local, evitando-se o recurso aos parâmetros previstos na Portaria nº 1136/2001 de 25 de Setembro, que traduzem uma situação generalista, muito pouco adequada à realidade das zonas históricas.

¹⁵⁸ Cfr. nº 4 do art. 44º do RJUE.

¹⁵⁹ Cfr. nºs 6 e 7 do art. 57º do RJUE.

¹⁶⁰ A rede de gás tem vindo a ser implementada, mais recentemente.

¹⁶¹ Cfr. nº1 do art. 41º da Lei dos Solos.

Na falta de terrenos livres, as operações que envolvam, por exemplo, todo um quarteirão, podem ceder, um ou parte de um dos edifícios degradados para equipamento, e o “miolo” do quarteirão, que é geralmente ocupado por logradouros privativos, para áreas livres ou espaços verdes, que passam a estar abertos à utilização espontânea da população residente.

Assim, só não seriam previstas áreas para equipamentos e ou espaços verdes quando:

- a operação se encontrasse na área de influência de algum equipamento ou jardim público existentes, ou
- a operação contemplasse essas áreas, mas de natureza privada.

Nestas condições, considera-se que:

- Na primeira situação, poderia não haver lugar ao pagamento de compensação porque os equipamentos e espaços verdes existentes nas zonas históricas, já foram construídos há largos anos, por vezes em data anterior à criação dos próprios municípios, que agora seriam compensados sem terem dispendido qualquer montante com a aquisição dos respectivos terrenos.
- Na segunda situação, haveria lugar ao pagamento de compensação uma vez que os espaços privativos, designadamente os existentes no interior dos quarteirões, constituem um factor de forte valorização dos imóveis, em prejuízo do espaço público que é muito carente desse tipo de áreas livres.

Quanto aos condomínios privados, sem impacto semelhante a um loteamento, adopta-se o mesmo raciocínio relativo aos “loteamentos privativos”, pelo facto das suas características especiais, em que dominam os espaços privativos, valorizarem o empreendimento, em prejuízo do espaço público.

Em resumo, com vista a cativar o investimento privado, sem pôr em causa a qualidade de vida que se pretende incrementar, nas zonas históricas, julga-se possível estabelecer o seguinte quadro de acção, no que respeita às cedências e compensações urbanísticas:

1. A grande parte das operações de loteamento e de edificação com impacto semelhante não deverá ceder áreas para infra-estruturas viárias, nem realizar as respectivas infra-estruturas.
2. Estas operações deverão ceder áreas para equipamentos e espaços verdes públicos, excepto quando se localizem na área de influência de equipamentos ou jardins existentes.
3. Só haverá lugar ao pagamento de compensação quando:
 - a. Essas operações não cedam áreas para equipamentos e espaços verdes públicos, mas se preveja a aquisição pelo município, de terrenos ou prédios degradados nas proximidades, para esses fins e que as sirvam.

- b. Essas operações não cedam áreas para equipamentos e espaços verdes públicos, embora contemplem espaços privativos com as mesmas finalidades.
- c. As operações de edificação sem impacte semelhante a um loteamento, possuam espaços privativos.

Neste quadro, os únicos benefícios fiscais que se propõem consistem na isenção de pagamento da compensação urbanística, no caso das operações urbanísticas já se encontrarem servidas por:

- obras de urbanização consolidadas e/ou
- equipamentos ou espaços verdes públicos existentes,

situação em que o município não terá de adquirir terreno para a sua implantação, nem despende fundos na realização das primeiras.

Pese embora o exposto, algumas autarquias têm optado por atribuir indiscriminadamente benefícios fiscais de redução ou isenção do pagamento de compensação a todas as operações urbanísticas que se localizem em zonas históricas e ACRRU sujeitando, por outro lado, as operações localizadas nas zonas de expansão ao pagamento integral da compensação devida.

Esta medida constitui um forte impulso para atrair o investimento privado para essas zonas, embora possa constituir uma ameaça à melhoria qualidade de vida, quando não seja acompanhada de uma avaliação rigorosa das necessidades de equipamentos e espaços verdes novos a criar na zona, sob pena de ser facilitada a não cedência de áreas para esses fins, de cuja compensação os promotores se encontram isentos. Nesta situação, recairão sobre o município não só os encargos relativos à realização da obra, mas também os respeitantes à aquisição do terreno, que deveriam ser da conta do promotor.

Note-se que a questão das áreas de cedência é fundamental porque não constitui somente um problema financeiro, mas também de garantia de qualidade de vida para a população residente na zona.

Os benefícios fiscais referidos deverão ser quantificados no **orçamento municipal** e limitados ao período de tempo necessário para a reabilitação urbana da zona.

4.5 A Fiscalidade predial

4.5.1 O Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI)

O IMI fundamenta-se nas mesmas razões que levaram à criação da CA em 1988-1989, enquanto imposto sobre o valor patrimonial dos imóveis, de receita municipal, baseado no princípio do benefício¹⁶², na medida em que tributa os proprietários dos prédios urbanos e rústicos pelos benefícios neles introduzidos pelas obras e serviços que a colectividade lhes proporciona, que são essencialmente da responsabilidade do município.

O IMI incide sobre o valor patrimonial tributário dos imóveis, que é actualizado mediante a aplicação dos coeficientes de desvalorização da moeda ou determinado através do novo sistema de avaliação da propriedade urbana, consoante tenham sido transmitidos antes ou depois da entrada em vigor do CIMI.

O valor patrimonial tributário dos prédios urbanos arrendados é o menor dos seguintes valores:

- o resultante da capitalização da renda anual pela aplicação do factor 12 ou 15, conforme o arrendamento seja anterior ou posterior a 31 de Dezembro de 2001, ou
- o obtido, partindo do pressuposto que o prédio não se encontrava arrendado, de acordo com o parágrafo anterior.

A taxa de IMI incide sobre o valor patrimonial tributário e será fixada anualmente pelos municípios, mediante deliberação da respectiva assembleia municipal, dentro dos seguintes valores:

- 0,2 a 0,5 % para os prédios urbanos já avaliados nos termos do CIMI;
- 0,4 a 0,8 % para os prédios urbanos que ainda não tenham sido avaliados nos termos do CIMI.

Prevê-se que a aplicação das novas regras de actualização e avaliação do valor patrimonial dos imóveis, aumente substancialmente a base de incidência das taxas de IMI, compensando a diminuição das respectivas taxas.

As zonas históricas e ACRRU são constituídas predominantemente por prédios urbanos degradados que:

- estão na posse dos mesmos proprietários há longos períodos de tempo,
- se encontram devolutos ou arrendados por valores irrisórios e
- cujos valores patrimoniais se encontravam, até há bem pouco tempo, fortemente desactualizados;

¹⁶² Cfr. Preâmbulo do CIMI.

Assim, estes prédios estarão essencialmente sujeitos:

- à actualização dos seus valores patrimoniais tributários, mediante a aplicação de coeficientes próximos do máximo: 44,21¹⁶³
- à aplicação da taxa de IMI compreendida entre 0,4 a 0,8%, consoante a que for fixada pelo município.

Nos poucos casos de transmissão recente, ou seja, após 1 de Dezembro de 2003, os prédios estarão sujeitos:

- À avaliação nos termos do CIMI, que se prevê atingir cerca de 85% do valor de mercado do imóvel, com a particularidade do coeficiente de vetustez assumir, nestes casos, um papel determinante. Note-se, que a grande parte desses imóveis deve ter mais de 80 anos, aos quais se atribui 35% do valor de um imóvel novo, com as mesmas características (Coeficiente mínimo de vetustez = 0,35)¹⁶⁴.
- à aplicação da taxa de IMI compreendida entre 0,2 a 0,5%, consoante a que for fixada pelo município.

Em qualquer dos casos prevê-se uma subida muito significativa do valor patrimonial tributável dos prédios urbanos degradados, que se encontrava em regra muitíssimo desactualizado e, consequentemente do valor de IMI a que ficam sujeitos, mesmo tendo em consideração as menores taxas aplicáveis, quando comparadas com as da CA.

A isto acresce o facto de só se encontrarem previstas isenções de IMI relativamente aos prédios urbanos **habitacionais** construídos, ampliados, melhorados ou adquiridos a título oneroso destinados a:

- habitação própria e permanente do sujeito passivo ou do seu agregado familiar¹⁶⁵, ou
- arrendamento para habitação¹⁶⁶

, além do período máximo de isenção ter sido reduzido de 10 para 6 anos.

Face ao exposto, prevê-se pois, que as zonas históricas e as ACRRU passem a estar sujeitas a valores de IMI substancialmente superiores.

As zonas históricas e ACRRU são, conforme já foi referido, constituídas predominantemente por prédios urbanos degradados, motivo pelo qual:

- estão sujeitas a um processo de desertificação progressivo, que urge estancar e
- necessitam urgentemente de operações de reabilitação urbana.

¹⁶³ Coeficiente relativo a prédios inscritos até 1970. Após 1970 o coeficiente de desvalorização da moeda ajustado diminui gradualmente até 1, correspondente ao corrente ano.

¹⁶⁴ Cfr. art. 44º do CIMI.

¹⁶⁵ Cfr. nº 1 do art. 42º do EBF.

¹⁶⁶ Cfr. nº 3 do art. 42º do EBF.

Neste sentido, no âmbito da recente reforma do património, o EBF e o CIMI passaram a prever a possibilidade dos municípios poderem atribuir alguns **benefícios fiscais**, aplicáveis a zonas históricas e ACRRU, ou equiparadas, ou mesmo a operações urbanísticas de reabilitação urbana independentemente da sua localização, designadamente:

- A **isenção de IMI, durante 2 anos**, dos prédios urbanos objecto de reabilitação urbanística, a contar do ano, inclusive, da emissão da respectiva licença camarária ¹⁶⁷ (licença de utilização), desde que essa reabilitação seja devidamente reconhecida pela câmara municipal, depois da conclusão e certificação das respectivas obras ¹⁶⁸;
- A **redução da taxa de IMI até 30%** em áreas que sejam objecto de operações de ¹⁶⁹ reabilitação urbana ou de combate à desertificação;
- A **redução da taxa de IMI até 20%** para prédios urbanos arrendados, que pode ser acumulável com a redução definida no parágrafo anterior ¹⁷⁰.

O CIMI prevê também, a possibilidade dos municípios poderem impor alguns **agravamentos fiscais**, em zonas históricas e ACRRU, ou equiparadas, nomeadamente o **agravamento da taxa de IMI até 30%**:

- em áreas que sejam objecto de operações de reabilitação urbana ou de combate à desertificação ¹⁷¹ e
- nos prédios urbanos degradados ¹⁷².

A delimitação das áreas territoriais ¹⁷³ sujeitas aos benefícios ou agravamentos fiscais referidos, bem como a fixação dos referidos valores, deverá ser efectuada anualmente pelo município, mediante deliberação da assembleia municipal, que deverá ser comunicada à DGCI até 30 de Novembro, para vigorar no ano seguinte.

Com os instrumentos fiscais supra descritos, os municípios poderão incentivar o processo de reabilitação urbana das zonas históricas e ACRRU, da seguinte forma:

- Beneficiando todos os proprietários e promotores que desenvolvam operações urbanísticas de reabilitação urbana nessas zonas;
- “Punindo” aqueles que mantenham os seus prédios em estado de degradação e que, por isso, fomentam a expectância e consequente especulação imobiliária;

Para o efeito sugere-se o seguinte quadro de acção:

¹⁶⁷ Cfr. nº1 do art. 40º-A do EBF.

¹⁶⁸ Cfr. nº3 do art. 40º-A do EBF.

¹⁶⁹ Cfr. nº 5 do art. 112º do CIMI.

¹⁷⁰ Cfr. nº 6 do art. 112º do CIMI.

¹⁷¹ Cfr. nº 5 do art. 112º do CIMI.

¹⁷² Cfr. nº 7 do art. 112º do CIMI; Prédios urbanos degradados – Os que, face ao seu estado de conservação, não cumpram satisfatoriamente a sua função ou façam perigar a segurança de pessoas e bens.

¹⁷³ Correspondentes a freguesias ou zonas delimitadas de freguesias.

Quadro 4.3 – Quadro de acção para utilização dos benefícios e agravamentos fiscais propostos no CIMI

Tipo de prédios	Benefício / Agravamento de IMI
• Prédios reabilitados; • Prédios degradados objecto de operações de reabilitação;	• Isenção por 2 anos, durante a execução das obras de reabilitação; • Redução de 30% • Redução de 50% (arrendados)
• Prédios degradados expectantes	• Agravamento de 30%

Resta ainda propor, relativamente ao legislado e já de si muito positivo, o eventual alargamento dos benefícios fiscais supra descritos, com base nos seguintes argumentos:

- Muitas zonas históricas e ACRRU não têm sido beneficiadas pela colectividade, no passado recente, através da realização de obras ou disponibilização de serviços pelo município, antes sendo muitas das vezes esquecidas e marginalizadas.
- Aqui considera-se que os benefícios não se devem limitar à isenção de IMI por 2 anos ou à redução das respectivas taxas, mas sim ser alargados no tempo para a sua isenção total, no caso dos prédios já reabilitados ou sujeitos a operações de reabilitação, durante todo o período de tempo que se estime para a conclusão da reabilitação urbana da zona.

Por outro lado, julga-se ser de manter os agravamentos previstos para os prédios urbanos degradados expectantes, não com base no princípio do benefício, mas sim como forma de pressionar os respectivos proprietários a reabilitá-los ou a vendê-los a quem o possa e queira fazer.

No entanto, é necessário ter em consideração que os agravamentos fiscais poderão constituir uma medida inadequada em mercados fracos (Adams e tal, 2000), com pouca procura, conforme se demonstrou no Capítulo II.

Pensa-se também que os municípios poderão prescindir das receitas que deixarão de arrecadar nessas zonas históricas devido ao referido alargamento dos benefícios fiscais, uma vez que, pelo menos até à entrada em vigor da reforma da tributação do património, essas receitas eram irrelevantes.

Esta ampliação dos benefícios fiscais deverá ser limitada temporalmente e quantificada no **orçamento municipal**.

4.5.2 O Imposto Municipal sobre Transmissões Onerosas (IMT)

O IMT é um imposto cujo fundamento reside na capacidade contributiva revelada através do património.

O IMT incide sobre o valor constante do acto ou contrato ou sobre o valor patrimonial tributário dos imóveis, consoante o que for maior.

As taxas de IMT desceram de forma significativa relativamente às do imposto municipal de SISA, recentemente revogado, embora tenha passado a incidir sobre valores substancialmente superiores¹⁷⁴.

O IMT é cobrado apenas uma vez, mas no momento de maior esforço financeiro para o comprador, ou seja, aquando da compra do imóvel.

O EBF prevê um benefício fiscal de grande importância, em sede de IMT, para as zonas históricas e ACRRU, ao isentar do pagamento de IMT as aquisições de prédios urbanos destinados a reabilitação urbanística, independentemente do seu uso, desde que no prazo de 2 anos a contar da data de aquisição, o adquirente inicie as respectivas obras¹⁷⁵.

Sobre este benefício fiscal é importante, contudo, salientar os seguintes aspectos:

- O IMT continua ser pago, num momento crítico para o comprador, ou seja, aquando da transmissão onerosa do prédio, apenas sendo restituído depois da conclusão, certificação e reconhecimento das obras de reabilitação¹⁷⁶.
- Para que as obras sejam iniciadas no prazo de 2 anos após a aquisição do prédio, é necessário garantir que a apreciação urbanística dos projectos de reabilitação urbana seja célere e eficiente, independentemente da dimensão ou complexidade dos mesmos, de modo a garantir o acesso ao benefício instituído, por parte do comprador.

Com vista a ultrapassar estas duas dificuldades, considera-se oportuno sugerir:

- que o IMT seja pago na data de emissão da licença de utilização e somente nas situações em que as obras, depois de concluídas, não sejam certificadas ou reconhecidas como tal, desonerando o comprador desse custo no momento da compra;
- a criação de gabinetes de apoio técnico, externos ou internos à estrutura orgânica municipal, cuja actuação incida especificamente sobre as zonas históricas e ACRRU, que assegurem a celeridade, o rigor e a eficiência necessárias, na apreciação e

¹⁷⁴ Os valores resultantes da avaliação nos termos do CIMI constituem cerca de 85% do valor de mercado dos imóveis.

¹⁷⁵ Cfr. nº 2 do art. 40º-A do EBF.

¹⁷⁶ Cfr. nº 5 e 6 do art. 40º-A do EBF.

acompanhamento das operações de reabilitação urbana, de modo a garantir o acesso ao referido benefício fiscal.

4.5.3 O Imposto de Selo (IS)

Nos termos do novo CIS, a transmissão de um imóvel está sujeita às seguintes taxas de IS:¹⁷⁷

- Aquisição onerosa: 0,8%, à qual acresce a taxa de IMT¹⁷⁸, sobre o valor tributável do bem imóvel.
- Aquisição gratuita, por doação: 0,8 % + 10 % = 10,8 %, sobre o valor tributável do bem imóvel.
- Aquisição gratuita, por sucessão por morte: 10 % sobre o valor tributável do bem imóvel.

O valor tributável dos bens imóveis transmitidos gratuitamente é o resultante da avaliação efectuada nos termos das regras previstas no CIMI.

Por outro lado, a taxa de IS que incide sobre o arrendamento e o sub arrendamento é igual a 10% do valor da renda mensal, incluindo eventuais aumentos.

Estão isentos de IS, nas transmissões gratuitas de que forem beneficiários, o cônjuge, os descendentes e os ascendentes.

Com vista a incentivar e estimular, nas zonas históricas e ACRRU,

- a realização de obras de reabilitação urbana dos prédios degradados e
- o mercado de arrendamento

, apontam-se como eventuais medidas a adoptar, as seguintes:

- Isenção de pagamento de IS nas transmissões onerosas e gratuitas de prédios urbanos destinados a reabilitação urbanística, desde que, no prazo de 2 anos a contar da data de aquisição, o adquirente inicie as respectivas obras, nas mesmas condições impostas em sede de IMT.
- Isenção de pagamento de IS no arrendamento de imóveis já reabilitados, que se localizem nessas zonas.

Importa ainda referir que os incentivos fiscais agora sugeridos são semelhantes aos propostos no Cap. II por alguns dos autores estudados no Cap. II (Urban Task Force, 1999; KPMG, 1999 A; ODPM, 2001).

Estes benefícios teriam de ser limitados temporalmente e devidamente quantificados no **Orçamento do Estado**.

¹⁷⁷ Cfr. A Reforma da Tributação do Património, Abílio Marques e Mário Januário, Setembro de 2003.

¹⁷⁸ 0 a 6,5 %, não considerando as aquisições realizadas por entidades localizadas em Off shore.

4.5.4 A tributação dos Rendimentos Prediais

Em sede de IRS, o rendimento predial das pessoas singulares é englobado no rendimento colectável, ao qual se aplica a taxa progressiva de IRS.

Por sua vez, em sede de IRC, o rendimento predial das pessoas colectivas que exerçam a título principal uma actividade de natureza comercial, industrial ou agrícola, integra o lucro tributável das empresas, sobre o qual incide a respectiva taxa de IRC.

De modo a incitar o investimento privado na reabilitação das zonas históricas e ACRRU, sugere-se o seguinte benefício fiscal, em sede de IRS ou IRC:

- Tributação de apenas 50% dos rendimentos prediais resultantes do arrendamento de prédios já reabilitados, localizados nessas zonas.

Tais benefícios deverão ser previstos no **Orçamento do Estado** e limitados temporalmente ao período estimado necessário para a reabilitação da zona.

4.6 Razões da atribuição de benefícios fiscais nas zonas históricas e ACRRU

Como já foi definido no Capítulo I, *consideram-se **benefícios fiscais** as medidas de carácter excepcional instituídas para tutela de interesses públicos extrafiscais relevantes que sejam superiores aos da própria tributação que impendem.*

Os interesses da tributação são:

- satisfazer as necessidades financeiras do Estado e de outras entidades públicas;
- promover a justiça social, a igualdade de oportunidades e as necessárias correcções das desigualdades na distribuição da riqueza e do rendimento;

As zonas históricas e ACRRU são caracterizadas pela gravidade dos problemas associados com:

- o envelhecimento da população e a desertificação;
- a depressão económica e social;
- a falta ou insuficiência de infra-estruturas urbanísticas, de equipamento social e de áreas livres e espaços verdes;
- as deficiências dos edifícios existentes;

São, portanto, zonas que necessitam de medidas de carácter excepcional, revestidas de interesse público relevante, nomeadamente da criação de benefícios fiscais tais como:

isenções, reduções de taxas, deduções à matéria colectável e à colecta, amortizações e reintegrações aceleradas.

Aliás, num período marcado por fortes restrições orçamentais, o governo, não dispondo de verbas financeiras que permitam implementar políticas de reabilitação urbana apoiadas em subsídios dirigidos aos promotores, deverá optar por lançar um pacote de incentivos fiscais abrangendo os vários tributos associados à reabilitação urbana das zonas históricas e ACRRU, desde que devidamente articulados com as restantes medidas existentes de apoio à reabilitação urbana, limitados temporalmente e quantificados financeiramente no orçamento do Estado e/ou nos orçamentos municipais.

4.7 Conclusões

No **Anexo A** são sistematizados os vários benefícios fiscais tratados neste capítulo, distinguindo-se os existentes ou legalmente instituídos dos que são propostos de novo.

Nas zonas históricas e ACRRU, os poucos terrenos para construção livres e expectantes, bem como, a grande parte dos prédios que se encontram em estado de degradação foram adquiridos antes de 9 de Junho de 1965 e de 1 de Janeiro de 1989, respectivamente.

Nestes casos, nos termos do **CIRS** vigente, as **mais-valias** provenientes da transmissão onerosa desses prédios pertencentes a pessoas singulares são excluídas de tributação, factor que constitui um estímulo à venda desses imóveis, no estado actual de degradação ou depois de já reabilitados.

Por outro lado, são também excluídos de tributação os ganhos provenientes da transmissão onerosa de imóveis destinados a habitação própria e permanente, desde que sejam reinvestidos, num determinado prazo, na aquisição de outro imóvel, exclusivamente com o mesmo destino.

De forma a incentivar a realização de obras de reabilitação nos edifícios degradados, propõe-se agora:

- Que o investimento correspondente, efectuado pelo proprietário, possa ser parcial ou totalmente deduzido à colecta anual de IRS do sujeito passivo, alargando o número de situações previstas no art. 78º do CIRS, à semelhança do que sucede no modelo Irlandês.
- Que também sejam excluídos de tributação os ganhos provenientes da transmissão onerosa de imóveis destinados a habitação própria e permanente, quando sejam reinvestidos na aquisição ou reabilitação de imóveis situados nas zonas históricas e

ACRRU, independentemente do seu destino, mas cujo uso se pretenda fomentar na zona (Por ex: arrendamento habitacional, comercial ou de serviços).

Já em sede de **IRC**, é possível estimular o investimento nas zonas históricas e ACRRU, mediante o estabelecimento de taxas vantajosas de amortização e reintegração dos custos com a aquisição e reabilitação de imóveis, à semelhança do que sucedeu na Irlanda e na Alemanha.

Por outro lado, apenas se considera metade dos ganhos obtidos na transmissão onerosa de imóveis¹⁷⁹ para efeitos de determinação do lucro tributável, quando sejam reinvestidos na aquisição, fabricação ou construção de elementos do activo imobilizado corpóreo afectos à actividade.

Ora, de modo a cativar a fixação de actividades comerciais ou industriais nas zonas históricas e ACRRU sugere-se que aqueles ganhos passem a deixar de ser contabilizados, na sua totalidade, na determinação do lucro tributável, desde que sejam reinvestidos na aquisição e ou reabilitação de imóveis ali localizados.

Ao nível das **contribuições especiais**, tendo em consideração o estado de depressão económica e social em que muitas das zonas históricas e ACRRU se encontram, bem como a inexistência de procura nessas zonas, admite-se não haver lugar ao seu estabelecimento, mesmo quando se preveja que o investimento público na área seja significativo.

No que respeita às **taxas pela concessão de licenças e autorizações, e pela realização, manutenção e reforço de infra-estruturas urbanísticas**, a actual LFL não prevê a possibilidade dos municípios poderem atribuir benefícios fiscais de redução ou isenção das mesmas, conforme sucede com os impostos locais.

Não obstante, concorda-se com a atribuição desses benefícios, no âmbito de operações urbanísticas de reabilitação urbana promovidas nas zonas históricas e ACRRU, conforme, aliás, alguns municípios têm vindo a proceder, com a condição de tal procedimento passar a ser expressamente previsto na lei.

A mesma consideração é válida para as **compensações urbanísticas**, considerando-se, contudo, que só deverá haver lugar à sua isenção no caso das operações urbanísticas localizadas em zonas históricas e ACRRU, que já se encontrem servidas por obras de urbanização consolidadas, equipamentos ou espaços verdes públicos existentes.

O **CIMI** contempla alguns benefícios fiscais aplicáveis a zonas históricas e ACRRU, designadamente: a isenção de IMI, durante 2 anos, dos prédios urbanos que sejam objecto de

¹⁷⁹ Desde que detidos por mais de um ano pela pessoa colectiva.

reabilitação urbanística; a redução da taxa de IMI até 30% em áreas que sejam objecto de operações de reabilitação urbana; a redução da taxa de IMI até 20% para prédios urbanos arrendados, que pode ser acumulável com a redução anterior.

Sugere-se, no âmbito do presente trabalho, que esses benefícios se tornem mais ambiciosos e alargados, de modo a isentar do pagamento de IMI, durante todo o período de tempo que se estime para a conclusão da reabilitação urbana da zona, todos os prédios já reabilitados ou sujeitos a operações de reabilitação localizados nas zonas históricas e ACRRU.

No que concerne ao **IMT**, já se encontra contemplado na lei a isenção do seu pagamento nas aquisições de prédios urbanos destinados a reabilitação urbanística, independentemente do seu uso, desde que no prazo de 2 anos a contar da data de aquisição, o adquirente inicie as respectivas obras.

Equaciona-se agora, a possibilidade de desonerar o adquirente do pagamento de IMT no momento da compra, que apenas seria exigido no caso das obras de reabilitação não serem certificadas e reconhecidas como tal, como condição da emissão da respectiva licença de utilização.

Salvaguarda-se também a necessidade de assegurar o acesso, por parte do adquirente, ao benefício instituído através da garantia de celeridade, por parte da autarquia, na apreciação dos projectos de reabilitação urbana.

O **CIS** prevê que todas as transmissões gratuitas de que forem beneficiários o cônjuge, os descendentes e os ascendentes estão isentas de IS.

Avança-se, no presente texto, o alargamento dos casos de isenção no que respeita à transmissão e arrendamento de imóveis situados nas zonas históricas e ACRRU, designadamente: a isenção de pagamento de IS nas transmissões onerosas ou gratuitas de prédios urbanos destinados a reabilitação urbanística, desde que, no prazo de 2 anos a contar da data de aquisição, o adquirente inicie as respectivas obras, nas mesmas condições impostas em sede de IMT; a isenção de pagamento de IS no arrendamento de imóveis já reabilitados.

Na tributação dos **rendimentos prediais** derivados de imóveis incluídos nas zonas históricas e nas ACRRU, propõe-se que apenas 50% dos mesmos sejam considerados na determinação do rendimento colectável ou do lucro tributável, consoante sejam auferidos por pessoas singulares ou colectivas, respectivamente.

Finalmente, na descrição de todos os benefícios fiscais propostos de novo é referida a necessidade de delimitar a sua duração temporal e de quantificar o seu impacto financeiro, seja no Orçamento do Estado, seja no orçamento municipal, consoante se reportem a tributos Estaduais ou locais.

CAPÍTULO V – Iniciativas e Programas de Reabilitação Urbana adoptados por alguns municípios portugueses

5.1 Introdução

Depois de analisados alguns exemplos de políticas anglo-saxónicas de regeneração urbana baseadas na atribuição de incentivos fiscais e de estudadas as possibilidades de aplicação dos instrumentos fiscais previstos no sistema fiscal nacional ao processo de reabilitação urbana, pretende-se agora saber que programas e iniciativas têm sido efectivamente utilizados nos municípios portugueses, para essa finalidade.

A análise das iniciativas e dos programas de reabilitação usados nos municípios seleccionados versará vários aspectos, designadamente:

1. A existência de ACRRU's declaradas, por decreto do governo, ou de zonas históricas definidas nos PMOT em vigor;
2. A presença de estruturas de apoio à reabilitação urbana das zonas históricas degradadas, sejam elas interiores ou exteriores à estrutura orgânica do município;
3. Os objectivos e as medidas propostas pelos instrumentos de gestão territorial em vigor, para as zonas históricas objecto de reabilitação urbana;
4. Os dados quantitativos referentes às ACRRU ou zonas históricas, ao nível da dimensão, do nº de edifícios, do seu estado de conservação e, se possível, do tipo de utilização e grau de ocupação dos mesmos;
5. As parcerias público-privadas criadas para a reabilitação urbana;
6. Os programas de comparticipação de obras de reabilitação utilizados nas zonas históricas dos municípios;
7. Os benefícios e agravamentos fiscais adoptados por cada município;
8. Outras iniciativas e programas utilizados para efeitos de reabilitação urbana;
9. A valorização imobiliária das zonas históricas, ao nível de cada município;

No âmbito do presente trabalho, será dada particular relevância ao estudo dos benefícios fiscais utilizados pelos municípios, para efeitos de reabilitação urbana.

Como já foi referido no capítulo anterior, muito embora os municípios detenham o poder regulamentar próprio relativo à criação de taxas devidas pela realização de operações urbanísticas, não é matéria pacífica a possibilidade de concederem benefícios fiscais, quando estes não se encontrem expressamente previstos na lei.

No entanto, é sabido que vários municípios portugueses concedem reduções ou isenções de taxas e compensações, no âmbito da realização de operações urbanísticas nos centros históricos, que importa estudar.

Por outro lado, os municípios viram recentemente os seus poderes tributários reforçados com a publicação da reforma da tributação do património em Novembro de 2003, designadamente em

áreas sujeitas a operações de reabilitação urbana, passando a poder atribuir isenções de IMI ou IMT, bem como impor reduções ou agravamentos da taxa de IMI, dentro dos limites consignados nos respectivos códigos fiscais.

Também neste caso se torna necessário conhecer que tipos de benefícios ou agravamentos têm sido autorizados pelos municípios ao nível dos novos impostos sobre o património.

5.2 Estudos de caso

No sentido de se perceber que iniciativas ou programas de reabilitação urbana têm sido utilizados nas zonas históricas dos municípios portugueses, seleccionou-se os seguintes casos de estudo:

- 4 municípios do norte do país, de grande e média dimensão, que apresentam ACRRU delimitada pelo governo ou centro histórico definido no PDM:
 - **Porto**
 - **Vila Nova de Gaia**
 - **Vila do Conde**
 - **Viana do Castelo**
- Os 2 principais municípios do resto do país, que apresentam ACRRU delimitada pelo governo ou centro histórico definido no PDM, de particular relevância, quer pela sua dimensão, quer pela sua antiguidade:
 - **Lisboa**
 - **Coimbra**

Para enquadramento e comparação dos concelhos seleccionados, descrevem-se no quadro seguinte alguns dados quantitativos relevantes, hierarquizados segundo a população residente:

Quadro 5.1 – Área, população e nº de edifícios dos concelhos seleccionados

Concelho	Área (Km2)	População residente (1991)	População residente (2001)	Nº edifícios (1991)	Nº edifícios (2001)
Lisboa	84	564.657	663.391	53.387	62.041
V. N. de Gaia	167	248.565	288.749	54.881	63.742
Porto	42	302.472	263.131	32.914	35.807
Coimbra	315	139.052	148.443	48.303	46.681
Viana do Castelo	316	83.095	88.631	26.237	28.956
Vila do Conde	147	64.836	74.391	16.908	20.422

Fonte: INE, STAPE

5.3 Metodologia

A metodologia utilizada na análise dos 6 estudos de caso seleccionados consistiu em 3 fases distintas:

1. Descrição das medidas, iniciativas ou programas previstos em cada município ao nível:
 - a. da delimitação das áreas históricas objecto de reabilitação urbana;
 - b. das estruturas de apoio às áreas históricas objecto de reabilitação urbana;
 - c. dos instrumentos de gestão territorial que incidem sobre as áreas históricas objecto de reabilitação urbana.
 - d. dos dados quantitativos disponíveis referentes às ACRRU ou zonas históricas.
 - e. dos programas de participação de obras de reabilitação utilizados;
 - f. dos incentivos ou agravamentos fiscais atribuídos pelo município;
 - g. de outras iniciativas ou programas para apoio à reabilitação urbana de zonas históricas
 - h. da valorização imobiliária das zonas históricas no contexto concelhio;
2. Construção de quadros comparativos entre municípios, por tipo de política de reabilitação;
3. Elaboração de considerações e conclusões resultantes das referidas comparações;

5.4 Análise comparativa dos programas e iniciativas de reabilitação urbana utilizados por cada município

5.4.1 Delimitação das áreas históricas (Ver Anexo B)

No município do **Porto**, a primeira ACRRU foi declarada em 1985 abrangendo apenas 8 zonas do núcleo histórico, num total de 22,8 ha, com o objectivo da CMP promover, em colaboração com as demais entidades interessadas a reconversão urbanística das mesmas¹⁸⁰.

Em 1994, a ACRRU decretada em 1985 foi ampliada, por forma a fazê-la coincidir com a zona de intervenção do CRUAR¹⁸¹¹⁸², que correspondia aproximadamente à área do centro histórico incluída nas freguesias de Miragaia, S. Nicolau, Vitória e Sé, cuja área total é de aproximadamente 130 ha.

Finalmente, em 2000 a ACRRU foi novamente ampliada com vista a abranger também a baixa portuense¹⁸³, passando a apresentar a área total de 980 ha, e alargando o seu objectivo inicial de reconversão urbanística da zona aos seguidamente descritos:

- acelerar e operacionalizar processos de requalificação física e sócio-económica que invertam as situações de degradação urbanística e de desertificação populacional e residencial;

¹⁸⁰ Cfr. DR nº 54/85 de 12 de Agosto.

¹⁸¹ Comissariado para a Reconversão urbana da área Ribeira-Barredo.

¹⁸² Cfr. DR nº 14/94 de 17 de Junho.

¹⁸³ Cfr. DR nº 11/2000, de 24 de Agosto.

- facilitar a criação de parcerias entre entidades públicas e privadas com o escopo de reabilitar edifícios;
- reforçar a função residencial na área.

O centro histórico do Porto não se encontra definido no PDM de 1994, mas foi classificado património mundial em 1996, abrangendo parte das freguesias de Miragaia, S. Nicolau, Vitória e Sé.

No município de **Vila Nova de Gaia**, a primeira ACRRU foi declarada em 1986 abrangendo 2 pequenas zonas do centro histórico de Vila Nova de Gaia, localizadas na freguesia de St.^a Marinha, para possibilitar a intervenção expedita da CM, de modo a obviar eficazmente aos inconvenientes de ordem urbanística e habitacional existentes¹⁸⁴.

Em 1989, a escarpa da serra do Pilar foi também declarada ACRRU a fim de se dotar a CM dos meios legais que lhe permitissem obviar eficazmente aos inconvenientes de ordem urbanística, ambiental e paisagística aí existentes¹⁸⁵.

A ACRRU actual resulta da ampliação, em 1997, das 2 áreas críticas por forma a abranger toda a zona do Centro Histórico, em virtude de se constatar a presença de idênticas características de graves deficiências, no tocante às condições de solidez e segurança dos edifícios, bem como de índole urbanística¹⁸⁶.

No PDM de 1994, o centro histórico de Gaia declarado em 1986 como ACRRU, é mencionado na respectiva planta de condicionantes, como área especial.

No município de **Vila do Conde** não existe qualquer ACRRU declarada, embora o núcleo antigo de Vila do Conde e Azurara se encontre definido no PDM de 1995.

Em **Viana do Castelo** também não existe nenhuma ACRRU declarada, mas o centro histórico de Viana do Castelo está definido no PU da Cidade de 1999 e no PP do Centro Histórico de 2002.

¹⁸⁴ Cfr. DR nº 26/86, de 1 de Agosto.

¹⁸⁵ Cfr. DR nº 10/89, de 25 de Março.

¹⁸⁶ Cfr. D nº 26/86, de 1 de Agosto.

Em **Lisboa** existem 11 ACRRU declaradas das quais 8 se localizam em áreas classificadas como históricas no PDM, designadamente:

Quadro 5.2 – ACRRU’s decretadas no município de Lisboa

ACRRU	Freguesias	Diploma legal	Objectivos da ACRRU
Alfama	Castelo, Sé, S. Miguel, Stº. Estêvão, S. Vicente, Santiago, Castelo	DR 60/86 de 31/10;	Intervenção expedita da CML, tendo em vista a execução do respectivo Programa de Reabilitação Urbana.
		DR 6/92 de 18/04	Ampliação das ACRRU de Alfama e Mouraria às zonas envolventes, sendo conferido à CML, por 3 anos, o direito de preferência nas transmissões, a título oneroso, entre particulares, de imóveis aí localizados.
Mouraria	Socorro, S. Cristóvão e S. Lourenço.	DR 61/86 de 3/11;	Permitir à CML promover as acções e o processo de recuperação e reconversão urbanística.
		DR 6/92 de 18/04;	Idem.
		DR 35/97 de 24/09	Alteração dos limites da ACRRU da zona da Mouraria de modo a fazê-la coincidir com o perímetro de intervenção do PU do Núcleo Histórico da Mouraria, para efeito de aplicação do REHABITA
Chiado	Mártires, Sacramento.	DR 37/88 de 26/10;	Conferir à CML, o direito de expropriação por utilidade pública e, ao Estado, o direito de preferência, por um ano, nas transmissões a título oneroso entre particulares, de imóveis aí localizados
		DR 27/89 de 28/09	Alargamento da delimitação da ACRRU do Chiado e prorrogação do direito de preferência do Estado, nas transmissões onerosas de imóveis, por dois anos.
Bairro Alto e Bica	Encarnação, Santa Catarina, Mercês.	DR 31/91 de 6/06;	Conferir à CML o direito de preferência nas transmissões, a título oneroso, entre particulares, de imóveis aí localizados e a competência de promover as acções e o processo de recuperação e reconversão urbanística.
		DR 48/97 de 18/11	Ampliação da ACRRU da zona do Bairro Alto e da Bica , mantendo-se o direito de preferência da CML sobre imóveis situados nessa área.
Madragoa	Santos-o-Velho, Lapa, Prazeres	D 14/92 de 6/03;	Conferir à CML a competência de promover as acções e o processo de recuperação e reconversão urbanística.
		D30/97 de 24/06	Ampliação da ACRRU da zona da Madragoa .
Ameixoeira e Lumiar	Ameixoeira	D 17/92 de 11/92	Conferir à CML a competência de promover as acções e o processo de recuperação e reconversão urbanística.
Olivais Velho	Santa Maria dos Olivais	D 35/92 de 27/07	Conferir à CML a competência de promover as acções e o processo de recuperação e reconversão urbanística.
Paço do Lumiar	Lumiar	D 40/97 de 5/08	Conferir à CML a competência de promover as acções e o processo de recuperação e reconversão urbanística.

As primeiras cinco ACRRU’s supra descritas inserem-se em zonas históricas centrais e as restantes 3 em zonas históricas periféricas, todas definidas no PDM de 1995.

Por regra, essas ACRRU’s correspondem também aos núcleos históricos definidos no PDM, exceptuando-se o caso da zona histórica da Baixa que não inclui qualquer ACRRU declarada.

Em **Coimbra**, a única ACRRU existente corresponde ao centro histórico intramuros da cidade e foi declarada em 2003 tendo em vista impedir a contínua degradação do património construído, possibilitar a reabilitação e a renovação urbana da referida área, bem como a adesão ao programa REHABITA e atribuir ao município o direito de preferência na alienação de bens imóveis aí situados¹⁸⁷.

O centro histórico de Coimbra encontra-se definido no PDM de 1994, que o subdivide em 3 áreas com 3 graus de protecção distintos.

A ACRRU abrange cerca de 11 ha e corresponde apenas a uma das oito zonas incluídas no centro histórico de grau I¹⁸⁸, cuja área total representa aproximadamente 131 ha.

Face ao exposto, é possível concluir que:

- Os municípios do **Porto**, **Vila Nova de Gaia** e **Lisboa** apresentam toda ou grande parte da sua zona histórica declarada como ACRRU.

No Porto, a ACRRU abrange o centro histórico e a baixa portuenses, em Vila Nova de Gaia o centro histórico e em Lisboa 8 das 11 ACRRU's existentes são aproximadamente coincidentes com as áreas históricas definidas no PDM, com excepção da zona histórica da Baixa para a qual não existe qualquer ACRRU declarada.

- Em **Coimbra** apenas uma pequena parte (cerca de 8%) do centro histórico de grau I, correspondente à zona da Alta, foi declarada ACRRU.
- **Vila do Conde** e **Viana do Castelo** apresentam os respectivos centros históricos delimitados em PMOT's, nos quais não se encontra declarada qualquer ACRRU.
- Tendo em consideração que, nos termos do art. 41º da Lei dos Solos, aprovada pelo DL nº 794/76, de 5 de Novembro, as ACRRU's correspondem a *“Áreas em que a falta ou insuficiência de infra-estruturas urbanísticas, de equipamento social, de áreas livres e espaços verdes, ou as deficiências dos edifícios existentes, atinjam um elevado grau de gravidade”*, então, da presente análise parece resultar que:
 - As zonas históricas do Porto, Vila Nova de Gaia e Lisboa se encontram em pior estado de degradação, no conjunto dos 6 municípios analisados;
 - A zona histórica de Coimbra se encontra num grau moderado de degradação, com excepção da zona da Alta que se apresenta em pior estado;
 - As zonas históricas de Vila do Conde e Viana do Castelo se encontram relativamente conservadas, no contexto dos 6 municípios.

¹⁸⁷ Cfr. D nº 44/2003, de 24 de Setembro.

¹⁸⁸ O grau I corresponde ao grau de protecção máximo.

5.4.2 Estruturas de apoio às áreas históricas objecto de reabilitação urbana (Ver AnexoC)

O **Porto** inclui desde 2003 na sua macroestrutura¹⁸⁹, um Departamento de Reabilitação e Conservação do Centro Histórico, em dependência da Direcção Municipal de Urbanismo, que é constituído por duas divisões, uma mais vocacionada para a reabilitação do Centro Histórico e outra que assegura a reabilitação de edifícios localizados na Baixa portuenses e nas restantes zonas antigas da cidade. Este departamento substituiu o antigo Comissariado para a Renovação Urbana da Área Ribeira-Barredo (CRUARB) e alargou a sua área de intervenção a toda a Baixa do Porto, além de abranger a reabilitação pontual de edifícios disseminados pela cidade.

Recentemente, o município do Porto e o INH constituíram uma empresa de capitais públicos (60% INH; 40% CMP) designada “Porto Vivo, SRU” cujo objecto consiste em promover a reabilitação urbana da ACRRU do concelho do Porto.

A área de intervenção estatutária da Porto Vivo, SRU coincide com a ACRRU, com cerca de 1.000 ha, contudo, por razões operacionais, foi delimitada uma Zona de Intervenção Prioritária (ZIP), com metade dessa área (500 ha) que engloba o Centro Histórico do Porto, a Baixa tradicional e partes significativas das freguesias do Bonfim, Santo Ildefonso, Massarelos e Cedofeita¹⁹⁰.

Vila Nova de Gaia não apresenta qualquer unidade orgânica interior à autarquia de apoio à reabilitação urbana do seu centro histórico, pese embora o seu elevado grau de degradação, que incide sobretudo sobre as ruas e quarteirões interiores.

Efectivamente, o gabinete de reabilitação urbanística do centro histórico (GRUCH) que laborou cerca de 5 anos, foi extinto em 2001 aquando da criação da empresa municipal de urbanismo GAIURB, EM, sem nunca ter sido substituído, nem sequer através da formação de uma unidade orgânica específica para o efeito, dentro desta nova empresa.

Somente em Janeiro deste ano foi criada a SRU de Vila Nova de Gaia com o objectivo de facilitar a requalificação do centro histórico e da margem do rio Douro, deste a ponte D. Luís até ao Cabedelo. Esta empresa de capitais públicos conta com a participação do INH em 60% e do município de Gaia em 40%¹⁹¹.

Vila do Conde possui, no seu organigrama, um Departamento de Estudos e Projectos¹⁹² que se localiza fisicamente no centro histórico e que, apesar de não se destinar exclusivamente à reabilitação do núcleo antigo, é responsável pela elaboração dos projectos e acompanhamento das respectivas obras de reestruturação e reabilitação de edifícios degradados, para instalação de equipamentos públicos, bem como de requalificação do espaço público.

¹⁸⁹ Macroestrutura do Município do Porto, publicada em 16 de Maio de 2003.

¹⁹⁰ Cfr. “Área de actuação” da Porto Vivo, SRU disponível no endereço: www.portovivosru.pt.

¹⁹¹ Cfr. despacho conjunto nº 153/2005 do MFAP e do MCALHDR, publicado em 24.02.2005.

¹⁹² Cfr. Cap. VII do Regulamento Interno dos Serviços do Município de Vila do Conde, publicado em 3.12.1992.

Viana do Castelo não integra no organigrama da câmara municipal qualquer unidade especificamente destinada à reabilitação do centro histórico, mas financia um Gabinete Técnico Local (GTL) para esse efeito que se encontra dependente da Divisão de Planeamento Urbanístico e Projecto¹⁹³ pelo facto do chefe desta divisão coincidir com o coordenador do referido GTL¹⁹⁴.

Lisboa é o município mais bem apetrechado ao nível de unidades de apoio à reabilitação do centro histórico, quer pela sua dimensão, quer porque o próprio PDM de 1995 já assim o determinava. O PDM previa a integração das áreas históricas centrais e periféricas de Lisboa em unidades operativas cujo planeamento e gestão se deveria fazer de uma forma integrada, através de estruturas municipais específicas e descentralizadas¹⁹⁵.

Assim, dentro da estrutura orgânica do município, a Direcção Municipal de Conservação e Reabilitação Urbana é composta por 2 divisões e 3 departamentos, um destinado à conservação de edifícios particulares composto por duas divisões, um destinado à Reabilitação e Gestão de 6 Unidades de Projecto, distribuídas geograficamente pelos respectivos bairros históricos (Alfama, Bairro Alto e Bica, São Bento, Castelo, Madragoa e S. Paulo e Mouraria) e um terceiro destinado unicamente à Unidade de Projecto da Baixa-Chiado¹⁹⁶.

Exteriormente à orgânica do município existe ainda a Empresa Pública de Urbanização de Lisboa (EPUL) que apesar da sua vocação essencialmente urbanizadora tem vindo a privilegiar a reabilitação urbana de zonas degradadas de Lisboa como uma das suas prioridades estratégicas, em parceria com a CML e promotores privados¹⁹⁷.

Recentemente foi também criada a Baixa Pombalina, SRU, participada em 51% pelo município de Lisboa e em 49% pela EPUL, com a missão de promover a reabilitação urbana nas áreas da Baixa, S. Paulo e Alfama. A sua zona de intervenção abrange a quase totalidade da área candidata a património mundial e enquadra uma área de 77,83 ha onde se incluem as freguesias de Sacramento, Mártires e S. Nicolau e parte das freguesias da Madalena, S. Paulo, Encarnação e Santa Justa¹⁹⁸.

O município de **Coimbra** possui na sua estrutura orgânica, em directa dependência da presidência, um Gabinete para o Centro Histórico destinado à sua reabilitação, designadamente da Alta intramuros de Coimbra¹⁹⁹.

Actualmente encontra-se em formação um GTL para a Alta, na dependência do mencionado gabinete, com vista à candidatura dessa zona da cidade a Património Mundial²⁰⁰.

¹⁹³ Cfr. Organograma disponível no endereço: www.cm-vianacastelo.pt

¹⁹⁴ Segundo informações obtidas junto da Câmara Municipal de Vila do Conde.

¹⁹⁵ Cfr. art. 125º e Anexo IV do PDM de Lisboa de 1994.

¹⁹⁶ Cfr. Reestruturação orgânica dos serviços da Câmara Municipal de Lisboa, publicada em 23 de Novembro de 2002.

¹⁹⁷ Cfr. "A nossa Estratégia" disponível no endereço: www.epul.pt

¹⁹⁸ Cfr. informação disponível no endereço electrónico www.cm-lisboa.pt, em "Empresas Municipais".

¹⁹⁹ Cfr. organigrama e art. 19º do Regulamento Orgânico da Câmara Municipal de Coimbra republicado em 30 de Dezembro de 2003.

²⁰⁰ Cfr. Informações prestadas pelo Director do Gabinete do Centro Histórico.

Ultimamente, em Janeiro de 2005, foi criada a Coimbra Viva, SRU com a missão de promover a reabilitação da Baixa de Coimbra, que contará com a participação do INH em 51% e do município de Coimbra nos restantes 49%²⁰¹.

Apesar da área de intervenção estatutária da “Coimbra Viva, SRU” ser o Centro Histórico de Coimbra, a sua área prioritária de intervenção é a Baixa, que abrange cerca de 14 ha²⁰².

Quadro 5.3 – Estruturas de apoio à reabilitação urbana

Município	Estruturas de apoio à reabilitação		Zona de Intervenção
	Interiores à orgânica do município	Exteriores à orgânica do município	
Porto	Dep. de Reabilitação e Conservação do Centro Histórico		Centro histórico, Baixa e restantes zonas antigas da cidade
		Porto Vivo, SRU (Nov. 2004)	ACRRU (1000 ha); ZIP (500 ha)
Vila Nova de Gaia		SRU de V. N. de Gaia (Jan. 2005)	Centro histórico e marginal fluvial entre a ponte D. Luís e o Cabedelo
Vila do Conde	Departamento de Estudos e Projectos		Núcleo antigo e restante município
Viana do Castelo		GTL	Núcleo medieval do centro histórico de Viana do Castelo
Lisboa	Direcção Municipal de Conservação e Reabilitação Urbana		Todo o município; Centro histórico da cidade, designadamente nas zonas de intervenção das 7 UP's: Alfama; Bairro Alto e Bica; São Bento; Castelo; Madragoa e S. Paulo; Mouraria; Baixa-Chiado;
		EPUL	Todo o município;
		Baixa-Pombalina, SRU	Baixa, S. Paulo, Alfama (77,83 ha)
Coimbra	Gabinete para o Centro Histórico		Centro Histórico de Coimbra
		GTL em formação para a Alta	Alta de Coimbra
		Coimbra Viva, SRU (Jan. 2005)	Centro Histórico (131,3 ha); Baixa de Coimbra (14 ha);

Tendo em conta o que foi referido sobre as estruturas de apoio à reabilitação existentes nos municípios em análise, é possível tecer os seguintes comentários:

- **Vila nova de Gaia** é o único município que até há bem pouco tempo não apresentava qualquer unidade orgânica de apoio à reabilitação urbana do seu centro histórico, pese embora a grande dimensão e o avançado estado de degradação do mesmo.

²⁰¹ Cfr. despacho conjunto nº 87/2005 do MFAP e do MCALHDR, publicado em 27.01.2005.

²⁰² Cfr. informações fornecidas pelo presidente da “Coimbra Viva, SRU”, em entrevista datada de 16 de Junho de 2005.

- O **Porto** apresenta 2 estruturas de apoio à reabilitação urbana da Baixa e do Centro Histórico, designadamente:
 - 1 departamento municipal constituído por 2 divisões, pertencentes à estrutura orgânica da CMP, na dependência da direcção municipal de urbanismo.
 - 1 SRU designada “Porto Vivo, SRU”, exterior ao organigrama da CMP.

- **Coimbra**, tal como o Porto, possui 1 departamento municipal de apoio à reabilitação urbana do centro histórico (Gabinete para o centro histórico) embora dependente directamente da presidência.

Inclui também 1 SRU designada “Coimbra Viva, SRU”, exterior à CMC, destinada, estatutariamente, à reabilitação urbana do centro histórico mas, prioritariamente, da baixa da cidade.

- Cada um dos municípios de **Vila do Conde e Viana do Castelo** apenas possui 1 estrutura de apoio à reabilitação urbana dos respectivos centros históricos, ainda que com diferentes funções e dimensões.

Em Vila do Conde trata-se de um departamento municipal de estudos e projectos que inclui uma divisão, cuja intervenção não se limita ao núcleo antigo, antes abrangendo todo o concelho no que respeita à elaboração de projectos.

Em Viana do castelo, o GTL é equiparado a uma divisão municipal e intervém apenas sobre a parte mais antiga e degradada do centro histórico (18 ha em 70 ha).

- **Lisboa** é, conforme já foi referido, o município melhor apetrechado para a reabilitação das áreas históricas, quer pela sua dimensão, quer por imposição do PDM de 1995, apresentando três grandes estruturas de apoio à reabilitação:

- A Direcção Municipal de Conservação e Reabilitação Urbana que é constituída por 2 divisões e 3 departamentos que, por sua vez incluem 11 divisões, integrados na estrutura orgânica da CML;
- A Empresa Pública de Urbanização de Lisboa (EPUL);
- A Baixa Pombalina, SRU;

- Da análise das estruturas de apoio à reabilitação urbana existentes nos **6 municípios**, parece ser possível afirmar que:

- O centro histórico de Vila Nova de Gaia se apresentava “abandonado” até Janeiro deste ano ao nível de estruturas de apoio à sua reabilitação urbana, o que não se justifica face à sua grande dimensão e aparente estado de degradação. Para o efeito foi recentemente constituída a SRU de Vila Nova de Gaia, continuando a não existir qualquer unidade orgânica interna ao município ou integrada na empresa municipal Gaiurb EM, para o efeito.
- Nos restantes 5 municípios, a dimensão e quantidade das estruturas existentes parecem adequar-se de forma proporcional à extensão do centro histórico e respectivo estado de degradação.

- No Porto, em Gaia, em Lisboa e em Coimbra verifica-se a sobreposição das zonas de intervenção de algumas unidades orgânicas de apoio à reabilitação urbana, designadamente:

- A zona de intervenção do Departamento de Reabilitação e Conservação do Centro Histórico do Porto coincide com parte da zona de intervenção da Porto Vivo, SRU.
- A zona de intervenção da SRU de Vila Nova de Gaia coincide com a área intervencionada pelo programa POLIS.
- A zona de intervenção Direcção Municipal de Conservação e Reabilitação Urbana de Lisboa coincide com a zona de intervenção da EPUL e, ao nível de algumas unidades de projecto (Baixa-Chiado, Alfama e Madragoa e S. Paulo) com a área de intervenção da Baixa Pombalina, SRU.
- A zona de intervenção do Gabinete para o centro histórico de Coimbra coincide com a área de intervenção estatutária da Coimbra Viva, SRU.

Nestes casos de sobreposição é, por isso, fundamental coordenar e articular as actuações das estruturas municipais e paramunicipais, com vista à consecução do objectivo comum de reabilitação urbana das respectivas zonas de intervenção.

- Importa ainda salientar que nenhuma das estruturas de apoio à reabilitação analisadas tem competência para licenciar ou autorizar operações urbanísticas nas respectivas áreas de intervenção.

Às unidades interiores à estrutura orgânica do município compete-lhes, apenas, dar parecer ou informar sobre os processos urbanísticos que “correm” noutra unidade orgânica, à qual compete, por sua vez, a gestão urbanística de todos os processos do concelho.

A EPUL também não possui qualquer competência ao nível do licenciamento ou autorização e às 3 SRU’s supra enumeradas, apesar de legalmente poderem licenciar e autorizar operações urbanísticas, no âmbito do regime jurídico excepcional criado para essas sociedades, ainda não foram atribuídas essas competências pelas respectivas câmaras municipais.

5.4.3 Instrumentos de gestão territorial em vigor que incidem sobre áreas históricas objecto de reabilitação urbanística (Ver Anexo D)

Desde Setembro de 2002 que o município do **Porto** suspendeu os IGT em vigor de modo a não comprometer a revisão do PDM, que se encontra em fase final de aprovação.

Esta revisão assume claramente como um dos seus objectivos a promoção, revitalização e animação do centro histórico e da área central²⁰³, que se encontram em estado de degradação.

²⁰³ Cfr. Ponto I, nº 2, al. c) do preâmbulo da proposta de revisão do PDM do Porto, de Novembro de 1994.

Para este fim, a última proposta de revisão do PDM apresentada em Novembro de 2004 classifica o centro histórico do Porto como “Área Histórica” que interessa preservar e requalificar, onde predomina a função habitacional, estabelecendo regras de edificabilidade que determinam a conservação dos edifícios existentes e a relação cuidada com os vizinhos, nos casos de ampliação de edifícios existentes ou de construção de novos²⁰⁴.

Além disso, propõe algumas medidas específicas e inovadoras para a ACRRU, das quais se salienta a criação do novo sistema de informação multi-critério (SIM-Porto)²⁰⁵ para apreciação das operações urbanísticas aí localizadas, que prevê:

- A protecção dos direitos dos residentes, através da afectação de um rácio mínimo de 10% para habitação a custos controlados (HCC), nas unidades mais carenciadas²⁰⁶;
- A atribuição de direitos de construção em caso de interesse público da proposta para a cidade, que podem ser utilizados na construção de novos edifícios e em ampliações, dentro e fora da ACRRU, aumentando em 0,2 a edificabilidade estabelecida²⁰⁷.

O município de **V. N. de Gaia** mantém em vigor o PDM de 1994, apesar de se encontrar presentemente em processo de revisão, que não prevê quaisquer medidas de preservação, reabilitação ou revitalização do centro histórico.

Actualmente encontra-se em elaboração, no âmbito do programa POLIS o PP da Frente Ribeirinha, cujo objectivo principal consiste na valorização da imagem desta área da cidade e que propõe, entre outras medidas²⁰⁸:

- A criação de uma ponte rodoviária entre o Cais de Gaia e a Ribeira do Porto;
- Transportes alternativos (tipo escadas rolantes) entre a cota alta e a cota baixa, como forma de resolução do grave problema de trânsito e falta de estacionamento da área;
- Revitalização dos transportes fluviais entre as duas margens;
- A recuperação do património construído;
- A melhoria das acessibilidades;
- A erradicação da habitação degradada e clandestina, na envolvente da serra do Pilar;

Em **Vila do Conde** encontra-se em vigor o PDM de 1995 que já adoptava como um dos seus objectivos a promoção da salvaguarda e recuperação do património arqueológico, arquitectónico, cultural, natural e ambiental²⁰⁹.

Nesse sentido adoptou, em anexo, o regulamento municipal para as intervenções no núcleo antigo de Vila do Conde e Azurara, de 1987, que definia as normas orientadoras a cumprir nessas intervenções, das quais se destaca a consideração de uma percentagem mínima de

²⁰⁴ Cfr. artigos 9º, 10º e 11º da proposta de revisão do PDM do Porto, de Novembro de 1994.

²⁰⁵ Cfr. artigo 81º da proposta de revisão do PDM do Porto, de Novembro de 1994.

²⁰⁶ Cfr. al. b) do nº 2 do artigo 82º da proposta de revisão do PDM do Porto, de Novembro de 1994.

²⁰⁷ Cfr. nº 4 do artigo 83º da proposta de revisão do PDM do Porto, de Novembro de 1994.

²⁰⁸ Cfr. Boletim informativo Nº 02 de Janeiro de 2003, do programa POLIS de Vila Nova de Gaia.

²⁰⁹ Cfr. nº 6 do art. 4º do regulamento do PDM de Vila do Conde, publicado em 1995.

50% da área total de construção para habitação, de forma a assegurar o predomínio da função habitacional nessa zona²¹⁰.

O centro histórico de **Viana do Castelo** encontra-se sujeito à disciplina de um PP desde 2002, que estabelece objectivos precisos para a sua reabilitação²¹¹, designadamente:

- O aumento da oferta residencial através da recuperação e reocupação dos imóveis;
- A qualificação da oferta comercial;
- O reforço da rede de equipamentos e serviços;
- A qualificação do espaço público;
- A qualificação das infra-estruturas básicas;
- A melhoria da mobilidade no centro histórico;
- O fomento de intervenções exemplares de reabilitação e reutilização dos imóveis com valor patrimonial;
- A criação de condições para a classificação do centro histórico como património mundial;

Este PP contempla várias medidas com vista à consecução desses objectivos, das quais se salientam:

- A classificação do tipo de intervenção permitido em cada imóvel em três níveis, correspondendo a classe 1 ao nível máximo de intervenção permitido e a classe 3 ao nível mínimo²¹².
- O destino preferencial do piso térreo dos edifícios a comércio e serviços²¹³.
- O destino preferencial dos pisos superiores a utilização residencial, numa proporção mínima de 2/3 (67%) da área de construção²¹⁴.

Em **Lisboa** encontra-se em vigor o PDM de 1994, o PP da zona sinistrada do Chiado, de 1991, e os PU's dos núcleos históricos do Bairro Alto e Bica, da Mouraria, de Alfama e Colina do Castelo e da Madragoa, todos publicados em 1997.

O PDM de 1994 pretende dar resposta a várias estratégias urbanísticas, entre as quais a revalorização da função habitacional e a melhoria da acessibilidade/mobilidade na área central de Lisboa e considera fundamental o conceito de “núcleos de interesse histórico”²¹⁵.

Assim, o PDM delimita 3 categorias de “Áreas Históricas”²¹⁶:

- Áreas históricas habitacionais, centrais ou periféricas, onde se mantém o uso habitacional predominante e que se pretende revitalizar nos aspectos demográfico, social e funcional;

²¹⁰ Cfr. N.º 10.1 do Regulamento para as intervenções no perímetro do núcleo antigo de Vila do Conde e Azurara, de 1987.

²¹¹ Cfr. art. 1.º do Regulamento do Plano de Pormenor do Centro Histórico de Viana do Castelo, publicado em 9.8.2002.

²¹² Cfr. art. 7.º do Regulamento do Plano de Pormenor do Centro Histórico de Viana do Castelo, publicado em 9.8.2002.

²¹³ Cfr. n.º 1 do art. 11.º do Regulamento do Plano de Pormenor do Centro Histórico de Viana do Castelo, publicado em 9.8.2002.

²¹⁴ Cfr. n.º 2 art. 11.º do Regulamento do Plano de Pormenor do Centro Histórico de Viana do Castelo, publicado em 9.8.2002.

²¹⁵ Cfr. ponto II do preâmbulo do PDM de Lisboa, publicado em 29.9.1994.

²¹⁶ Cfr. ponto II.A do preâmbulo e art. 30.º, do PDM de Lisboa, publicado em 29.9.1994.

- Área histórica da Baixa, onde se permite o predomínio do uso terciário, admitindo-se que 80% da área edificada seja destinada a comércio e escritórios, devendo, no mínimo, 20% ser destinada a habitação e hotelaria;
- Quintas integradas nas áreas históricas, onde se mantém o uso habitacional predominante, as quais constituem áreas de enquadramento e valorização dos núcleos históricos edificados;

A gestão das áreas históricas é efectuada da seguinte forma²¹⁷:

- As áreas históricas centrais e periféricas são integradas em 7 unidades operativas de planeamento e gestão (UOPG 1 a 7) cujo planeamento e gestão urbanísticas se deverá fazer de uma forma integrada, através de estruturas municipais específicas e descentralizadas responsáveis por:
 - Coordenar, integrar e programar as acções urbanísticas, o licenciamento de obras, as operações de realojamento necessárias;
 - Promover os estudos e PMOT necessários à prossecução dos objectivos de reabilitação das áreas históricas, em conformidade com o PDM;
- A área histórica da Baixa é integrada numa UOPG (8), que deve ser objecto de PMOT ou de regulamento municipal, com os seguintes objectivos:
 - Promover a elaboração de estudos que regulamentem as condições de intervenção nos edifícios e nos espaços públicos;
 - Preservar a identidade histórica e arquitectónica, com vista à classificação da Baixa como património mundial;
 - Promover estudos, em articulação com a APL, no que respeita à frente ribeirinha;
 - Garantir a revitalização e revalorização funcional;

Por sua vez, na elaboração de planos de ordem inferior que incidam sobre áreas históricas habitacionais, o PDM impõe a necessidade de serem cumpridos vários requisitos²¹⁸, dos quais se destaca:

- A imposição de valores mínimos e máximos, de superfície de pavimento, a respeitar na distribuição de usos:
 - Uso habitacional: mínimo 70% da superfície total de pavimento;
 - Uso comercial: mínimo 10% da superfície total de pavimento;
 - Uso terciário e indústria compatível: máx. 30% da superfície total de pavimento;
- O respeito por um IUB²¹⁹ máximo de 0,8 m²/m² em terrenos susceptíveis de operações de loteamento que impliquem a criação de novos arruamentos e infra-estruturas;

²¹⁷ Cfr. art. 125º e Anexo Nº 4 do PDM de Lisboa, publicado em 29.9.1994.

²¹⁸ Cfr. art. 36º, nº1 a 3, do PDM de Lisboa, publicado em 29.9.1994.

²¹⁹ IUB – Índice de utilização bruto.

- A possibilidade de aumento do referido IUB até 25% (1 m²/m²), pela CML, nas seguintes condições:
 - Construção de habitação para realojamento ou cedência de terrenos ao município para esse fim;
 - Promoção de habitação de custos controlados para jovens ou cedência de terrenos ao município para esses fins;
 - Construção ou cedência de terrenos ao município para estacionamento automóvel;

Apesar de ser possível, em virtude do elevado nível de desagregação da classificação do espaço urbano e da estrutura do regulamento, aplicar directamente o PDM na gestão urbanística das áreas consolidadas a estabilizar em termos de usos e ocupação urbanística, foram elaborados e publicados os planos de ordem inferior inicialmente mencionados com vista a melhor regular a ocupação, uso e transformação do solo dos núcleos históricos, por constituírem áreas de características muito complexas e específicas.

O PDM de **Coimbra** de 1994 delimita, em anexo, a área do centro histórico que caracteriza como uma área de alto valor histórico que deverá ser conservada, recuperada e valorizada²²⁰.

Assim, estabelece orientações que devem ser respeitadas nessa área²²¹, nomeadamente:

- A conservação, restauro ou remodelação das construções existentes;
- 3 áreas com distintos graus de protecção dos valores históricos, arquitectónicos e arqueológicos, em que o grau I corresponde à protecção máxima e o III à mínima;

A revisão do PDM de Coimbra actualmente em elaboração, à semelhança da proposta de revisão do PDM do Porto, prevê a atribuição de “créditos de construção” para os promotores que reabilitem edifícios na área do centro histórico de Coimbra²²².

Quadro 5.4 – Medidas previstas nos IGT em vigor que incidem sobre zonas históricas

PMOT's / Zonas Históricas	PMOT's de ordem inferior ao PDM	Medidas de salvaguarda e protecção do património	Valorização da função habitacional	Atribuição de direitos de construção	Protecção dos residentes - promoção de HCC
Porto	Não	Sim	Sim	Sim	Sim
Vila Nova de Gaia	Não	Não	Não	Não	Não
Vila do Conde	Não	Sim	Sim	Não	Não
Viana do Castelo	Sim	Sim	Sim	Não	Não
Lisboa	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Coimbra	Não	Sim	Não	Sim	Não

²²⁰ Cfr. nº 1 do art. 56º do PDM de Coimbra, publicado em 22.4.1994.

²²¹ Cfr. nº 2 e 3 do art. 56º do PDM de Coimbra, publicado em 22.4.1994.

²²² Cfr. informações prestadas pelo Sr. Director do Gabinete para o Centro Histórico da C. M. de Coimbra, em entrevista efectuada em 3.5.2005

A descrição efectuada dos IGT em vigor que incidem sobre as zonas históricas dos 6 municípios em análise, permite concluir que:

- **Viana do Castelo e Lisboa** são os únicos municípios, dos 6 em análise onde existem PMOT's de ordem inferior ao PDM, aprovados e publicados, destinados a melhor regular a ocupação, uso e transformação do solo das respectivas zonas históricas, que se caracterizam por apresentar características muito complexas e específicas.

Viana do Castelo possui um PP para o centro histórico e Lisboa 1 PP para a zona sinistrada do Chiado e 4 PU's para os núcleos históricos do Bairro Alto e Bica, da Mouraria, de Alfama e da Colina do Castelo e da Madragoa.

- **Vila Nova de Gaia** é o único município que não possui qualquer PMOT em vigor que preveja medidas de preservação, reabilitação ou revitalização do centro histórico.

A proposta de revisão do PDM do Porto classifica a baixa e o centro histórico como "Áreas com interesse urbanístico e arquitectónico" que deverão ser protegidas e promovidas, além de classificar também o segundo como "Área de potencial valor arqueológico".

O PDM de Vila do Conde adopta em anexo o regulamento municipal para as intervenções no núcleo antigo que define normas orientadoras a cumprir nessas intervenções, designadamente a salvaguarda e protecção do edificado existente.

O PP do centro histórico de Viana do Castelo classifica o tipo de intervenção permitido em cada imóvel em três níveis, correspondendo a classe 1 ao nível máximo de intervenção permitido e a classe 3 ao nível mínimo.

O PDM de Lisboa impõe para as áreas históricas um conjunto de regras que estabelece a edificabilidade dos edifícios e parcelas de modo a defender e valorizar o espaço público, os elementos edificados e os conjuntos de especial valor arquitectónico.

O PDM de Coimbra em vigor define orientações e estabelece 3 graus de protecção do centro histórico com vista à sua conservação, recuperação e valorização.

- Todos os PMOT's em estudo, **exceptuando os de Vila Nova de Gaia e Coimbra**, contemplam medidas que visam a valorização da função habitacional nas zonas históricas.

A proposta de revisão do PDM do Porto prevê a predominância da função habitacional nas zonas históricas.

O PDM de Vila do Conde, no regulamento anexo para o núcleo antigo, prevê a consideração de uma percentagem mínima de 50% da área total de construção para habitação, nas alterações de uso dos edifícios, de forma a assegurar o predomínio da função habitacional nessa zona.

O PP do centro histórico de Viana do Castelo prevê:

- O destino preferencial do piso térreo dos edifícios a comércio e serviços.
- O destino preferencial dos pisos superiores a utilização residencial, numa proporção mínima de 2/3 (67%) da área de construção.

O PDM de Lisboa prevê a manutenção do uso habitacional predominante nas áreas históricas habitacionais impondo, na elaboração de planos de ordem inferior que sobre elas incidam, os seguintes valores, mínimos e máximos:

- Uso habitacional: mínimo 70% da superfície total de pavimento;
- Uso comercial: mínimo 10% da superfície total de pavimento;
- Uso terciário e indústria compatível: máx. 30% da superfície total de pavimento;

- O PDM de **Lisboa** de 1995 e as propostas de revisão do PDM do **Porto** e do PDM de **Coimbra** são os únicos PMOT's que prevêm a atribuição de direitos de construção, dentro ou fora das respectivas zonas históricas, como incentivo à sua reabilitação.

No Porto, a realização de operações urbanísticas na ACRRU dá origem à atribuição de direitos de construção, pela CMP, em função da utilidade pública da intervenção, acima dos estabelecidos no PDM, que podem ser utilizados em novas operações de urbanísticas de construção ou ampliação, dentro ou fora da referida ACRRU.

Nas áreas históricas habitacionais de Lisboa existe a possibilidade de aumento da edificabilidade estabelecida até 25%, pela CML, em determinadas situações de interesse municipal (Construção de habitação para realojamento, de HCC ou de estacionamento automóvel, ou cedência de terrenos ao município para esses fins);

Em Coimbra, a revisão do PDM prevê a atribuição de "créditos de construção" para os promotores que reabilitem edifícios na área do centro histórico de Coimbra;

- Dos 6 casos analisados, apenas o PDM de **Lisboa** e a proposta de revisão do PDM do **Porto** prevêm a protecção dos direitos dos residentes, através do fomento à construção de HCC nas respectivas zonas históricas.

No Porto, a protecção dos direitos dos residentes, passa pela afectação de um rácio mínimo de 10% a HCC, nas unidades mais carenciadas.

Em Lisboa, conforme já foi referido, a construção de habitação para realojamento ou de HCC possibilita um aumento da edificabilidade até 25%.

- **Face ao exposto verifica-se que o PDM de Lisboa constitui um PMOT precursor nas medidas que estabelece para a reabilitação urbana das zonas históricas do município.**

No extremo oposto encontra-se o PDM de **Vila Nova de Gaia** cujo PDM não prevê quaisquer dessas medidas.

5.4.4 Dados quantitativos sobre as zonas históricas objecto de reabilitação urbana

A ACRRU do concelho do **Porto** estende-se por 980 ha e inclui 18.048 edifícios. O núcleo histórico ocupa 130 ha, com 3.097 edifícios, e a baixa os restantes 850 ha onde se implantam 14.951 edifícios²²³.

Do total de edifícios, mais de metade (54%; 9.720 edifícios) encontram-se em mau estado de conservação²²⁴.

O grau de degradação é superior no núcleo histórico onde quase dois terços do edificado (64%) se encontra em mau estado ou ruína, descendo para aproximadamente 52%, na zona da baixa²²⁵.

Não existem dados agregados sobre o centro histórico de **Vila Nova de Gaia**, apenas se conhecendo a dimensão da ACRRU, que abrange cerca de 144 ha²²⁶.

O núcleo antigo de **Vila do Conde** ocupa 12,8 ha e o de Azurara 6,8 ha, nos quais se implantam 864 e 319 edifícios, respectivamente²²⁷.

No total dos 1.183 edifícios, cerca de 25% (299 edifícios) apresentam-se em mau estado de conservação ou ruína²²⁸.

O núcleo antigo de Vila do Conde encontra-se em pior estado de degradação, com 27% dos edifícios em mau estado ou ruína, contra cerca de 21% no núcleo de Azurara.

O centro histórico de **Viana do Castelo** ocupa 70 ha e contempla 2.372 edifícios, dos quais somente cerca de 9% (217 edifícios) se encontram em mau estado de conservação ou ruína²²⁹.

Apesar de existirem e terem sido atempadamente solicitados, não foram fornecidos quaisquer dados quantitativos de caracterização das áreas históricas de **Lisboa**, quer pelo Departamento de Informação Urbana e Cadastro, quer pelo Departamento de Conservação e Gestão das Unidades de Projecto do município.

O centro histórico de **Coimbra**, sujeito ao grau de protecção I definido no PDM, estende-se por 131,3 ha e inclui 1.749 edifícios, dos quais 422 se localizam na Alta de Coimbra declarada ACRRU, 934 na Baixa e os restantes 393 em pequenos núcleos disseminados pelo concelho.

No centro histórico (grau I), mais de um terço dos edifícios (36%; 552 edifícios) apresentam-se em mau estado de conservação ou ruína. O nível de degradação é mais acentuado na Baixa,

²²³ Censos do INE de 2001.

²²⁴ Segundo os critérios do INE, um edifício em mau estado de conservação tem necessidades de intervenção, nas paredes e caixilharias, médias, grandes ou muito grandes.

²²⁵ Cfr. "Estudo Estratégico para o Enquadramento de Intervenções de Reabilitação Urbana na Baixa do Porto", FEUP-LPTA, Junho 2004, pág. II. 19/23.

²²⁶ Cfr. informações obtidas junto da Gaiurb, EM.

²²⁷ Cfr. informações fornecidas pelo Departamento de Estudos e Projectos da Câmara Municipal de Vila do Conde.

²²⁸ Cfr. contabilização efectuada na planta de análise do estado de conservação dos edifícios anexa ao PU de Vila do Conde e Azurara, datada de 1996.

²²⁹ Cfr. levantamento efectuado em 2000, para efeitos de candidatura do GTL de Viana do Castelo ao programa PRAUD.

com 41% dos edifícios em mau estado ou ruína, sendo ligeiramente inferior na Alta intramuros (35%)²³⁰.

Note-se ainda que a densidade de edifícios na área total do centro histórico (grau I) é bastante baixa pelo facto de várias das zonas assim classificadas apresentarem apenas pequenos núcleos de edifícios, ou mesmo nenhum, tal como, por exemplo, a zona do jardim botânico.

Quadro 5.5 - Dados quantitativos sobre as zonas históricas

Município	Zona	Dimensão (ha)	Nº edifícios		
			Total	Mau estado ou ruína	%
Porto	Núcleo Histórico	130	3097	1976	63,8%
	Baixa	850	14951	7744	51,8%
	Total	980	18048	9720	53,9%
V. N. Gaia	Centro histórico	144			
V. Conde	Núcleo antigo V. Conde	12,8	864	233	27,0%
	Núcleo antigo Azurara	6,8	319	66	20,7%
	Total	19,6	1183	299	25,3%
V. Castelo	Centro histórico	70	2372	217	9,1%
Lisboa					
Coimbra	Alta intramuros - ACRRU	11	422	148	35,1%
	Envolvente Alta		44	12	27,3%
	Baixa		934	382	40,9%
	Bairro S. Pinto		31	12	38,7%
	Sá da Bandeira		97	12	12,4%
	Santa Clara		145	51	35,2%
	Celas		76	13	17,1%
	Total (Centro Hist. Grau I)	131,3	1749	630	36,0%

Tendo em conta os dados disponíveis, dos quais se excluem os relativos ao município de Lisboa e parte dos atinentes a Vila Nova de Gaia, é possível concluir que:

- A ACRRU do Porto constitui a maior área a reabilitar (980 ha), seguida do centro histórico de Vila Nova de Gaia (144 ha), do centro histórico de grau I de Coimbra (131,3 ha), do centro histórico de Viana do Castelo (70 ha) e, finalmente, do núcleo antigo de Vila do conde e Azurara (20 ha).
- A ACRRU do Porto constitui também a zona histórica onde os edifícios se encontram em pior estado de conservação (54% do total dos edifícios), seguida do centro histórico de grau I de Coimbra (36%), do núcleo antigo de Vila do conde e Azurara (25%) e, finalmente, do centro histórico de Viana do Castelo (9%).

5.4.5 Parcerias Público-Privadas (PPP) para a reabilitação física (Ver Anexo E)

No **Porto** apenas existe uma iniciativa baseada na parceria entre o município, representado pela APOR, SA, e entidades privadas, destinada à reabilitação física de fachadas degradadas de edifícios que se implantem no centro da cidade, designada “**Porto com Pinta**”.

²³⁰ Cfr. levantamentos efectuados no início de 2002 pela Divisão de Recuperação do centro Histórico da Câmara Municipal de Coimbra.

Este programa de valorização da paisagem urbana teve início em 2002, tendo em 2004, já concluídas ou em curso, um conjunto de 17 intervenções em edifícios.

O Porto com Pinta ajuda os proprietários dos imóveis a realizar obras de manutenção e conservação no seu património através do financiamento de empresas privadas que utilizam os tapumes para efeitos de publicidade, por um período de 6 meses, em regime de isenção das respectivas taxas municipais de ocupação da via pública e de publicidade²³¹.

Quadro 5.6 – Programa “Porto com Pinta”

Programa	Porto com Pinta
Objectivo	Valorização da paisagem urbana através da recuperação de fachadas de edifícios implantados no centro da cidade do Porto
Parceiros	Participação dos parceiros
APOR, SA	• Seleccionar das fachadas a intervencionar com base nos seguintes critérios: ◦ Fachadas de grande exposição e com um nível de degradação não muito elevado; ◦ Candidaturas de proprietários que pretendam aderir ao programa; • Angariar empresas que pretendam publicitar os seus produtos nos tapumes das fachadas a recuperar; • Seleccionar empreiteiros através de concurso, para realização das intervenções; • Gerir e fiscalizar a obra; • Contratualizar com proprietários, empresas que pretendem publicidade e com empreiteiros;
Proprietários	• Disponibilizar os edifícios; • Concertar a operação com os inquilinos; • Financiar parcialmente a intervenção;
Empresas privadas	• Conceber e produzir a tela publicitária; • Financiar parcialmente a intervenção;
Município	• Isenção da taxa de ocupação do espaço público; • Isenção da taxa de publicidade para telas temporárias colocadas durante as obras de recuperação; • Aprovação célere das respectivas autorizações para intervenção;

Em **Vila Nova de Gaia** não existe qualquer programa ou iniciativa baseado em parcerias público-privadas que se destine à reabilitação física do centro histórico.

O mesmo acontece no que respeita ao núcleo antigo de **Vila do Conde** e Azurara e ao centro histórico de **Viana do castelo**, onde não se encontra prevista qualquer dessas iniciativas.

Por sua vez, em **Lisboa** existem 4 programas dirigidos para a reabilitação física do edificado degradado assentes em parcerias público-privadas, dos quais 3 foram lançados em 2003 pela EPUL, em cumprimento de orientações definidas pela CML e um outro em 2004, directamente por esta última.

Os 3 programas lançados pela EPUL, designadamente o “Lisboa a Cores”, o “Repovoar Lisboa” e o “Quem Cuida Ama” têm como principais objectivos²³²:

²³¹ Cfr. informações disponibilizadas pela APOR – Agência para a Modernização do Porto, S.A.

²³² Cfr. informação disponível em “Renascer Lisboa - Parcerias” no endereço: www.cm-lisboa.pt

- Reabilitar o património municipal e privado;
- Satisfazer as necessidades sociais de realojamento;
- Aumentar a oferta de fogos para jovens a preços competitivos;
- Direcção do mercado da construção para a reabilitação;
- Devolver a cidade às pessoas;

O Programa “**Lisboa a Cores**” consiste em recuperar conjuntos de edifícios propriedade da CML, através da associação com promotores privados que custeiam ou executam as obras de recuperação, sendo posteriormente ressarcidos através da comercialização dos edifícios já reabilitados, na proporção dos seus investimentos²³³.

Quadro 5.7 – Programa “Lisboa a cores”

Programa	Lisboa a Cores
Objectivo	Recuperar conjuntos de edifícios propriedade da CML ou de proprietários privados.
Parceiros	Participação dos parceiros
EPUL	• Disponibilizar um grupo de 5 ou 6 edifícios, dos quais 3 ou 4 se destinam a ser comercializados e 2 a ser devolvidos à autarquia para realojamento; • Gerir o processo de reabilitação; • O investimento da EPUL corresponde ao valor dos edifícios devolutos, avaliado por entidade externa, idónea e independente
Proprietários de edifícios devolutos	• Em substituição da EPUL na disponibilização dos edifícios; • O investimento dos proprietários corresponde ao valor dos edifícios devolutos, avaliado por entidade externa, idónea e independente;
Promotor privado	• Investir a totalidade dos custos de recuperação dos edifícios, ou • Realizar directamente as empreitadas de recuperação;

O programa “**Repovoar Lisboa**” consiste na aquisição e recuperação de prédios em zonas históricas e envelhecidas que se pretende repovoar, através da colocação no mercado de fogos destinados a jovens. Este programa é executado pela EPUL, podendo haver lugar à associação com proprietários privados de imóveis. Neste último caso, os resultados da comercialização dos fogos são distribuídos proporcionalmente ao investimento de cada parceiro.²³⁴

Quadro 5.8 – Programa “Repovoar Lisboa”

Programa	Repovoar Lisboa
Objectivo	Revitalizar demograficamente as zonas históricas e envelhecidas de Lisboa, mediante a colocação de fogos reabilitados no mercado local, na sua maioria destinados ao segmento jovem
Parceiros	Participação dos parceiros
EPUL	• Adquire prédios na zona a repovoar, através da aplicação de verbas afectas pela CML para o efeito; • Promove e gere as respectivas obras de reabilitação;
Proprietários privados de imóveis	• Em substituição da EPUL na disponibilização dos imóveis a reabilitar, cujo valor é determinado por entidade externa, idónea e independente;

²³³ Cfr. informação disponível no endereço: www.epul.pt

²³⁴ Cfr. informação disponível no endereço: www.epul.pt

O programa “**Quem Cuida Ama**” consiste na reabilitação de fachadas de edifícios localizados nos bairros históricos de Lisboa através do financiamento das obras de recuperação, por entidades públicas ou privadas, sob a forma de mecenato ou patrocínio²³⁵.

Quadro 5.9 – Programa “Quem Cuida Ama”

Programa	Quem Cuida Ama
Objectivo	Consolidar a imagem da paisagem urbana dos bairros históricos de Lisboa através da recuperação de fachadas de edifícios aí localizados.
Parceiros	Participação dos parceiros
CML	Efectuar o levantamento, por bairro, dos edifícios públicos ou privados susceptíveis de serem abrangidos pelo programa em apreço;
EPUL	Promover e gerir as obras de recuperação;
Entidades públicas e privadas	- Financiar, sob a forma de mecenato ou patrocínio, os custos das referidas obras de recuperação mediante: - atribuição directa de verbas para esse fim ou - afecção de material e equipamento.

Através destes 3 programas prevê-se, na generalidade²³⁶:

- A recuperação integral de 100 edifícios;
- A reabilitação de 600 fogos;
- A intervenção em 75.000 m² de área de construção;
- Um investimento de 70.000.000 de euros;

, distribuídos da seguinte forma:

Quadro 5.10 – Resultados esperados dos programas “Lisboa a Cores”, “Repovoar Lisboa” e “Quem Cuida Ama”

Programa	Lisboa a Cores	Repovoar Lisboa	Quem Cuida Ama	Total
Nº edifícios	80	14	80 fachadas	94
Nº de fogos	400	140	-	540
Nº de edifícios/fogos para realojamento da CML	29 - 123	-	-	29 - 123
Nº de edifícios/fogos para comercialização preferencial/ a jovens	47 - 235	14 - 140	-	61 - 375
Área de construção	28.000 m ² de pavimento	16.000 m ² de pavimento	29.000 m ² de fachadas	73.000 m ²
Investimento	42.000.000 €	25.000.000 €	2.500.000 €	69.500.000 €
Incidência	Zonas históricas	Edifícios dispersos	Alfama	-

O programa municipal de Reabilitação de Imóveis em Mau Estado de Conservação e Devolutos do Concelho de Lisboa por parte de Jovens consiste na cedência gratuita a jovens do direito de superfície, por 30 anos, sobre edifícios municipais em mau estado de

²³⁵ Cfr. informação disponível no endereço: www.epul.pt

²³⁶ Cfr. informação disponível em “Renascença Lisboa - Parcerias” no endereço: www.cm-lisboa.pt

conservação e devolutos ou parcelas municipais devolutas, mediante a contrapartida, respectivamente, da sua reabilitação ou edificação no local²³⁷.

Quadro 5.11 – Programa municipal de Reabilitação de Imóveis em Mau Estado de Conservação e Devolutos do Concelho de Lisboa por parte de Jovens

Programa	Programa municipal de Reabilitação de Imóveis em Mau Estado de Conservação e Devolutos do Concelho de Lisboa por parte de Jovens
Objectivo	“ Trazer jovens a residir no centro de Lisboa”
Parceiros	Participação dos parceiros
CML	• Ceder gratuitamente o direito de superfície durante 30 anos sobre: ◦ edifícios municipais em mau estado de conservação e devolutos ou ◦ parcelas municipais devolutas,
Jovens seleccionados	• Executar a reabilitação dos edifícios ou • Realizar a edificação nas parcelas • O superficiário pode hipotecar o direito de superfície exclusivamente para garantia do financiamento da reabilitação/ construção do imóvel a reabilitar/construir. • Terminado o prazo de cedência, pode o superficiário: ◦ Propor a aquisição da propriedade do edifício/ parcela de terreno/fogo pelo preço que resultar da avaliação realizada no momento da constituição do direito de superfície, devidamente actualizado; ◦ Devolver o edifício/ parcela de terreno/fogo à CML, com direito à indemnização resultante das benfeitorias ou da construção efectuadas, descontando-se o valor do projecto quando este seja da autoria da CML.

Em **Coimbra**, o Gabinete para o Centro Histórico tem estabelecido as designadas “Permutas de bens presentes por bens futuros” que consistem na associação de proprietários de imóveis degradados e devolutos com o município, cabendo aos primeiros a disponibilização destes imóveis (bens presentes) em troca de bens futuros, designadamente de área de construção reabilitada e acabada pelo segundo, que será repartida na proporção dos investimentos de cada parceiro²³⁸.

Este programa é muito recente pelo que até ao momento apenas foram celebrados 4 contratos de permuta de bens presentes por bens futuros.

Quadro 5.12 – Permuta de Bens Presentes por Bens Futuros (Coimbra)

Programa	Permuta de Bens Presentes por Bens Futuros
Objectivo	Recuperação de edifícios degradados em associação com os proprietários, para colocação no mercado de fogos ao preço + económico possível, na sua maioria destinados ao segmento jovem
Parceiros	Participação dos parceiros
Proprietários	Disponibilizar o edifício ou edifícios em estado de degradação ou ruína
CMC	• Elaborar o projecto; • Realizar a obra, à taxa reduzida de IVA de 5%; • Gerir e fiscalizar a obra;

²³⁷ Cfr. “Regulamento relativo ao Programa de Reabilitação de Imóveis em Mau Estado de Conservação e Devolutos do Concelho de Lisboa por parte de Jovens”, publicado no 1º suplemento ao Boletim Municipal N° 558.

²³⁸ Cfr. informações prestadas pelo Director do Gabinete para o Centro Histórico, em entrevista datada de 03.03.05.

Face ao exposto, é possível tecer as seguintes considerações:

- No conjunto dos 6 municípios analisados, apenas 3 apresentam iniciativas ou programas baseados em parcerias público-privadas destinadas à reabilitação urbana.
- Dos 4 maiores municípios, somente Vila Nova de Gaia não promove qualquer parceria para esse fim.
- Lisboa é o município que prevê o maior número de programas em parceria, designadamente quatro: o programa “Lisboa a Cores”; o programa “Repovoar Lisboa”; o programa “Quem cuida Ama”; o programa de reabilitação de imóveis em mau estado de conservação e devolutos por parte de jovens;
- Cada um dos municípios do Porto e de Coimbra contemplam somente uma iniciativa de parceria com privados, nomeadamente: o “Porto com Pinta”, no Porto; a “Permuta de bens presentes por bens futuros”, em Coimbra;
- No Porto, a “Porto Vivo, SRU” prevê ainda o lançamento, a curto prazo, de 2 novos programas em parceria, denominados “VIV’A BAIXA” e “CONVIVER NA BAIXA”.
- Os programas “Porto com Pinta” e o “Quem cuida Ama” têm o mesmo objectivo de valorização da paisagem urbana da baixa do Porto e dos bairros históricos de Lisboa, respectivamente.

Estes programas por incidirem exclusivamente na reabilitação do exterior do edifício têm um carácter limitado quando comparados com os que se destinam a reabilitar integralmente o edificado.

Os dois programas referidos distinguem-se essencialmente pelas diferentes contrapartidas estabelecidas para as entidades que financiam as obras de recuperação das fachadas:

- No Porto com Pinta, as empresas privadas são ressarcidas através da isenção de taxas municipais de publicidade e ocupação da via pública.
 - No Quem cuida Ama, as entidades privadas são ressarcidas, ao abrigo do estatuto do mecenato, pela consideração como custos ou perdas do exercício, em sede de IRC, dos donativos concedidos a autarquias locais ou a qualquer dos seus serviços, estabelecimentos e organismos (como a EPUL), em valor correspondente a 140% ou 120%, consoante se considerem destinados a fins de carácter social ou a fins de carácter cultural ou ambiental.²³⁹
 - Os programas “Repovoar Lisboa” e “Permutas de bens presentes por bens futuros” têm também objectivos semelhantes, designadamente a recuperação de imóveis degradados para colocação no mercado, destinados na sua maioria a jovens.
- A diferença reside essencialmente no modo de compensação dos parceiros envolvidos:
- No programa lançado pela EPUL, os proprietários que disponibilizam imóveis para reabilitar são ressarcidos através da sua participação nos resultados da comercialização dos fogos;

²³⁹ Cfr. art. 1º do Estatuto do Mecenato, aprovado pelo DL nº 74/99 de 16.03 e subsequentes alterações.

- No programa da CMC, os proprietários são compensados através da atribuição área bruta de construção, reabilitada e acabada.
- Das **6 parcerias analisadas**, importa salientar que **3 se fundamentam em incentivos fiscais**, nos seguintes termos:
 - O Porto com Pinta angaria empresas privadas que pretendam publicitar os seus produtos nos tapumes das obras de recuperação de fachadas que financiam, através da atribuição de isenção de taxas municipais de publicidade e de ocupação da via pública por 6 meses;
 - O Quem cuida Ama cativa empresas a financiar as obras de recuperação de fachadas mediante a possibilidade das mesmas relevarem as verbas ou o material atribuído para esse fim como custos ou perdas do exercício, de valor superior a 100% dos mesmos, para efeitos de IRC, ao abrigo dos incentivos fiscais concedidos pelo Estatuto do mecenato.
 - A iniciativa “Permuta de bens presentes por bens futuros” baseia-se na taxa reduzida de IVA (5%) de que as autarquias beneficiam na realização de empreitadas de bens imóveis, para colocar fogos no mercado a baixo preço, de valor inferior ao das restantes zonas da cidade de Coimbra, de forma a cativar jovens para residir no centro histórico.

5.4.6 Programas de comparticipação de obras de reabilitação utilizados em zonas históricas (Ver Anexo F)

No **Porto**, o RECRIA tem sido o programa mais utilizado na recuperação do edificado privado do centro histórico e da baixa.

Actualmente mais de 10% da dotação nacional do programa está a ser aplicado na cidade do Porto, que conta, desde 2001, com cerca de 400 edifícios em recuperação, subsidiados pelo RECRIA²⁴⁰.

Os programas REHABITA, RECRIPH e SOLARH poderiam igualmente ser utilizados na requalificação do parque habitacional do centro histórico e da Baixa que, contudo têm revelado uma menor adesão, eventualmente fruto da sua menor divulgação.

O PROCOM tem sido utilizado na comparticipação de obras de modernização de estabelecimentos comerciais localizados na baixa.

Ao nível do edificado público e espaço envolvente foi recentemente utilizado o programa URBAN na recuperação da Quinta da Bonjóia.

No âmbito da iniciativa “Porto 2001 – Capital Europeia da Cultura”, foram realizadas 4 das 5 intervenções do programa de requalificação do espaço público da baixa do Porto.

A 5ª intervenção, na Av. dos Aliados e na Av. da Ponte está actualmente a ser custeada pela empresa METRO do Porto, S.A.

²⁴⁰ Cfr. Jornal de Notícias de 2 de Janeiro de 2005, pág. 21.

No centro histórico de **Vila Nova de Gaia** apenas tem sido utilizado o programa RECRIA na comparticipação de obras de recuperação do edificado privado e, mesmo assim, com uma reduzida taxa de adesão.

As obras de reabilitação da avenida marginal e praças adjacentes, entre a ponte D. Luís I e o cais de Gaia, foram comparticipadas ao abrigo de um programa excepcional estabelecido para efeitos de preparação da cimeira Ibero-Americana, que teve lugar na Alfândega do Porto.

As obras de requalificação do cais de Gaia foram suportadas pelo promotor privado que venceu o concurso público, lançado pela APDL, para a concessão da construção e exploração desse espaço, por 20 anos.

As obras de requalificação da marginal ribeirinha entre o cais de Gaia e a ponte da Arrábida foram comparticipadas pelo “Programa Ambiente da Área Metropolitana do Porto”.

No núcleo antigo de **Vila do Conde** e Azurara tem sido utilizado o programa RECRIA na comparticipação de obras de recuperação do edificado privado, embora, tal como sucede em Vila Nova de Gaia, com uma taxa de adesão muito reduzida²⁴¹.

O PROCOM tem também contribuído para a modernização de alguns estabelecimentos comerciais localizados no núcleo antigo.

Ao nível das obras de reabilitação de equipamentos públicos e do espaço público, o departamento de estudos e projectos do município tem obtido comparticipações financeiras através do programa PRAUD/Obras e do recurso a outros programas comunitários, ainda que não tenham sido não adoptados pelo governo nacional.

Em **Viana do Castelo**, o programa RECRIA tem sido utilizado com algum sucesso na recuperação do edificado privado, face às elevadas taxas de comparticipação das obras conseguidas, muito embora o nº de adesões ao programa seja bastante reduzido.

Entre Novembro de 2002 e Março de 2005, foram aprovados 7 processos de candidatura, com taxas de comparticipação do valor das obras a variar entre 39% e 83%²⁴².

O programa PROCOM tem sido utilizado para a renovação do tecido comercial das áreas do centro histórico.

O programa POLIS está actualmente a ser utilizado no centro histórico de Viana do castelo no ordenamento e requalificação do espaço público.

O município de **Lisboa** tem apoiado e incentivado os proprietários na candidatura aos programas RECRIA, REHABITA e RECRIPH tendo sido objecto de programas de comparticipação municipal aprovados, no período compreendido entre 2002 e 2004, 434 edifícios²⁴³.

²⁴¹ Cfr. informações prestadas pelo Director do Departamento de Estudos e Projectos da CMVC, em entrevista datada de 04.04.05.

²⁴² Cfr. informações prestadas pelo coordenador do GTL do Centro Histórico de Viana do Castelo, em entrevista datada de 22.04.05.

²⁴³ Cfr. informação disponível em “Renascer Lisboa – Edifícios objecto de programas de comparticipação municipal aprovados”, no endereço electrónico: www.cm-lisboa.pt

Recentemente foi instruída uma candidatura ao programa URBCOM para a qualificação e revitalização do espaço urbano, no âmbito do Programa Integrado de Intervenção do Castelo²⁴⁴.

Em **Coimbra** o RECRIA e o PRAUD têm sido os programas mais utilizados na recuperação do edificado privado do centro histórico.

Até 2002 o RECRIA participou obras em 217 fogos, à média de 6.000 € por fogo²⁴⁵.

O PRAUD tem sido utilizado no âmbito duma intervenção piloto desenvolvida no “Quarteirão Almedina”, para comparticipação de 25% do custo das obras de recuperação de fachadas e coberturas dos edifícios degradados, tendo sido recuperados apenas 30, até 1996²⁴⁶.

Além disso a CMC desenvolveu um projecto municipal de comparticipação do custo das obras de arranjo de instalações sanitárias e cozinhas, nos imóveis degradados onde residam idosos economicamente carenciados²⁴⁷.

Quadro 5.13 – Programa PRAUD/ Obras

Programa de comparticipação	Beneficiários	Tipo de obra	Valor da comparticipação
PRAUD	Proprietários ou inquilinos de imóveis degradados	Obras de cobertura e fachada	25% PRAUD ²⁴⁸ 25% CMC 50% Proprietário
Projecto de comparticipação camarária	Idosos economicamente carenciados, que residam em imóveis degradados	Obras de arranjo das instalações sanitárias e cozinhas	% a definir pela CMC

O PRAUD tem também sido sistematicamente utilizado na recuperação de edifícios públicos e na intervenção em espaços-públicos/ infra-estruturas.

O PROCOM foi utilizado pela CMC e pela Associação Comercial e Industrial de Coimbra (ACIC) para apoiar a revitalização comercial do centro da cidade, não só através da comparticipação de obras de modernização dos estabelecimentos comerciais mas também ao nível da requalificação do espaço público.

Em 1995, este projecto de urbanismo comercial envolvia 256 estabelecimentos comerciais numa área total de 34.700 m², compreendendo 18 espaços urbanos (ruas e praças).

O URBAN foi utilizado no centro histórico para criação e apoio de equipamentos sociais, em articulação com o PROCOM e o PRAUD.

O RECITE foi utilizado pela CMC para recuperar um edifício histórico em estado de degradação - a escola primária de Almedina.

²⁴⁴ Cfr. informação disponível em “Renascença Lisboa – Programas Integrados-Castelo” no endereço: www.cm-lisboa.pt

²⁴⁵ Cfr. dados fornecidos pelo Gabinete para o Centro Histórico da Câmara Municipal de Coimbra.

²⁴⁶ Cfr. dados fornecidos pelo Gabinete para o Centro Histórico da Câmara Municipal de Coimbra.

²⁴⁷ Cfr. folheto informativo da CMC.

²⁴⁸ Inicialmente a comparticipação do PRAUD era apenas de 20%.

Quadro 5.14 - Programas de comparticipação de obras de reabilitação utilizados em cada município, consoante o tipo de obras a financiar

Município	Obras no edificado		Obras no espaço público
	Privado	Público	
Porto	RECRIA, PROCOM	URBAN	Programa da "Porto 2001"
Vila Nova de Gaia	RECRIA		Programa da "Cimeira Ibero-Americana"
Vila do Conde	RECRIA, PROCOM	PRAUD, Prog. Comunitários	PRAUD, Prog. Comunitários
Viana do Castelo	RECRIA, PROCOM		PROCOM, POLIS
Lisboa	RECRIA, REHABITA, RECRIPH		URBCOM
Coimbra	RECRIA, PRAUD, PROCOM	PRAUD, URBAN, RECITE/ REBUILD	PRAUD, PROCOM

Considerando a descrição efectuada sobre os programas de comparticipação utilizados em cada município, é possível concluir que:

1. No que respeita aos programas de comparticipação de obras no **edificado privado**:

- O RECRIA é o único programa que tem sido utilizado em todos os municípios em análise, embora com diferentes intensidades:
 - No Porto, em Lisboa e em Coimbra e sobretudo nos dois primeiros, existe um grande número de imóveis arrendados em estado de degradação, motivo pelo qual este programa tem sido fomentado e apoiado pelas respectivas autarquias, o que se traduz nos seguintes números:
 - No Porto, desde 2001, encontram-se cerca de 400 edifícios em recuperação subsidiados pelo RECRIA;
 - Em Lisboa, no período compreendido entre 2002 e 2004 foram objecto de programas de comparticipação (RECRIA, REHABITA, RECRIPH) municipal aprovados 434 municípios.
 - Em Coimbra, até 2002, o RECRIA comparticipou obras em 217 edifícios, à media de 6.000 €/ fogo.
 - Em Vila Nova de Gaia, Vila do Conde e Viana do Castelo a taxa de adesão ao RECRIA tem sido muito reduzida, muito embora, no caso particular de Viana do Castelo as taxas de comparticipação das obras sejam bastante elevadas. Aqui, entre Novembro de 2002 e Março de 2005 foram apenas aprovados 6 processos de candidatura, mas com taxas de comparticipação do valor total das obras a variar entre 39% e 83%.
- O PROCOM tem sido utilizado na renovação do tecido comercial das áreas históricas do Porto, Vila do Conde e Viana do Castelo.
- Os programas REHABITA e RECRIPH só têm sido praticamente utilizados no município de Lisboa.
- O programa PRAUD/Obras apenas tem sido utilizado no município de Coimbra, no âmbito da comparticipação de obras de reabilitação no edificado privado.

2. Ao nível dos programas de comparticipação de obras no **edificado público**:

- O programa PRAUD/Obras tem sido utilizado pelos municípios de Vila do conde e Coimbra para reabilitação de edifícios públicos.
- O programa URBAN tem sido aplicado em áreas urbanas fortemente deprimidas e degradadas, como sejam a Quinta da Bonjóia em Campanhã, no Porto e algumas das zonas do centro histórico de Coimbra.
- Vila do Conde tem também recorrido a outros programas comunitários, ainda que não tenham sido adoptados pelo governo nacional.
- Não se tem conhecimento, por falta de informação disponível, de outros programas que tenham sido utilizados pelos municípios do Porto e de Lisboa, para comparticipação de obras de reabilitação de edifícios públicos.

3. Relativamente aos programas de comparticipação de obras no **espaço público**:

- O PROCOM tem sido aplicado nos municípios de Viana do castelo e Coimbra para o arranjo exterior dos espaços de circulação das zonas comerciais, com melhoria das infra-estruturas.
- O PRAUD/Obras tem sido utilizado em Vila do conde e, com mais intensidade em Coimbra na requalificação do espaço público e construção das infra-estruturas.
- O POLIS está actualmente a ser utilizado no centro histórico de Viana do Castelo para o ordenamento e requalificação do espaço público;
- O URBCOM será utilizado, o âmbito do projecto integrado do Castelo, em Lisboa, para a qualificação e revitalização do espaço urbano.
- Vila do Conde tem também concorrido a outros programas comunitários, ainda que não tenham sido adoptados pelo governo nacional, para efeitos de comparticipação de obras de reabilitação do espaço público.

Face ao exposto, Coimbra parece ser o município que melhor tem utilizado os programas de comparticipação de obras no edificado privado, no edificado público e no espaço público.

Efectivamente, no âmbito do edificado privado, além de incentivar a candidatura ao RECRIA para reabilitação de imóveis arrendados, faz uso do programa PRAUD/Obras na realização de obras nas fachadas e coberturas dos imóveis não arrendados, financia um programa municipal de comparticipação de obras em instalações sanitárias e cozinhas de prédios onde residam idosos economicamente carenciados e recorre ao PROCOM para a modernização dos estabelecimentos comerciais.

Ao nível do edificado público faz uso do PRAUD/Obras no centro histórico e do URBAN, em zonas especialmente deprimidas, não esquecendo até o RECITE/REBUILD na recuperação da escola primária da Almedina.

Na realização de obras no espaço público tem utilizado, mais uma vez, o PRAUD/Obras e, no caso de espaços públicos comerciais, o PROCOM.

5.4.7 Benefícios e agravamentos fiscais atribuídos pelos municípios, para efeito de reabilitação urbana das zonas históricas (Ver Anexo G)

O município do **Porto** prevê os seguintes benefícios e agravamentos fiscais:

1. ao nível das taxas pela concessão de licenças previstas na al. b) do art. 19º da LFL:
 - Isenção de taxas relativas à construção, reconstrução, alteração ou ampliação de habitações, por jovens entre os 18 e os 30 anos ou cuja soma de idades não exceda os 55 anos, no caso de casais, desde que o prédio se destine a habitação própria e permanente por 5 anos e se localize na Baixa tradicional²⁴⁹;
 - Isenção, até 31 de Dezembro de 2005, do pagamento das taxas devidas pela ocupação da via pública por motivo de obras de reconstrução, conservação, recuperação ou reabilitação do parque edificado localizado na Baixa²⁵⁰.
 - A isenção ou redução das taxas de publicidade e ocupação do domínio público nos locais onde ocorram obras de requalificação urbana²⁵¹.
2. ao nível da taxa pela realização, manutenção e reforço de infra-estruturas urbanísticas prevista na al. a) do art. 19º da LFL:
 - Isenção de taxas relativas à construção, reconstrução, alteração ou ampliação de habitações, por jovens entre os 18 e os 30 anos ou cuja soma de idades não exceda os 55 anos, no caso de casais, desde que o prédio se destine a habitação própria e permanente por 5 anos e se localize na Baixa tradicional²⁵²;
3. ao nível das compensações urbanísticas previstas no art. 44º e 57º do regime jurídico da urbanização e edificação (RJUE)²⁵³:
 - Isenção do pagamento da taxa de compensação pelos promotores de operações urbanísticas que não impliquem acréscimo da área bruta de construção;
 - Isenção do pagamento da taxa de compensação pelos promotores de operações urbanísticas que determinem acréscimo da área bruta de construção, até 25% da abc preexistente, desde que se situem na zona do Centro Histórico ou da Foz Velha; A abc ampliada que exceda os mencionados 25% está sujeita ao pagamento de compensação;
 - Redução de 60% do pagamento da taxa de compensação pelos promotores de operações urbanísticas que prevejam habitação unifamiliar, apenas na parte respeitante a este tipo de ocupação;

²⁴⁹ Cfr. art. 13º, nº 8 e 9, do Regulamento de Liquidação e Cobrança de Taxas e Outras Receitas Municipais de 2003.

²⁵⁰ Cfr. proposta nº 29432/03 da CMP, aprovada pela AM em 2 de Dezembro.

²⁵¹ Cfr. proposta nº 30264/03 da CMP, aprovada pela AM em 9 de Dezembro.

²⁵² Cfr. art. 13º, nº 8 e 9, do Regulamento de Liquidação e Cobrança de Taxas e Outras Receitas Municipais de 2003.

²⁵³ Cfr. art. 13º - A (Isenção e redução da taxa de compensação) do Regulamento de Liquidação e Cobrança de Taxas e Outras Receitas Municipais de 2003, alterado mediante proposta proposta nº 35199/04 da CMP, aprovada pela AM em 2 de Novembro.

4. ao nível das reduções ou agravamentos das taxas de IMI previstas nos termos do art. 112º do CIMI²⁵⁴:

- Redução de 5% da taxa de IMI a aplicar aos prédios urbanos situados na ACRRU, correspondente às zonas delimitadas das freguesias de Miragaia, Sé, S. Nicolau, Vitória e Santo Ildefonso;
- Redução cumulativa de 5% da taxa de IMI a aplicar aos prédios urbanos situados na ACRRU que apresentem projecto de reabilitação urbana;
- Redução cumulativa de 5% da taxa de IMI a aplicar a todos os prédios urbanos arrendados situados na cidade do Porto;
- Agravamento de 30% da taxa de IMI aplicável aos prédios urbanos degradados, considerando-se como tais os que face ao seu estado de degradação não cumpram satisfatoriamente a sua função ou façam perigar a segurança de pessoas e bens, com prejuízo dos benefícios constantes dos pontos anteriores.

O município de **Vila Nova de Gaia**, ao contrário de determinar benefícios fiscais em áreas objecto de reabilitação urbana, apenas prevê agravamentos das taxas de IMI, designadamente²⁵⁵:

- Agravamento de 30% da taxa de IMI aplicável aos prédios urbanos sitos em áreas objecto de operações de reabilitação urbana aprovadas, designadamente nas seguintes:
 - Área de intervenção do Programa Polis;
 - Áreas como tal definidas pelo POOC;
 - Área definida como centro histórico de Vila Nova de Gaia;
 - Áreas definidas como ACRRU;
- Agravamento de 30% da taxa de IMI aplicável aos prédios urbanos degradados, considerando-se como tal todos os imóveis relativamente aos quais, nos termos da legislação administrativa em vigor, tenham sido ordenadas e realizadas pela CM obras de conservação extraordinária ou beneficiação, por fazerem perigar a segurança de pessoas e bens;

O município de **Vila do Conde** prevê os seguintes benefícios fiscais:

1. ao nível das taxas pela concessão de licenças previstas na al. b) do art. 19º da LFL:
 - Isenção do pagamento de taxas das obras de recuperação de imóveis situados dentro do perímetro do Núcleo Antigo de Vila do Conde e Azurara²⁵⁶.

²⁵⁴ Cfr. Proposta/64/04/DMFP, de 11 de Outubro de 2004, aprovada em reunião de câmara de 25 de Outubro de 2004.

²⁵⁵ Cfr. proposta da CM de VN de Gaia de 2 de Julho de 2004, aprovada pela AM em 14 de Outubro do mesmo ano.

²⁵⁶ Cfr. nº 5 do Cap. I (Disposições Gerais) do Regulamento para as intervenções no perímetro do núcleo antigo de Vila do Conde e Azurara.

2. ao nível da taxa pela realização, manutenção e reforço de infra-estruturas urbanísticas prevista na al. a) do art. 19º da LFL:

- A taxa municipal pela realização de infra-estruturas urbanísticas não é devida no caso de obras a executar no núcleo antigo de Vila do Conde e Azurara, com excepção das áreas ampliadas²⁵⁷.

O município de **Viana do Castelo** apenas contempla benefícios fiscais ao nível das taxas pela concessão de licenças, nomeadamente:

- Isenção de taxas pela emissão de licença ou autorização de loteamentos ou obras em áreas definidas como degradadas no PDM, desde que contribuam para a sua reabilitação urbana²⁵⁸.
- Isenção de taxas pela prorrogação do prazo para início da execução obrigatória de obras inscritas no Programa de Valorização Urbana do Centro Histórico de Viana do Castelo.

É também o único município que estipula um agravamento de taxas pela concessão de licenças, designadamente:

- Agravamento da taxa pela ocupação da via pública por motivo de obras quando estas se localizem na zona arqueológica de Viana do Castelo (Agravamento de 50% a partir de 120 dias; 100% a partir de 12 meses)²⁵⁹.

O município de **Lisboa** prevê os seguintes benefícios e agravamentos fiscais:

1. ao nível da taxa pela realização, manutenção e reforço de infra-estruturas urbanísticas prevista na al. a) do art. 19º da LFL:

- Isenção de TRIU na ampliação ou alteração de uso de edifícios ou respectivas fracções, bem como na reconstrução de edifícios, até ao valor dos custos demonstrados com²⁶⁰:
 - As obras de reabilitação de edifícios destinadas a resolver anomalias construtivas, funcionais, higiénicas e de segurança acumuladas ao longo dos anos;
 - As obras de restauro em edifícios classificados, em vias de classificação ou aos quais tenha sido atribuído o prémio Valmor, bem como em imóveis ou conjuntos edificados constantes do Inventário Municipal do Património.
 - A manutenção de fachadas pré-existentes nos edifícios a reconstruir, desde que revistam de reconhecido interesse histórico ou arquitectónico.

²⁵⁷ Cfr. al. e) do art. 38º do Regulamento Municipal de Urbanização, Edificação, Liquidação e Cobrança de Taxas, do Município de Vila do Conde, aprovado em Assembleia Municipal de 28.02.05, sob proposta da Câmara de 10.02.2005.

²⁵⁸ Tabela de Taxas da CMVC; al. e) da observação nº2 ao art. 7º; al. f) da observação nº8 ao art. 9º.

²⁵⁹ Tabela de Taxas da CMVC; art. 10º e 11º; Observação 2;

²⁶⁰ Cfr. nº 3 do art. 3º do Regulamento Municipal da Taxa Municipal pela Realização de Infra-estruturas Urbanísticas de 2003.

2. ao nível das reduções ou agravamentos das taxas de IMI previstas nos termos do art. 112º do CIMI²⁶¹:

- Redução de 20% do valor da taxa a aplicar nos prédios reabilitados e em reabilitação inseridos nas freguesias da Baixa e das ACRRU, a aplicar após o decurso do prazo de isenção previsto no art. 40º-A do EBF.
- Redução de 10% da mesma taxa para prédios arrendados para habitação localizados nas freguesias da Baixa e das ACRRU.
- Agravamento de 30% da taxa aplicável a prédios urbanos degradados, que tenham pendentes notificações municipais de intimação para realização de obras, ao abrigo do nº 2 do art. 89º do DL nº 555/99, enquanto durar a situação ou não forem executadas as obras intimadas

O município de **Coimbra** contempla os seguintes benefícios ao nível das taxas pela concessão de licenças e da taxa pela realização, manutenção e reforço das infra-estruturas urbanísticas:

- Isenção das respectivas taxas até ao final de 2005, das operações urbanísticas sujeitas a licenciamento ou autorização administrativa em imóveis sitos na ACRRU do Centro Histórico.
- A isenção é estendida até final de 2006 para as operações urbanísticas levadas a efeito por proprietários, senhorios ou inquilinos com idade inferior a 30 anos²⁶².
- Dispensa ou redução do pagamento de taxas pela ocupação da via pública ou pela execução de obras, no âmbito de intervenções prioritárias que obedeçam a objectivos estratégicos na área do centro histórico²⁶³.

Face ao que foi anteriormente descrito, oferece-se realizar as seguintes conclusões:

1. O **Porto** é o único município que adopta todos os 4 tipos de benefícios e agravamentos fiscais ao seu dispor na área geográfica do Centro Histórico e da Baixa, face ao grau de degradação do edificado, que é o mais elevado dos 6 municípios em análise²⁶⁴ (54% do nº total de edifícios encontra-se em mau estado de conservação, segundo os critérios do INE).

Refira-se contudo que esses benefícios podem ainda ser substancialmente alargados e aumentados, designadamente através:

- da extensão da isenção de taxas relativas à construção, reconstrução, alteração ou ampliação de habitações para outras classes etárias, que não apenas os jovens;

²⁶¹ Cfr. proposta nº 526/2004 da CML, aprovada pela AM em 2 de Novembro.

²⁶² Cfr. Art. 22º do Regulamento Municipal de Edificação, Recuperação e Reconversão Urbanística da ACRRU do Centro Histórico da Cidade de Coimbra de 2002, alterado pelo Edital nº 137/2005 de 13 de Abril.

²⁶³ Cfr. art. 159º, nº4, do Regulamento Municipal de Urbanização e Edificação, Taxas e Compensações Urbanísticas de Coimbra (RMUE), de 2004.

²⁶⁴ Não foram disponibilizados dados para confirmar o grau de degradação das áreas históricas de Lisboa, no entanto admite-se que seja inferior ao verificado no Porto, pelo facto da autarquia ter vindo a praticar, desde 1995, uma política incentivadora da reabilitação e pela maior atractividade do mercado imobiliário da capital.

- da utilização dos limites máximos de redução da taxa de IMI previstos no CIMI, que são de 30% nos prédios localizados em áreas objecto de reabilitação urbana e de 20% nos prédios arrendados, contra os 5% actualmente estabelecidos para cada um dos casos.
- 2. O município de **Vila Nova de Gaia** constitui um caso paradoxal porque apesar de apresentar um elevado grau de degradação do parque edificado do centro histórico, sobretudo nas ruas e quarteirões interiores, não prevê a atribuição de qualquer benefício fiscal que fomente a sua reabilitação.
Pelo contrário, agrava ao máximo a taxa de IMI sobre todos os prédios aí localizados, independentemente de alguns já se poderem encontrar reabilitados ou em processo de reabilitação.
- 3. **Vila do Conde** prevê benefícios fiscais para obras a realizar no núcleo antigo ao nível da isenção de taxas por concessão de licenças e da taxa pela realização, manutenção e reforço de infra-estruturas urbanísticas, nada impondo quanto às compensações urbanísticas e às taxas de IMI.
Julga-se que o facto de um quarto do parque edificado do núcleo antigo de Vila do conde e Azurara se encontrar mau estado de conservação ou ruína (segundo a planta de análise do PU de Vila do conde e Azurara de 1996), poderá justificar a criação de benefícios fiscais ao nível da compensação urbanística e a utilização dos benefícios e agravamentos previstos no CIMI, ao nível da respectiva taxa, com vista a obviar a sua reabilitação.
- 4. No centro histórico de **Viana do castelo** somente são previstos benefícios ao nível das taxas por concessão de licenças, situação que pode ser explicada por constituir, no conjunto do 6 analisados, aquele que apresenta o menor grau de degradação (9% do nº total de edifícios encontra-se em mau estado de conservação ou ruína, segundo levantamento efectuado em 2000, para efeitos de candidatura do GTL ao PRAUD).
Por outro lado, os benefícios não podem ser estendidos à TRIU nem às compensações urbanísticas porque estes tributos não se encontram sequer regulamentados nesse município.
Contudo, pensa-se ser de toda a utilidade que o município agrave ao máximo (30%) a taxa de IMI sobre os imóveis degradados aí situados, com vista a incentivar a sua reabilitação.
Note-se ainda que Viana do castelo é o único dos municípios analisados que impõe o agravamento das taxas pela concessão de licenças de ocupação da via pública no centro histórico, designadamente na zona arqueológica de Viana do Castelo.
- 5. O município de **Lisboa** prevê benefícios ao nível da TRIU e das taxas de IMI, de incentivo à reabilitação urbana, havendo porém margem para o alargamento das reduções das taxas de IMI aos limites máximos, nomeadamente:
 - de 20% para 30% nos prédios reabilitados e em reabilitação e
 - de 10% para 20% nos prédios urbanos arrendados

, localizados nas áreas históricas mais degradadas e com menor valor imobiliário.

Em determinados casos pode também ser justificável a criação de benefícios fiscais ao nível das taxas por concessão de licenças e das compensações urbanísticas.

6. **Coimbra** contempla, tal como Vila do conde, benefícios fiscais ao nível das taxas pela concessão de licenças e da TRIU. Face ao elevado grau de degradação do seu centro histórico (36% do nº total de edifícios encontra-se em mau estado de conservação ou ruína, segundo levantamento efectuado em 2002 pela Divisão de Recuperação do Centro Histórico) poder-se-á justificar a criação de isenções ao nível das compensações urbanísticas e, sobretudo, o estabelecimento de taxas reduzidas de IMI para imóveis reabilitados e em reabilitação (até 30%) e para prédios arrendados (até 20%), em oposição ao agravamento da taxa de IMI para os prédios degradados (até 30%).

Neste contexto, importa, no entanto, ressaltar que a utilização de agravamentos fiscais pode não ser adequada nos centros históricos ou nas zonas desses centros onde a procura seja fraca ou inexistente, uma vez que em vez de funcionarem como dinamizadores do mercado, por obrigarem os proprietários a vender, poderão penalizá-los injustamente ou desencorajar os promotores que, frequentemente, necessitam de tempo para comprar e emparcelar imóveis de diversos proprietários, para elaborar um melhor projecto.

5.4.8 Outras iniciativas dos municípios para apoio à reabilitação urbana de zonas históricas (Ver Anexo H)

Além das medidas, iniciativas e programas anteriormente descritos e adoptados por cada município para efeitos de reabilitação urbana de zonas históricas, existem outras que se passarão a descrever de seguida, nomeadamente:

1. A gestão urbanística prioritária das operações urbanísticas situadas em áreas objecto de reabilitação urbana.
2. Candidatura do centro histórico a património mundial.
3. Instrução de processos de determinação de obras ou execução de obras coercivas no edificado degradado das zonas históricas.
4. Constituição de sociedades de reabilitação urbana nas zonas históricas degradadas.

5.4.8.1 Gestão urbanística prioritária

No **Porto** foi constituído, em 2005, dentro da direcção municipal de urbanismo, um gabinete de apreciação liminar dos projectos e foram definidos, nas duas Divisões Municipais de Gestão Urbanística, 3 níveis de prioridades para o licenciamento ou autorização de operações urbanísticas, consoante o tipo de investimento e a sua localização, sendo que os investimentos

na Baixa e no Centro Histórico, em especial os projectos desenvolvidos no âmbito da Porto Vivo, SRU, foram incluídos no 1º nível de prioridades²⁶⁵.

Daqui decorre, conforme atrás já foi referido, que a competência de análise e licenciamento dos projectos localizados na área de intervenção da Porto Vivo, SRU continua a ser exercida pela CMP, não transitando para a esfera de competências dessa sociedade.

Em **Vila Nova de Gaia, Vila do Conde e Viana do Castelo** não foram estabelecidas prioridades para o licenciamento ou autorização das operações urbanísticas localizadas nos centros históricos, pese embora, nos dois últimos casos, sejam objecto de parecer ou informação de unidades orgânicas específicas de apoio aos centros históricos respectivos (Departamento de Estudos e Projectos da Câmara Municipal de Vila do Conde; GTL do Centro Histórico de Viana do Castelo).

Em **Lisboa**, o licenciamento e autorização de operações urbanísticas nas áreas históricas é também centralizado na direcção municipal de gestão urbanística da CML, embora sejam sujeitas à informação e parecer das unidades de projecto respectivas que, por sua vez, dependem doutra direcção municipal (Direcção Municipal de Conservação e Reabilitação)²⁶⁶.

Em **Coimbra** foi ultimamente criada uma “LINHA VERDE” para autorização ou licenciamento de operações urbanísticas que intervenham no Centro Histórico, com os seguintes objectivos²⁶⁷:

- Desburocratizar e simplificar, ao máximo, a tramitação administrativa do processo, facilitando e lubrificando a relação dos técnicos municipais com o IPPAR e com os proprietários, através da utilização crescente do contacto telefónico directo e do correio electrónico.
- Apoiar de forma consistente o proprietário, inquilino ou investidor privados, de modo que a aprovação de projectos na área do Centro Histórico seja mais célere do que em qualquer outra área do concelho.

Assim, constata-se que:

No contexto dos 6 municípios analisados somente **Porto e Coimbra** apostaram, embora muito recentemente, na gestão urbanística prioritária das operações que intervêm sobre as respectivas zonas históricas.

- O Porto definiu 3 níveis de prioridades no licenciamento ou autorização de operações urbanísticas, atribuindo o 1º nível de prioridades aos investimentos na Baixa e no Centro Histórico, em especial aos projectos desenvolvidos no âmbito da “Porto Vivo, SRU”.

²⁶⁵ Cfr. Jornal de Notícias – Grande Porto, de 2 de Janeiro de 2005.

²⁶⁶ Cfr. reestruturação orgânica dos serviços da CML, publicada em 23 de Novembro de 2002.

²⁶⁷ Cfr. informações prestadas pelo Director do Gabinete para o Centro Histórico da Câmara Municipal de Coimbra, em entrevista datada de 03.05.05.

- Coimbra criou uma “LINHA VERDE” que visa privilegiar, desburocratizar e acelerar o licenciamento ou autorização de operações urbanísticas no centro histórico.

5.4.8.2 Candidatura do centro histórico a Património Mundial

O centro histórico do **Porto** já se encontra classificado património mundial pela UNESCO desde 1996, em virtude do trabalho então desenvolvido pelo já extinto CRUARB e do empenhamento da CMP, na consecução desse objectivo.

Actualmente, a garantia da sua reabilitação e preservação compete à divisão municipal de conservação do centro histórico²⁶⁸.

Em **Vila Nova de Gaia** foi celebrado em 2002 um protocolo entre a CM e uma fundação local no sentido de se estudar a viabilidade da candidatura do centro histórico a património mundial. Só muito recentemente o executivo voltou a demonstrar interesse em candidatar as caves de vinho do Porto a património mundial anunciando, como uma das medidas a tomar, o alargamento dos planos de pormenor existentes, que só abrangem a frente de rio, a toda a zona do entreposto do vinho do Porto²⁶⁹, que foi legalmente estabelecido em 1926.

Relativamente a **Vila do Conde** não há conhecimento de qualquer iniciativa de candidatura do núcleo antigo de Vila do Conde e Azurara a património mundial.

Em **Viana do Castelo**, o PP do centro histórico, em vigor desde 2002, assume claramente como um dos seus objectivos a criação de condições para sua classificação como património mundial²⁷⁰.

Nesse sentido, o município tem realizado investimentos na requalificação do espaço público, mediante fundos próprios e programas de participação como o PROCOM e o POLIS, além de manter um GTL, a expensas da câmara, destinado a apoiar a reabilitação dessa área.

Em **Lisboa**, desde 1995 que o PDM em vigor prevê a necessidade de preservar a identidade histórica e arquitectónica da Baixa com vista à sua classificação como património mundial. Com esta finalidade, a valorização deste sítio começou com a afectação de verbas do Fundo Remanescente do Chiado para a concretização de múltiplos projectos de beneficiação e foi reforçada recentemente com a criação da sociedade de reabilitação urbana “Baixa Pombalina, SRU” e com a apresentação da candidatura à UNESCO em 27.05.2004.²⁷¹

²⁶⁸ Cfr. Macroestrutura do Município do Porto, publicada em 16 de Maio de 2003.

²⁶⁹ Cfr. JN de 2 de Junho de 2005.

²⁷⁰ Cfr. al. b) do art. 1º do PP do Centro Histórico de Viana do Castelo, publicado em 9 de Agosto de 2002.

²⁷¹ Cfr. informação disponível no endereço electrónico www.cm-lisboa.pt, em “Renascer Lisboa – Candidatura da Baixa Pombalina a Património Mundial”.

Coimbra já prevê a classificação da Alta como património mundial desde 1990, aquando da criação do projecto global de intervenção designado “Projecto Almedina”, vocacionado para a reabilitação urbana das zonas históricas do concelho²⁷².

Ultimamente têm sido tomadas algumas medidas específicas com essa finalidade, entre as quais²⁷³:

- A formação de um GTL para a ACRRU do centro histórico intramuros da cidade de Coimbra;
- A elaboração de um PP para a zona da Alta de Coimbra.

Face ao descrito, constata-se que:

- No conjunto dos seis municípios analisados apenas o **Porto** possui o seu centro histórico classificado como património mundial.
- Dos restantes 5 municípios, todos demonstram interesse em classificar o seu centro histórico como património mundial, com excepção de **Vila do Conde**.
- **Viana do Castelo, Lisboa e Coimbra** já apresentaram medidas concretas para atingir esse objectivo, nomeadamente:
 - Viana do Castelo elaborou e publicou um PP para o centro histórico, além de ter vindo a realizar investimentos substanciais na requalificação do espaço público, com a ajuda de um GTL, criado especificamente para apoiar as intervenções na área a candidatar a património mundial.
 - Lisboa já formalizou a candidatura da baixa a património mundial, tem concretizado vários projectos de beneficiação dessa área, além de ter criado recentemente a “Baixa Pombalina, SRU”.
 - Coimbra encontra-se neste momento a formar um GTL e desenvolver um PP, especificamente para a zona da Alta, com intenção de a candidatar a património mundial.
- **Vila Nova de Gaia** apenas tem demonstrado a intenção de candidatar, inicialmente, em 2002, o centro histórico e agora, em 2005, as caves do vinho do Porto, a património mundial, embora não tenha ainda promovido quaisquer acções concretas nesse sentido.

²⁷² Cfr. “Alta de Coimbra. Que futuro para o passado?”, GAAC, 1994, pág. 141.

²⁷³ Cfr. informações prestadas pelo Director do Gabinete para o Centro Histórico da Câmara Municipal de Coimbra, em entrevista datada de 03.05.05.

5.4.8.3 Processos de determinação de obras ou execução de obras coercivas no edificado degradado das zonas históricas.

No **Porto** foi recentemente criado, em 2005, o Gabinete de Segurança e Salubridade, em dependência directa do vice-presidente da CMP²⁷⁴, com o objectivo de:

- sinalizar as situações de degradação, especialmente as que se encontram em derrocada eminente (actualmente existem no Porto 200 casas em derrocada eminente);
- realizar despejos coercivos, assegurando o realojamento dos inquilinos;
- aplicar coimas aos proprietários-senhórios de prédios em ruína;

Em **Vila Nova de Gaia e Vila do Conde** não existe qualquer iniciativa específica para instrução de processos de determinação de obras nos edifícios degradados do centro histórico ou, quando o proprietário não as execute, para execução de obras coercivas.

Em **Viana do Castelo** o GTL promove a instrução de processos de determinação de obras de conservação ou demolição, nos termos dos artigos 89º e 90º do RJUE, e presta apoio técnico gratuito aos proprietários na escolha das soluções construtivas adequadas²⁷⁵. Em 2000 contavam-se 144 vistorias em 382 edifícios que necessitavam de obras²⁷⁶.

Faz parte da estratégia de intervenção da CM de **Lisboa** a intervenção activa junto dos proprietários através da instrução de processos de intimação relativos aos edifícios em mau estado de conservação, mediante a definição de eixos prioritários de intervenção em áreas centrais de atravessamento e bairros históricos²⁷⁷, de acordo com:

- o estado de conservação do edificado,
- a localização da malha urbana e
- as condições sociais da população

, nos quais se procede:

- à realização, de forma sistemática, de vistorias para identificação das patologias,
- à intimação dos particulares para a execução das obras de conservação previstas na lei e
- à realização de obras coercivas, em substituição do proprietário, nos termos da lei.

No período compreendido entre 2002 e 2004 contabilizaram-se 940 edifícios que foram objecto de intimação para realização de obras de conservação²⁷⁸.

²⁷⁴ Cfr. Jornal de Notícias – Grande Porto, de 2 de Janeiro de 2005.

²⁷⁵ Cfr. informações prestadas pelo coordenador do GTL de Viana do Castelo, em entrevista datada de 22.04.05.

²⁷⁶ Cfr. levantamento efectuado em 2000, para efeitos de candidatura do GTL do Centro Histórico de Viana do Castelo, ao programa PRAUD.

²⁷⁷ Cfr. informação disponível no endereço electrónico www.cm-lisboa.pt, em “Renascer Lisboa – Eixos prioritários de intervenção”.

²⁷⁸ Cfr. informação disponível no endereço electrónico www.cm-lisboa.pt, em “Renascer Lisboa – Edifícios objecto de processos de intimação para obras de conservação”.

Em **Coimbra** o Gabinete para o Centro Histórico tem instruído alguns processos de intimação para realização de obras, no entanto, na falta de resposta pelos proprietários, a CMC tem-se substituído aos mesmos na realização das obras até ao esgotamento das verbas municipais disponibilizadas para o efeito que, por serem reduzidas, limitam bastante a esse tipo de actuação²⁷⁹.

Assim, verifica-se que:

- **Vila Nova de Gaia e Vila do Conde** constituem os únicos municípios que não promovem qualquer iniciativa específica para instrução de processos de determinação de obras nos edifícios degradados do centro histórico ou, quando o proprietário não as execute, para execução de obras coercivas.
- O **Porto e Lisboa** possuem unidades orgânicas específicas, com objectivos bem definidos para esse efeito, designadamente:
 - O Gabinete de Segurança e Salubridade, em dependência directa do vice-presidente da CM no Porto;
 - O Departamento de Conservação de Edifícios Particulares integrado na Direcção Municipal de Conservação e Reabilitação Urbana, em Lisboa;

No entanto refira-se que o gabinete da CMP é sobretudo vocacionado para situações de emergência, ao passo que o departamento da CML tem um campo de actuação mais vasto, incluindo não só os edifícios em ruína ou derrocada eminente, mas também os que apresentem problemas ao nível da sua conservação.

- **Viana do Castelo** promove a instrução de processos de determinação de obras de conservação ou demolição no centro histórico, através do GTL.

5.4.8.4 Sociedades de Reabilitação Urbana (SRU's)

No **Porto** foi constituída, em Novembro de 2004, a Porto Vivo, SRU – Sociedade de Reabilitação Urbana da Baixa Portuense, SA, que tem como missão conduzir o processo de reabilitação urbana da Baixa Portuense, nos termos do regime jurídico especial criado para o efeito, segundo o qual as SRU podem, entre outras competências²⁸⁰:

- licenciar e autorizar operações urbanísticas;
- expropriar bens imóveis destinados à reabilitação urbana;
- proceder a operações de realojamento;
- fiscalizar as obras de reabilitação urbana;

²⁷⁹ De acordo com informações prestadas pelo Director do Gabinete para o Centro Histórico, em entrevista de 03.05.05, as verbas esgotam-se geralmente em Maio do ano corrente, ainda antes de metade do ano.

²⁸⁰ Cfr. informação disponível no endereço electrónico www.portovivosru.pt

À Porto Vivo cabe o papel de:

- orientar o processo de reabilitação urbana;
- elaborar a estratégia de intervenção;
- mediar as relações entre proprietários e investidores e entre proprietários e arrendatários;
- realizar directamente a operação de reabilitação, em caso de necessidade;

Os cinco grandes objectivos da Porto Vivo, SRU são:

- A requalificação urbana;
- A revitalização económica;
- A recomposição social;
- A modernização infraestrutural;
- A gestão eficaz do centro urbano;

A área de intervenção estatutária da Porto Vivo, SRU coincide com a ACRRU, com cerca de 1000 ha. Contudo, por razões operacionais foi delimitada uma Zona de Intervenção Prioritária (ZIP), com metade dessa área (500 ha), na qual se concentrará o esforço de reabilitação urbana, que engloba o Centro Histórico do Porto, a Baixa tradicional e partes significativas das freguesias do Bonfim, Santo Ildefonso, Massarelos e Cedofeita.

Em **Vila Nova de Gaia** foi ultimamente constituída, em Janeiro de 2005, uma SRU para facilitar a requalificação do centro histórico e a margem do Rio Douro desde a ponte D. Luís até ao Cabedelo (Seca do Bacalhau) inclusive.

Em **Vila do conde** e **Viana do Castelo** não existe nem se prevê a constituição de qualquer SRU.

Em **Lisboa** a “Baixa Pombalina, Sociedade de Reabilitação Urbana, EM” tem como missão²⁸¹:

- Promover a reabilitação urbana do edificado e do espaço público nas áreas da Baixa, S. Paulo e Alfama;
- Contribuir para a resolução das questões de natureza urbana, social, ambiental e económica que este centro em estado de desertificação apresenta.
- Contribuir para a melhoria significativa da qualidade de vida e dos níveis de competitividade para residentes, comerciantes e trabalhadores na área da Baixa Pombalina.

Os princípios orientadores da estratégia de reabilitação são:

- Privilegiar uma escala de intervenção diferente da geralmente considerada em reabilitação: agora, o **conjunto edificado**, em regra, o quarteirão ou a frente de rua, em vez do imóvel individualizado;

²⁸¹ Cfr. informação disponível no endereço electrónico www.cm-lisboa.pt, em “Empresas Municipais”.

- Aplicar uma **visão sistémica** do objecto de reabilitação, considerando as suas dimensões histórica e patrimonial, técnica e construtiva, mas igualmente as dimensões ambiental e social, financeira e económica;
- Aplicar uma acentuada **redução das tramitações administrativas** no que se refere ao licenciamento da obra.
- Em resumo, passar da recuperação estrita do edificado para a **reabilitação urbana global**, envolvendo a revitalização dos usos, das acessibilidades e do espaço público.

A zona de intervenção da Baixa Pombalina, SRU abrange a quase totalidade da área candidata a Património Mundial, para garantir a uniformidade de estratégias e metodologias de intervenção nesta zona histórica da cidade. Note-se, aliás, que o ICOMOS²⁸² estabelece a taxa mínima de reabilitação do edificado em 80%, como condição de elevação dum sítio a património mundial.

A área de intervenção enquadra, assim, uma área de 77,83 ha onde se incluem as freguesias de Sacramento, Mártires e S. Nicolau e parte das freguesias da Madalena, S. Paulo, Encarnação e Santa Justa.

Na zona de intervenção foi possível distinguir áreas diferenciadas com características comuns ao nível da tipologia de malha urbana, dos usos, do tipo de edificado e espaço público existentes, a partir das quais foram definidas 9 Unidades Operativas de Reabilitação (UOR) que agregadas constituem a totalidade da zona de intervenção, designadamente: UOR 1 – Alfama Rio; UOR 2 – Terreiro do Paço; UOR 3 – S. Paulo; UOR 4 – Baixa Nascente; UOR 5 – Baixa Poente; UOR 6 – Chiado Sul; UOR 7 – Chiado Norte; UOR 8 – Praças; UOR 9 – Alto de Santa Catarina.

Em **Coimbra** foi, também, recentemente constituída a “Coimbra Viva, SRU” com a missão de conduzir o processo de reabilitação urbana da área histórica da Baixa que se encontra muito degradada e que apresenta características morfológicas adequadas a uma intervenção por quarteirões.

Note-se que a Alta de Coimbra, cuja reabilitação está a ser orientada pelo gabinete para o centro histórico, possui características distintas que apenas possibilitam uma intervenção edifício a edifício ou mesmo fogo a fogo, quer pela difícil topografia da zona, quer porque, com muita frequência, os prédios não se encontram, sequer, devidamente individualizados entre eles²⁸³.

Assim, a área de intervenção estatutária da “Coimbra Viva, SRU” é o Centro Histórico de Coimbra, com 131,3 ha, mas a sua área prioritária de intervenção é a Baixa, que abrange apenas cerca de 14 ha²⁸⁴.

A SRU dividiu a Baixa de Coimbra em 8 áreas distintas, que correspondem a 8 unidades de intervenção, para cada uma das quais será elaborado um Documento Estratégico.

²⁸² Conselho Internacional dos Monumentos e dos Sítios.

²⁸³ Cfr. informações prestadas pelo Director do Gabinete para o Centro Histórico da CMC, em 03.06.05.

²⁸⁴ Cfr. informações fornecidas pelo presidente da “Coimbra Viva, SRU”, em entrevista datada de 16 de Junho de 2005.

Pretende-se que a reabilitação urbana das unidades de intervenção seja efectuada em parceria com os privados, que assumirão os custos das obras e das expropriações, incluindo as eventuais indemnizações ou realojamentos.

O promotor ou promotores que assumam a reabilitação de determinada unidade de intervenção devem cumprir algumas regras estabelecidas pela CMC, designadamente:

- destinar 10% da abc a habitação a custos controlados (HCC) e
- destinar 10% da abc para realojamentos,

, ficando os restantes 80% disponíveis para comercialização livre.

No entanto, segundo informações da SRU, uma vez que se pretende que a intervenção seja um sucesso, serão estabelecidos alguns critérios para fixação do preço de venda dos fogos habitacionais, de modo a evitar que os preços “disparem” e aqueles não se vendam.

Do supra exposto, resulta que:

- Apenas os 4 maiores municípios (Porto, V. N. de Gaia, Lisboa e Coimbra), da amostra em análise, constituíram SRU's.
- No entanto, as áreas de intervenção das SRU analisadas, nem sempre são proporcionais à dimensão das zonas históricas do município, uma vez que:
 - A **Porto Vivo**, SRU é, de longe, a que abrange a maior área de intervenção estatutária (ACRRU, com 1000 ha) mesmo que tenha sido reduzida para metade (ZIP com 500 ha), por motivos operacionais.
 - A **SRU de Vila Nova de Gaia** é a que abarca a segunda maior área de intervenção, intervindo não só sobre o centro histórico (144 ha), mas também sobre a marginal fluvial entre a ponte D. Luís e o cabedelo.
 - A **Baixa Pombalina**, SRU limita a sua intervenção à Baixa de Lisboa, com uma área de 74 ha.
 - A **Coimbra Viva**, SRU, apesar de apresentar uma área estatutária de grande dimensão (131,3 ha), confinou prioritariamente a sua intervenção à Baixa de Coimbra, com apenas 14 ha.
- Das 4 SRU's analisadas, as do Porto e de Lisboa são as que melhor definem a sua missão, objectivos, orientações e área de intervenção, constatando-se que as de Gaia e Coimbra ainda se encontram num estágio de desenvolvimento mais atrasado.

5.4.9 Estratégia global de intervenção e modelo de operacionalização (Ver Anexo I)

No **Porto** a estratégia global de intervenção encontra-se descrita no Masterplan para a Revitalização Urbana e Social da Baixa do Porto²⁸⁵, cuja operacionalização passa pela concretização das seguintes medidas:

²⁸⁵ Masterplan (Síntese Executiva), Proposta de Abril de 2005.

1. Constituição de parcerias com entidades públicas e ou privadas, designadamente para a Reabilitação Física:
 - VIV'A BAIXA – Programa de actuação sobre o edificado residencial, ocupado ou desocupado, tendente a ajudar os proprietários, os investidores e inquilinos.
 - ConVIVER NA BAIXA – Programa de actuação sobre o espaço público, tendente a incentivar o “uso da rua” pelos cidadãos e pelas actividades.
 - PORTO COM PINTA – Programa de apoio à reabilitação das fachadas.
 - Laboratório/ Centro de conhecimento de técnicas e materiais associados à reabilitação de edifícios;
 - Sistema de acompanhamento das intervenções e certificação de edifícios;
2. Criação de um quadro de Programas de Incentivo às intervenções, baseados no apoio técnico, em espécie e ou fiscal, de nível nacional ou municipal, dirigidos:
 - ao Domínio Público – Infra-estruturas Colectivas: BEI e Fundos Comunitários de apoio à reabilitação;
 - ao Mercado Empresaria;
 - à habitação – Promotores/ Proprietários:
 - SIM PORTO;
 - Benefício fiscal em sede de IRS e IRC para novas reabilitações;
 - Redução de taxas municipais sobre aquisição e reabilitação de habitações;
 - Incentivos a novas famílias residentes;
 - Incentivos bancários – linhas de crédito especiais;
3. Elaboração de Normas de Reabilitação dos imóveis e do espaço público;
4. Fomento da política Cooperativa na reabilitação de conjuntos edificados destinados a habitação;
5. Criação da figura de Gestor de Área Urbana para espaços territoriais delimitados;
6. Desenvolvimento dos projectos de execução no respeito pelos princípios do desenvolvimento sustentável;

Em **Vila Nova de Gaia** não existe qualquer estratégia definida nem modelo de operacionalização associado.

Em **Vila do Conde**, ainda que não se encontre formalizada qualquer estratégia global de intervenção, é possível dizer que o modelo de reabilitação adoptado se baseou, numa primeira fase, na reestruturação e recuperação de edifícios públicos existentes ou adquiridos no núcleo antigo para afectação a equipamentos públicos, como elemento indutor do processo de reabilitação do edificado privado existente nessa área²⁸⁶.

Mais recentemente, a CM tem investido na requalificação do espaço público do referido núcleo antigo continuando, no entanto, a atribuir uma reduzida importância à reabilitação do edificado

²⁸⁶ Cfr. entrevista datada de 02.05.05, com o Director do Departamento de Estudos e Projectos da CMVC.

privado, apesar de ter estabelecido algumas isenções de taxas municipais para as operações urbanísticas ali situadas.

A Câmara Municipal de **Viana do Castelo** também não formalizou uma estratégia global de intervenção, mas tem executado de forma estruturadas, as seguintes acções concretas:

- Criação de um GTL para o Centro Histórico, para apoio dos proprietários privados que pretendam reabilitar o edificado aí localizado, na candidatura ao programa RECRIA e na elaboração de projectos de reabilitação;
- Elaboração e publicação, em 2002, do PP do Centro Histórico que enquadra as intervenções nesta zona de modo a garantir a qualidade necessária à sua futura candidatura a património mundial;
- Investimento municipal na requalificação do espaço público do Centro Histórico;
- Instrução, pelo GTL do Centro Histórico, de processos de determinação de obras de conservação ou demolição e prestação de apoio técnico gratuito na escolha das soluções construtivas adequadas.

A CM de **Lisboa** formalizou recentemente a estratégia “Renascer Lisboa” cuja operacionalização assenta nos seguintes vectores²⁸⁷:

1. Intervenção activa junto dos proprietários através da instrução de processos de intimação relativos aos edifícios em mau estado de conservação, mediante a definição de eixos prioritários de intervenção.
2. Incentivo e apoio aos proprietários na candidatura aos programas de comparticipação de obras de conservação instituídos, nomeadamente ao RECRIA, REHABITA e RECRIPH;
3. Desenvolvimento de programas específicos de reabilitação urbana, em parceria com privados, nomeadamente: “Lisboa a Cores”, “Repovoar Lisboa”, “Quem Cuida Ama”;
4. Lançamento de programas integrados de intervenção (PII), ao nível da reabilitação do edificado, da requalificação dos equipamentos públicos e da qualificação do espaço urbano, em zonas críticas dos Bairros Históricos, designadamente: O PII do Largo do Intendente; O PII do Chafariz de Dentro, na frente ribeirinha de Alfama; O PII do Castelo;
5. Candidatura da Baixa a Património Mundial;
6. Investimento municipal, em parceria com o patriarcado e as paróquias, na reabilitação do património arquitectónico classificado, em vias de classificação, ou de interesse histórico e artístico;

A CM de **Coimbra**, com o presente executivo, tem privilegiado o processo de reabilitação urbana do centro histórico de Coimbra, apostando na reabilitação da Alta, por intermédio do Gabinete para o Centro Histórico, na reabilitação da Baixa, mediante a recente constituição da “Coimbra Viva, SRU” e na candidatura da Universidade a Património Mundial.

²⁸⁷ Cfr. informação disponível no endereço electrónico www.cm-lisboa.pt, em “Renascer Lisboa”.

Ao Gabinete para o Centro Histórico cabe, designadamente²⁸⁸:

- Servir a população residente no Centro Histórico;
- Sustentar a degradação física do edificado;
- Realizar obras de recuperação ao preço mais económico possível, com base na taxa reduzida de IVA (5%) e na gestão financeira autónoma do Gabinete, relativamente à CMC, que lhe permite fazer pagamentos aos fornecedores em 90 dias.
- Aproximar-se da gestão “tipo” privada orientada para os clientes, designadamente os proprietários, inquilinos e residentes do Centro Histórico, através de uma “Linha Verde” para a apreciação dos projectos que incidam no centro histórico e do estabelecimento de parcerias com privados.
- Demonstrar a economia de morar no Centro Histórico, por comparação com as restantes áreas da cidade de Coimbra que se encontram extremamente inflacionadas.
- Fixar famílias jovens no centro histórico como motor da sua revitalização.
- Constituir um GTL para a ACRRU do centro histórico intramuros, elaborar o respectivo PP e preparar o processo de candidatura a património mundial.
- Apoiar o processo de candidatura da Universidade a Património Mundial.

À Coimbra Viva, SRU cabe promover o processo de reabilitação urbana da Baixa de Coimbra com vista à sua reabilitação física, bem como à sua revitalização social e económica.

Concluindo:

- **Lisboa** é o município que melhor define e pratica a sua estratégia global de intervenção (“Renascer Lisboa”) para a reabilitação urbana;
- De igual modo, o **Porto**, com a estratégia definida no MASTERPLAN da SRU e as respectivas medidas operacionais, poderá desenvolver um trabalho integrado de reabilitação da ZIP, em conjunto com o Departamento Municipal de Conservação do centro Histórico.
- **Coimbra, Viana do Castelo, Vila do Conde e Vila Nova de Gaia** ainda não formalizaram qualquer estratégia global para a reabilitação das suas zonas ou centros históricos, mas apresentam diferentes níveis de estruturação e operacionalização de medidas adoptadas, ou a adoptar, para o efeito:
 - **Coimbra** estabelece objectivos importantes para o Gabinete para o Centro Histórico além de ter constituído, recentemente, a Coimbra Viva, SRU para a reabilitação da Baixa.
 - **Viana do Castelo** apresenta um conjunto de acções bem estruturadas de apoio à reabilitação urbana do centro histórico.
 - **Vila do Conde** adopta um modelo de reabilitação mais passivo, prevendo um menor número de iniciativas destinadas à reabilitação do seu núcleo antigo.
 - **Vila Nova de Gaia** não apresenta nem estratégia nem medidas operacionais de intervenção, urgindo estabelecê-las, com vista a sustentar a degradação do

²⁸⁸ Cfr. informações prestadas pelo Director do Gabinete do Centro Histórico, em entrevista datada de 03.05.05

centro histórico e possibilitar a candidatura das caves de Vinho do Porto a Património Mundial. Prevê-se que a recente SRU de V. N. de Gaia possa desempenhar um papel determinante no estabelecimento das medidas de reabilitação urbana do centro histórico, que actualmente não existem.

5.4.10 Valorização imobiliária das zonas históricas no contexto concelhio (Ver Anexo J)

Na Baixa do **Porto**, apesar dos recentes investimentos efectuados na reabilitação e valorização dos arruamentos e espaços públicos no âmbito do evento “Porto 2001 – Capital Europeia da Cultura”, a valorização imobiliária dos prédios de habitação ainda é reduzida, quando comparada com a média do concelho. Apenas o valor dos prédios destinados a comércio e serviços se aproxima da média do concelho, superando-a até ligeiramente, devido ao facto dos principais eixos comerciais da cidade se situarem na Baixa, bem como algumas zonas terciárias, cujas actividades ainda não foram deslocalizadas para a Boavista.

Essa valorização encontra-se traduzida no coeficiente de localização (CI) estabelecido para a zona da Baixa²⁸⁹, no âmbito da determinação do valor patrimonial dos prédios urbanos para efeitos de cálculo do IMI incidente sobre cada um deles, constatando-se que:

1. O CI para habitação é inferior ao valor médio previsto no município.
2. O CI para comércio e serviços supera, embora ligeiramente, o valor médio do concelho.

No Centro Histórico, pese embora o trabalho desenvolvido pelo CRUARB durante mais de 25 anos, o elevado e generalizado grau de degradação do edificado e do espaço público, a topografia difícil da zona e a dificuldade de circulação e estacionamento automóvel, contribui para a desvalorização imobiliária dos prédios urbanos, independentemente do uso dos mesmos.

Essa reduzida valorização encontra-se também traduzida no coeficiente de localização (CI) estabelecido para a zona do Centro Histórico²⁹⁰, constatando-se que o CI para qualquer tipo de uso é inferior ao valor médio previsto no município.

Quadro 5.15 – Coeficientes de localização no município do Porto²⁹¹

Porto - Coeficiente de localização									
Uso do prédio	Município			Centro Histórico			Baixa		
	Mínimo	Média	Máximo	Mínimo	Média	Máximo	Mínimo	Média	Máximo
Habitação	0,90	1,95	3,00	1,10	1,40	1,70	1,30	1,65	2,00
Comércio	0,80	1,50	2,20	1,10	1,25	1,40	1,30	1,55	1,80
Serviços	0,90	1,55	2,20	1,10	1,25	1,40	1,40	1,63	1,85
Indústria	0,95	1,48	2,00	1,20	1,40	1,60	1,30	1,53	1,75

²⁸⁹ Cfr. Art. 42º do CIMI e Anexo I da Portaria nº 982/2004, de 4 de Agosto.

²⁹⁰ Cfr. Art. 42º do CIMI e Anexo I da Portaria nº 982/2004, de 4 de Agosto.

²⁹¹ Cfr. informação disponível no endereço electrónico: www.e-financas.gov.pt/de

No centro histórico de **Vila Nova de Gaia**, apesar dos recentes investimentos efectuados na reabilitação e valorização da avenida marginal e praças adjacentes, a valorização imobiliária dos prédios de habitação ainda é reduzida, quando comparada com a média do concelho, devido ao elevado grau de degradação do edificado e do espaço público nas zonas interiores, à topografia difícil da zona e à dificuldade de circulação e estacionamento automóvel.

Por outro lado, a valorização dos prédios destinados a comércio e serviços aproxima-se do máximo do concelho, devido ao facto dos mesmos se localizarem nas proximidades da marginal reabilitada e do novo “Cais de Gaia”.

Verifica-se também que, apesar das más acessibilidades, a valorização da indústria, na zona, se aproxima da média do concelho, pelo facto do centro histórico se incluir na área do entreposto do vinho do porto, que constitui ainda uma zona industrial e de armazenagem muito activa.

Essa valorização está representada no coeficiente de localização (CI) estabelecido para a zona do Centro Histórico²⁹², constatando-se que:

1. O CI para habitação é inferior ao valor médio previsto no município.
2. O CI para comércio aproxima-se do valor máximo do concelho.
3. O CI para serviços coincide com o valor máximo do concelho.
4. O CI para indústria é ligeiramente superior ao valor médio do concelho.

Quadro 5.16 – Coeficientes de localização no município de Vila Nova de Gaia²⁹³

Vila Nova de Gaia - Coeficiente de localização				
Uso do prédio	Município			Centro Histórico
	Mínimo	Média	Máximo	
Habitação	0,70	1,15	1,60	1,10
Comércio	0,60	0,98	1,35	1,30
Serviços	0,50	0,85	1,20	1,20
Indústria	0,70	0,93	1,15	1,00

A localização privilegiada do núcleo antigo de Vila do Conde na área do município, bem como os investimentos municipais efectuados na manutenção e reabilitação de equipamentos públicos e na qualificação do espaço exterior público, provocaram uma forte valorização imobiliária dos prédios, sobretudo quando devolutos.

O coeficiente de localização (CI) estabelecido para a zona do centro histórico²⁹⁴ traduz essa valorização, constatando-se que:

1. O CI para habitação se encontra bastante acima da média do município.
2. O CI para comércio e para serviços coincide com o valor máximo previsto no município.

Por sua vez, o núcleo antigo de Azurara, por se situar na margem sul do Rio Ave e pelo facto do nível de investimento público na zona ser inferior, constitui uma zona menos valorizada, apresentando valores do coeficiente de localização mais próximos da média do concelho.

²⁹² Cfr. Art. 42º do CIMI e Anexo I da Portaria nº 982/2004, de 4 de Agosto.

²⁹³ Cfr. informação disponível no endereço electrónico: www.e-financas.gov.pt/de

²⁹⁴ Cfr. Art. 42º do CIMI e Anexo I da Portaria nº 982/2004, de 4 de Agosto.

Quadro 5.17 – Coeficientes de localização no município de Vila do Conde²⁹⁵

Vila do Conde - Coeficiente de localização					
Uso do prédio	Município			Núcleo antigo – V. Conde	Núcleo antigo – Azurara
	Mínimo	Média	Máximo		
Habitação	0,75	1,23	1,70	1,40	1,30
Comércio	0,70	0,90	1,10	1,10	0,90
Serviços	0,70	0,90	1,10	1,10	0,90
Indústria	0,85	1,18	1,50	1,50	1,00

A localização excepcional do centro histórico de Viana do Castelo na área do município e os investimentos efectuados na reabilitação e valorização dos arruamentos e espaços públicos, acarretaram uma elevada valorização imobiliária dos prédios, sobretudo quando desocupados. Assim, na zona do centro histórico, constata-se que:

1. O CI para habitação aproxima-se do valor máximo previsto no município.
2. O CI para comércio situa-se entre os valores médio e máximo previstos no município.
3. O CI para serviços coincide com o valor máximo previsto no município.

Quadro 5.18 – Coeficientes de localização no município de Viana do Castelo²⁹⁶

Viana do Castelo - Coeficiente de localização				
Uso do prédio	Município			Centro Histórico
	Mínimo	Média	Máximo	
Habitação	0,50	1,00	1,50	1,30
Comércio	0,50	1,35	2,20	1,50
Serviços	0,50	1,00	1,50	1,50
Indústria	0,70	0,85	1,00	1,00

Nas zonas históricas centrais de Lisboa, a valorização imobiliária dos prédios de habitação é igual ou superior à média do concelho, sendo aproximadamente igual nos bairros históricos de Alfama e da Mouraria e significativamente superior na Baixa, Chiado, Bairro Alto e Madragoa. O valor dos prédios destinados a comércio e serviços atinge o valor máximo previsto para o concelho na Baixa-Chiado, devido ao facto de tradicionalmente constituir uma das principais zonas terciárias da cidade.

O valor dos prédios destinados a habitação situados no Chiado e na Madragoa encontra-se muito próximo do máximo, quer pela sua localização privilegiada, quer pela sua proximidade de zonas residenciais muito valorizadas, como é o caso da Lapa.

A menor valorização dos bairros históricos de Alfama e Mouraria poderá advir da localização mais oriental, da topografia difícil associada às piores condições de mobilidade que apresentam e do pior estado de degradação do edificado.

²⁹⁵ Cfr. informação disponível no endereço electrónico: www.e-financas.gov.pt/de

²⁹⁶ Cfr. informação disponível no endereço electrónico: www.e-financas.gov.pt/de

Nas zonas históricas periféricas, a valorização imobiliária dos prédios de habitação, comércio ou serviços é, por regra, inferior à média do concelho, piorando nos bairros mais distantes do centro da cidade (Lumiar e Ameixoeira).

Quadro 5.19 – Coeficientes de localização no município de Lisboa²⁹⁷

Lisboa - Coeficiente de localização												
Uso do prédio	Município			Áreas históricas centrais						Áreas históricas periféricas		
				Alfama	Mouraria	Baixa	Chiado	B.Alto	Madra.	O. Velho	P.Lumiar	Ameixo.
	Mín.	Méd.	Máx.	Méd.	Méd.	Méd.	Méd.	Méd.	Méd.	Méd.	Méd.	Méd.
Habitação	1,20	2,10	3,00	2,13	2,00	2,40	2,75	2,47	2,80	1,90	1,60	1,40
Comércio	0,80	1,90	3,00	1,88	2,20	3,00	3,00	2,33	2,13	1,85	1,40	1,30
Serviços	0,80	1,90	3,00	2,03	2,30	3,00	3,00	2,37	2,47	2,00	1,60	1,30
Indústria	0,70	1,45	2,20	2,18	2,20	2,10	2,10	2,10	2,10	2,10	1,20	0,70

Apesar da localização privilegiada da Alta de **Coimbra** na área do município e dos recentes investimentos efectuados na reabilitação e valorização dos arruamentos e espaços públicos, a valorização imobiliária dos prédios é ainda reduzida, quando comparada com a das restantes zonas do concelho, situação para a qual contribui a elevada degradação do edificado, a topografia difícil da zona e a dificuldade de circulação e estacionamento automóvel.

Deste modo verifica-se que o coeficiente de localização (CI) estabelecido para a zona da Alta para habitação, comércio ou serviços é sempre inferior ao valor médio previsto no município.

Na Baixa, apesar de apresentar problemas semelhantes de degradação, circulação e estacionamento, pelo facto de apresentar uma topografia mais suave e de incluir o principal eixo comercial da cidade (R. Ferreira Borges), a valorização dos prédios é substancialmente superior, designadamente ao nível do comércio e serviços, cujos coeficientes de localização se aproximam dos máximos previstos para o município. No que respeita aos prédios habitacionais, apenas os que têm frente para a R. Ferreira Borges apresentam um coeficiente de localização bastante superior à média, constatando-se que todos os restantes são valorizados abaixo da mesma.

Quadro 5.20 – Coeficientes de localização no município de Coimbra²⁹⁸

Coimbra - Coeficiente de localização					
Uso do prédio	Município			Alta - ACRRU	Baixa
	Mínimo	Média	Máximo		
Habitação	0,40	1,43	2,45	1,30	1,3 - 1,7*
Comércio	0,40	1,70	3,00	1,35	2,45
Serviços	0,40	1,48	2,55	1,40	2,25
Indústria	0,60	1,00	1,40	0,95	0,95

* CI = 1,7 para os prédios de habitação com frente para a R. Ferreira Borges

²⁹⁷ Cfr. informação disponível no endereço electrónico: www.e-financas.gov.pt/de

²⁹⁸ Cfr. informação disponível no endereço electrónico: www.e-financas.gov.pt/de

A análise efectuada permite concluir que:

1. **No atinente ao uso habitacional**, apenas os prédios localizados:

- no núcleo antigo de Vila do Conde e Azurara,
- no centro histórico de Viana do Castelo e
- nalguns bairros históricos centrais de Lisboa (Baixa, Chiado, Bairro Alto e Madragoa)

apresentam uma valorização imobiliária superior à média do respectivo concelho. Refira-se, aliás, que no Chiado e na Madragoa se aproxima da valorização máxima verificada em Lisboa para habitação.

As restantes zonas históricas dos 6 municípios estudados, designadamente:

- o núcleo histórico e a baixa portuenses,
- o centro histórico de Vila Nova de Gaia,
- a Mouraria e as áreas históricas periféricas de Lisboa,
- a Alta e a Baixa conimbricenses,

apresentam valorizações inferiores à média do correspondente concelho.

Estas zonas de menor valor imobiliário relacionam-se, por norma, com o maior grau de degradação e abandono do edificado associado ao envelhecimento da população residente que aí se verificam constituindo, por isso, as áreas que mais necessitam de intervenções de reabilitação urbana, devendo ser consideradas prioritárias.

Por sua vez, as zonas mais valorizadas deverão ser preteridas relativamente a estas últimas, uma vez que, previsivelmente, o mercado privado se encarregará de as reabilitar ao nível do edificado.

2. **No que respeita aos usos terciários de comércio e serviços**, todas as zonas históricas dos 6 municípios analisados apresentam valorizações imobiliárias superiores à média respectiva, com excepção:

- do núcleo histórico do Porto,
- das áreas históricas periféricas de Lisboa (Olivais Velho, Paço do Lumiar, Ameixoeira)
- da Alta de Coimbra.

Efectivamente, as zonas:

- da baixa do Porto,
- do centro histórico de Vila Nova de Gaia,
- do núcleo antigo de Vila do Conde e Azurara,
- do centro histórico de Viana do Castelo,
- das áreas históricas centrais de Lisboa,
- da Baixa de Coimbra,

correspondem, na grande parte das vezes, a zonas tradicionais de comércio e serviços, ainda muito activas e valorizadas, tendo sido muitas das quais objecto de intervenções recentes de requalificação do espaço público e de modernização dos estabelecimentos comerciais.

Note-se, aliás, que no centro histórico de Vila Nova de Gaia, no núcleo antigo de Vila do Conde e nos bairros históricos centrais da Baixa e do Chiado, se verificam valores próximos ou mesmo coincidentes com os máximos registados no concelho.

Assim, e pelos mesmos motivos supra referidos sobre as prioridades a estabelecer na reabilitação dos usos habitacionais, considera-se que a reabilitação dos usos terciários deverá primeiramente incidir sobre as zonas menos valorizadas, supra referenciadas.

5.5 Síntese geral das iniciativas e programas de reabilitação urbana adoptados nos municípios analisados

ACRRU e estado de conservação do edificado

Tendo em conta os dados quantitativos disponíveis, dos quais se excluem os relativos ao município de Lisboa e parte dos atinentes a Vila Nova de Gaia, é possível concluir que:

- A ACRRU do Porto constitui a maior área a reabilitar (980 ha), seguida do centro histórico de Vila Nova de Gaia (144 ha), do centro histórico de grau I de Coimbra (131,3 ha), do centro histórico de Viana do Castelo (70 ha) e, finalmente, do núcleo antigo de Vila do conde e Azurara (20 ha).
- A ACRRU do Porto constitui também a zona histórica onde os edifícios se encontram em pior estado de conservação (54% do total dos edifícios), seguida do centro histórico de grau I de Coimbra (36%), do núcleo antigo de Vila do conde e Azurara (25%) e, finalmente, do centro histórico de Viana do Castelo (9%).

Os municípios do Porto, Vila Nova de Gaia e Lisboa apresentam toda ou grande parte da sua zona histórica declarada como ACRRU, em Coimbra apenas uma pequena parte (cerca de 8%) do centro histórico foi declarada ACRRU, ao passo que em Vila do Conde e Viana do Castelo os respectivos centros históricos não incluem qualquer ACRRU.

Considerando que, nos termos do art. 41º da Lei dos Solos, aprovada pelo DL nº 794/76, de 5 de Novembro, as ACRRU's correspondem a *“Áreas em que a falta ou insuficiência de infra-estruturas urbanísticas, de equipamento social, de áreas livres e espaços verdes, ou as deficiências dos edifícios existentes, atinjam um elevado grau de gravidade”*, então, parece lógico depreender que **as zonas históricas declaradas ACRRU se encontrem em pior estado de degradação do que aquelas que o não sejam.**

Ora, testando este pressuposto nos 6 municípios analisados, constata-se a sua veracidade porque:

- As zonas históricas dos 3 municípios (Porto, Lisboa e Coimbra) cujo edificado se encontra em pior estado de conservação encontram-se quase integralmente declaradas como ACRRU's;

- A zona histórica de Coimbra, por apresentar um nível inferior de degradação do seu centro histórico, apesar de ainda elevado (36% dos edifícios em mau estado ou ruína), apenas possui a zona da Alta (35%) declarada ACRRU, pese embora a Baixa se encontre em pior estado de conservação (41%), o que parece aparentemente contraditório²⁹⁹.
- As zonas históricas de Vila do Conde e Viana do Castelo que apresentam os menores níveis de degradação do edificado, não possuem qualquer ACRRU declarada.

Estruturas municipais e paramunicipais de apoio à reabilitação urbana

A análise das estruturas municipais e paramunicipais de apoio à reabilitação urbana, existentes nos 6 municípios, permite afirmar que o seu número e dimensão é, por regra, proporcional à extensão da respectiva zona histórica e ao seu estado de degradação, com excepção do caso de Vila Nova de Gaia onde, desde 2001, não existia qualquer dessas estruturas, até ter sido constituída, muito recentemente, em Janeiro de 2005, a SRU de Vila Nova de Gaia.

Por oposição ao caso de Gaia, importa realçar que, a esse nível, Lisboa parece ser o município melhor preparado para promover a reabilitação urbana das suas áreas históricas, situação para a qual contribuiu determinantemente o PDM de 1995 ao impor, à data, a gestão integrada dessas zonas através da criação de estruturas municipais específicas e descentralizadas (as designadas Unidades de Projecto). A existência da EPUL, que desde 2003 tem privilegiado a reabilitação urbana de zonas degradadas de Lisboa, e a recente criação da Baixa Pombalina, SRU são também importantes estruturas a relevar.

Gestão urbanística prioritária das operações

No contexto dos 6 municípios analisados somente o Porto e Coimbra apostaram, embora muito recentemente, na gestão urbanística prioritária das operações que intervêm sobre as respectivas zonas históricas.

- O Porto definiu 3 níveis de prioridades no licenciamento ou autorização das operações urbanísticas pelas duas divisões de gestão urbanística que possui, atribuindo o 1º nível de prioridades aos investimentos na Baixa e no Centro Histórico, em especial aos projectos desenvolvidos no âmbito da Porto Vivo, SRU.
- Coimbra criou uma “LINHA VERDE” que visa privilegiar, desburocratizar e acelerar o licenciamento ou autorização de operações urbanísticas no centro histórico.

Importa, no entanto, salientar que nenhuma das estruturas de apoio à reabilitação analisadas tem competência para licenciar ou autorizar operações urbanísticas, nas respectivas áreas de intervenção.

²⁹⁹ O grau de degradação mais elevado verificado na Baixa relativamente à Alta de Coimbra, poderá derivar do maior acompanhamento que tem sido dado à segunda pelo Gabinete para o Centro Histórico da CMC.

Geralmente, às unidades interiores à estrutura orgânica do município compete-lhes, apenas, informar ou dar parecer sobre os processos urbanísticos localizados na sua área de intervenção que, por sua vez, “correm” noutra unidade orgânica, na qual se centraliza o licenciamento e autorização de qualquer operação urbanística proposta para o concelho.

Por outro lado, às SRU’s já constituídas nos municípios do Porto, Vila Nova de Gaia, Lisboa e Coimbra, apesar de legalmente poderem licenciar e autorizar operações urbanísticas, no âmbito do regime jurídico excepcional criado para essas sociedades, ainda não lhe foram atribuídas essas competências, pelas respectivas câmaras municipais.

Processos de determinação de obras ou de execução de obras coercivas

Dos 6 municípios analisados, apenas Vila Nova de Gaia e Vila do Conde não promovem qualquer iniciativa específica para instrução de processos de determinação de obras nos edifícios degradados do centro histórico ou, quando o proprietário não as execute, para execução de obras coercivas.

O Porto e Lisboa são os únicos que possuem unidades orgânicas específicas, com objectivos bem definidos para esse efeito, designadamente o Gabinete de Segurança e Salubridade e o Departamento de Conservação de Edifícios Particulares, respectivamente.

Viana do Castelo e Coimbra procedem também à instrução desse tipo de processos, através do GTL e do Gabinete para o centro histórico, respectivamente, com a particularidade de prestarem um apoio técnico pedagógico aos proprietários visados, na escolha das soluções construtivas e dos materiais adequados e mais económicos, para a execução das obras de reabilitação previamente determinadas.

Realce-se ainda que Lisboa constitui o município onde este tipo de procedimento é melhor explorado, fazendo parte integrante da estratégia global de reabilitação urbana da cidade - “Renascer Lisboa”, onde são definidos eixos prioritários de intervenção em áreas centrais de atravessamento e bairros históricos, nos quais se procede:

- à realização, de forma sistemática, de vistorias para identificação das patologias;
- à intimação dos particulares para execução das obras de conservação previstas na lei;
- à realização de obras coercivas, em substituição do proprietário, nos termos da lei;

PMOT’s com medidas de preservação, reabilitação ou revitalização do centro histórico

Vila Nova de Gaia é o único município que não possui qualquer PMOT em vigor que preveja medidas de preservação, reabilitação ou revitalização do centro histórico.

Viana do castelo e Lisboa são os únicos municípios, dos 6 em análise onde existem PMOT’s de ordem inferior ao PDM, aprovados e publicados, destinados a melhor regular a ocupação, uso e transformação do solo das respectivas zonas históricas, que se caracterizam por apresentar características muito complexas e específicas.

Todos os PMOT's analisados, com excepção do de Vila Nova de Gaia, possuem medidas de salvaguarda, valorização e protecção do património arquitectónico e cultural.

Todos os PMOT's em estudo, exceptuando os de Vila Nova de Gaia e Coimbra, contemplam medidas que visam a valorização da função habitacional nas zonas históricas.

A proposta de revisão do PDM do Porto de 2004, o PDM de Lisboa de 1995 e a proposta de revisão do PDM de Coimbra são os únicos PMOT's que prevêem a atribuição de direitos de construção, dentro ou fora das respectivas zonas históricas, como incentivo à sua reabilitação.

Dos 6 casos analisados, apenas a proposta de revisão do PDM do Porto e o PDM de Lisboa prevêem a protecção dos direitos dos residentes, através do fomento à construção de HCC nas respectivas zonas históricas.

Face ao exposto verifica-se que o PDM de Lisboa de 1995 constituiu um PMOT pioneiro, uma vez que antecipou algumas medidas inovadoras destinadas à reabilitação urbana das zonas históricas, que só agora começam a ser adoptadas noutros municípios, designadamente na revisão dos actuais PDM's em vigor.

No extremo oposto encontra-se o PDM de Vila Nova de Gaia que, como já referimos, não prevê quaisquer dessas medidas.

Património mundial

No conjunto dos seis municípios analisados apenas o Porto possui o seu centro histórico classificado como património mundial embora, dos restantes cinco municípios, quatro demonstrem igualmente interesse em candidatar os seus centros históricos a essa classificação.

Lisboa já apresentou a candidatura à Unesco, Viana do Castelo e Coimbra já têm tomado medidas concretas com vista à consecução desse objectivo, Vila Nova de Gaia não tem passado da mera demonstração de intenções e Vila do Conde parece desinteressada desse propósito.

SRU's

No conjunto dos 6 municípios, apenas os 4 maiores constituíram SRU's, embora as áreas de intervenção das mesmas, nem sempre sejam proporcionais à dimensão das zonas históricas existentes em cada município, além dessas sociedades se encontrarem em diferentes estádios de desenvolvimento, em função do município a que pertencem.

Assim, a Porto Vivo, SRU é a que abrange a maior área de intervenção (ZIP com 500 ha), seguida da SRU de Vila Nova de Gaia (Centro histórico com 144 ha e marginal fluvial), da Baixa Pombalina, SRU (Baixa com 74 ha) e, finalmente da Coimbra Viva, SRU (Baixa com 14 ha).

Aparentemente, a dimensão da área de intervenção da SRU depende fundamentalmente de dois factores: 1. da dimensão da área do município que necessita de ser reabilitada; 2. da existência ou não, no município, de outras estruturas de apoio à reabilitação urbana, que intervenham sobre essa área, e da sua eficácia.

As SRU's do Porto e Lisboa são as que se encontram numa fase de desenvolvimento e implementação mais avançada.

Parcerias público-privadas

No conjunto dos 6 municípios analisados, apenas 3 apresentam iniciativas ou programas baseados em parcerias público-privadas destinadas à reabilitação urbana.

Dos 4 maiores municípios, somente Vila Nova de Gaia não promove qualquer parceria para esse fim, em oposição a Lisboa, que é o município que prevê o maior nº de programas em parceria, designadamente quatro:

1. O programa “Lisboa a Cores”;
2. O programa “Repovoar Lisboa”;
3. O programa “Quem cuida Ama”;
4. O programa de reabilitação de imóveis em mau estado de conservação e devolutos por parte de jovens;

Cada um dos municípios do Porto e de Coimbra contemplam, somente, uma iniciativa em parceria com privados, nomeadamente:

- O “Porto com Pinta”, no Porto;
- A “Permuta de bens presentes por bens futuros”, em Coimbra;

Programas de comparticipação de obras no edificado privado, no edificado público e no espaço público

No conjunto dos 6 municípios, Coimbra parece ser o município que melhor tem utilizado os programas de comparticipação de obras no edificado privado, no edificado público e no espaço público.

Efectivamente, no âmbito do edificado privado, além de incentivar a candidatura ao RECRUA para reabilitação de imóveis arrendados, faz uso do programa PRAUD/Obras na realização de obras nas fachadas e coberturas dos imóveis não arrendados, financia um programa municipal de comparticipação de obras em instalações sanitárias e cozinhas de prédios onde residam idosos economicamente carenciados e recorre ao PROCOM para a modernização dos estabelecimentos comerciais.

Ao nível do edificado público faz uso do PRAUD/Obras, no centro histórico, e do URBAN, em zonas especialmente deprimidas, não esquecendo até o menos conhecido RECITE/REBUILD, que foi utilizado na recuperação da escola primária da Almedina.

Na realização de obras no espaço público tem utilizado, mais uma vez, o PRAUD/Obras e, no caso de espaços públicos comerciais, o PROCOM.

Benefícios e agravamentos fiscais

O Porto é o único município que adopta todos os 4 tipos de benefícios e agravamentos fiscais ao seu dispor, ao nível da taxa pela concessão de licenças, da taxa pela realização, manutenção e reforço de infra-estruturas urbanísticas, das compensações urbanísticas e da taxa de IMI, na área geográfica do Centro Histórico e da Baixa, face ao grau de degradação do seu edificado, que é o mais alto dos 6 municípios em análise³⁰⁰ (54% do nº total de edifícios encontra-se em mau estado de conservação, segundo os critérios do INE).

O município de Vila Nova de Gaia constitui um caso paradoxal porque, apesar de apresentar um elevado grau de degradação do parque edificado do centro histórico, sobretudo nas ruas e quarteirões interiores, não prevê a atribuição de qualquer benefício fiscal que fomente a sua reabilitação, antes pelo contrário, agrava ao máximo a taxa de IMI sobre todos os prédios aí localizados, independentemente de alguns já se encontrarem reabilitados ou em processo de reabilitação.

O município de Lisboa prevê benefícios ao nível da TRIU e das taxas de IMI, de incentivo à reabilitação urbana nas áreas históricas, nada estabelecendo ao nível das taxas pela concessão de licenças e das compensações urbanísticas.

Coimbra e Vila do Conde prevêem benefícios fiscais idênticos para obras a realizar nos respectivos centros históricos ao nível da isenção de taxas por concessão de licenças e da taxa pela realização, manutenção e reforço de infra-estruturas urbanísticas, nada impondo quanto às compensações urbanísticas e às taxas de IMI. Tendo em consideração o maior grau de degradação do edificado verificado no centro histórico de Coimbra (36%), relativamente ao de Vila do Conde (25%), considera-se que os benefícios fiscais deveriam igualmente ser superiores no primeiro caso, o que não acontece.

No centro histórico de Viana do castelo somente são previstos benefícios ao nível das taxas por concessão de licenças, situação que parece ser adequada, uma vez que constitui a zona onde, no conjunto dos 6 casos analisados, se constata o menor nível de degradação do edificado (9%).

Em suma, o número e o nível de benefícios fiscais atribuído, nas 6 situações estudadas, nem sempre é proporcional ao estado de degradação do respectivo centro histórico ou zona histórica.

³⁰⁰ Não foram disponibilizados dados para confirmar o grau de degradação das áreas históricas de Lisboa, no entanto admite-se que seja inferior ao verificado no Porto, pelo facto da autarquia ter vindo a praticar, desde 1995, uma política incentivadora da reabilitação e pela maior atractividade do mercado imobiliário da capital.

Estratégia global de intervenção

Lisboa é o município que melhor define e pratica a sua estratégia global de intervenção para a reabilitação urbana designada “Renascer Lisboa”, seguido do Porto que, com a estratégia definida no MASTERPLAN da SRU e as respectivas medidas operacionais, poderá desenvolver um trabalho integrado de reabilitação da ZIP, em conjunto com o Departamento Municipal de Conservação do centro Histórico.

Coimbra, Viana do Castelo, Vila do Conde e Vila Nova de Gaia ainda não formalizaram, tal como os dois exemplos anteriores, qualquer estratégia global para a reabilitação das suas zonas ou centros históricos, embora se verifiquem diferenças notórias nas medidas que cada um dos municípios tem tomado para atingir esse fim, cuja importância e intensidade decresce gradualmente, do primeiro para o quarto município referido, culminando em Vila Nova de Gaia que não apresenta nem estratégia, nem medidas operacionais de intervenção.

Valorização imobiliária das zonas históricas

A valorização imobiliária das zonas históricas, no contexto de cada município, varia substancialmente, não só em função da sua localização, mas também dos seus usos.

Assim, no atinente ao uso habitacional, apenas os prédios localizados nas zonas históricas de 3³⁰¹ dos 6 municípios analisados apresentam uma valorização imobiliária superior à média do respectivo concelho. Refira-se, aliás, que os bairros históricos do Chiado e da Madragoa se aproximam da valorização máxima verificada em Lisboa, para habitação.

As restantes zonas históricas de 4³⁰² dos 6 municípios estudados apresentam valorizações inferiores à média do correspondente concelho.

Estas zonas de menor valor imobiliário relacionam-se, por norma, com o maior grau de degradação e abandono do edificado associado ao envelhecimento da população residente, que aí se constata, constituindo, por isso, áreas que necessitam de intervenções prioritárias de reabilitação urbana.

O mesmo não acontece nas zonas mais valorizadas onde, previsivelmente, o mercado privado se encarregará de reabilitar o edificado, pelo que deverão preteridas relativamente às que se encontram deprimidas.

No que respeita aos usos terciários de comércio e serviços, a maior parte das zonas históricas dos 6 municípios analisados apresentam valorizações imobiliárias superiores à média respectiva³⁰³, com excepção de alguma áreas do Porto, Lisboa e Coimbra³⁰⁴.

³⁰¹ 1. Núcleo antigo de Vila do Conde e Azurara; 2. Centro histórico de Viana do Castelo; 3. Alguns bairros históricos centrais de Lisboa (Baixa, Chiado, Bairro Alto e Madragoa)

³⁰² 1. Núcleo histórico e baixa portuenses; 2. Centro histórico de Vila Nova de Gaia; 3. Mouraria e as áreas históricas periféricas de Lisboa; 4. Alta e baixa conimbricenses,

³⁰³ 1. Baixa do Porto; 2. Centro histórico de Vila Nova de Gaia; 3. Núcleo antigo de Vila do Conde e Azurara; 4. Centro histórico de Viana do Castelo; 5. Áreas históricas centrais de Lisboa; 6. Baixa de Coimbra.

Efectivamente, as zonas mais valorizadas correspondem, na maior parte das vezes, a zonas tradicionais de comércio e serviços, ainda muito activas e valorizadas, tendo sido, muitas das quais, objecto de intervenções recentes de requalificação do espaço público e de modernização dos estabelecimentos comerciais.

Note-se, aliás, que no centro histórico de Vila Nova de Gaia, no núcleo antigo de Vila do Conde e nos bairros históricos centrais da Baixa e do Chiado, se verificam valores próximos ou mesmo coincidentes com os máximos registados no concelho.

Assim, e pelos mesmos motivos supra referidos sobre as prioridades a estabelecer na reabilitação dos usos habitacionais, considera-se que a reabilitação dos usos terciários deverá primeiramente incidir sobre as zonas menos valorizadas.

Face ao exposto, pensa-se ser possível, na generalidade, estabelecer a seguinte correspondência: A maior valorização imobiliária de algumas zonas históricas está associada, por um lado, à sua melhor localização e, por outro, ao menor grau de degradação que apresentam, pelo facto de constituírem áreas mais atractivas ao investimento privado.

Nesta medida, poderá ser justificável preterir estas áreas relativamente às menos valorizadas, aquando do estabelecimento de prioridades no desenvolvimento de operações de reabilitação urbana.

5.6 A pertinência dos instrumentos fiscais na reabilitação urbana dos seis municípios analisados

No estudo desenvolvido no presente capítulo, verificou-se que algumas das iniciativas e programas de reabilitação urbana adoptados pelos municípios se baseiam na utilização, directa ou indirecta, de instrumentos fiscais, para atingir a almejada reabilitação das suas zonas históricas.

Assim, começou por se constatar que os instrumentos fiscais são utilizados, de **forma indirecta**, na formação de algumas parcerias público-privadas e no desenvolvimento de alguns programas de participação.

Efectivamente, 3 das 6 parcerias analisadas, fundamentam-se em incentivos fiscais, da seguinte forma:

- O “Porto com Pinta” angaria empresas privadas que pretendam publicitar os seus produtos nos tapumes das obras de recuperação de fachadas, que financiam, através da atribuição de isenção de taxas municipais de publicidade e de ocupação da via pública, por 6 meses;

³⁰⁴ 1. Núcleo histórico do Porto; 2. Áreas históricas periféricas de Lisboa (Olivais Velho, Paço do Lumiar, Ameixoeira); 3. Alta de Coimbra.

- O “Quem cuida Ama” cativa empresas a financiar as obras de recuperação de fachadas, mediante a possibilidade das mesmas relevarem as verbas ou o material atribuído para esse fim, como custos ou perdas do exercício de valor superior a 100% dos mesmos, para efeitos de IRC, ao abrigo dos incentivos fiscais concedidos pelo Estatuto do mecenato.
- A iniciativa “Permuta de bens presentes por bens futuros” baseia-se na taxa reduzida de IVA (5%) de que as autarquias beneficiam na realização de empreitadas de bens imóveis, para colocar fogos no mercado a baixo preço, de valor inferior ao das restantes zonas da cidade de Coimbra, de forma a cativar jovens para residir no centro histórico.

Por outro lado, a Câmara Municipal de Coimbra promove dois programas de comparticipação de obras de recuperação de edifícios de habitação, no âmbito dos quais, o pagamento dos autos de medição é efectuado na totalidade pela autarquia, à taxa reduzida de IVA de 5%, e cuja parte devida pelos proprietários é paga pelos próprios à CMC, nos 15 dias subsequentes, de modo a beneficiarem, igualmente, da referida taxa favorável de IVA.

No que respeita à utilização directa dos instrumentos fiscais legalmente disponíveis, para efeitos de reabilitação urbana de zonas históricas degradadas, verifica-se que estes não estão a ser convenientemente utilizados.

Existem municípios, tal como Vila Nova de Gaia, que apesar de apresentarem um elevado grau de degradação do parque edificado do centro histórico, não prevêem a atribuição de quaisquer benefícios fiscais de incentivo à reabilitação, criando, ao invés, agravamentos fiscais sobre toda a área, independentemente dos prédios se encontrarem em processo de reabilitação ou já reabilitados, que poderão ter consequências repulsivas sobre o investimento privado.

Outros casos há, em que, para níveis significativamente diferentes de degradação das zonas históricas, é utilizado o mesmo número e tipo de incentivos fiscais. Tal situação pode ser constatada nos municípios de Vila do Conde e Coimbra onde são atribuídos benefícios semelhantes no âmbito de operações de reabilitação urbana, pese embora o centro histórico de Coimbra se encontre em muito pior estado de degradação relativamente ao de Vila do Conde.

Refira-se também que três dos seis municípios analisados não utilizam sequer a faculdade conferida por lei de reduzir ou majorar as taxas de IMI nas zonas a reabilitar, como forma de incentivo à reabilitação ou de punição das situações de degradação e expectância.

Em suma, o número e o nível de benefícios fiscais atribuídos, nas 6 situações estudadas, nem sempre são proporcionais ao estado de degradação do respectivo centro histórico ou zona histórica.

Nos 6 casos analisados existe ainda um grande espaço para estabelecer benefícios e ou agravamentos fiscais que visem a reabilitação urbana das zonas históricas degradadas, sem prejuízo de ser necessário obter consensos, quanto à legalidade de estabelecer benefícios fiscais, ao nível das taxas e compensações urbanísticas.

Assim, apesar do Porto ser o único município que adopta todos os 4 tipos de benefícios e agravamentos fiscais ao seu dispor, na área geográfica do Centro Histórico e da Baixa, estes podem ainda ser substancialmente alargados e aumentados, designadamente através:

- da extensão da isenção de taxas relativas à construção, reconstrução, alteração ou ampliação de habitações para outras classes etárias, que não apenas os jovens;
- da utilização dos limites máximos de redução da taxa de IMI previstos no CIMI, que são de 30% nos prédios localizados em áreas objecto de reabilitação urbana e de 20% nos prédios arrendados, contra os 5% actualmente estabelecidos para cada um dos casos.

O município de Vila Nova de Gaia não prevê a atribuição de qualquer benefício fiscal que fomente a reabilitação do centro histórico, estando em aberto o estabelecimento de quaisquer dos benefícios fiscais disponíveis.

Vila do Conde e Coimbra, não atribuem qualquer benefício fiscal quanto às compensações urbanísticas e às taxas de IMI, nos respectivos centros históricos.

No centro histórico de Viana do castelo não podem ser atribuídos benefícios de isenção ou redução de TRIU ou de compensações urbanísticas porque estes tributos não se encontram sequer regulamentados, mas o município pode deliberar a redução das taxas de IMI dentro dos limites estabelecidos no CIMI.

O município de Lisboa prevê benefícios ao nível da TRIU e das taxas de IMI, de incentivo à reabilitação urbana, havendo porém margem para o alargamento das reduções das taxas de IMI aos limites máximos, nomeadamente:

- de 20% para 30% nos prédios reabilitados e em reabilitação e
- de 10% para 20% nos prédios urbanos arrendados,

localizados nas áreas históricas mais degradadas e com menor valor imobiliário., bem como para a atribuição de benefícios de isenção ou redução de taxas pela concessão de licenças e de compensações urbanísticas.

Por outro lado, pensa-se ser de toda a utilidade que todos os municípios observados agravem, ao máximo (30%), a taxa de IMI sobre os imóveis degradados situados nas respectivas zonas históricas, enquanto durar o estado de degradação dos prédios, tal como já sucede no Porto, em Gaia e em Lisboa, com vista a obviar a sua reabilitação, desde que seja previamente ponderado se esta medida contribui de forma efectiva para o aumento da oferta e consequente

diminuição dos preços especulativos, e não para uma situação de sobre tributação dos proprietários, em contexto de estagnação do mercado.

A comparação entre o estado de degradação e a valorização imobiliária das zonas históricas analisadas permite constatar que:

- As zonas de menor valor imobiliário coincidem, por norma, com o maior grau de degradação e abandono do edificado, associado ao envelhecimento da população residente.
- As zonas de maior valor imobiliário situam-se, em geral, nas proximidades de zonas residenciais muito valorizadas ou em zonas tradicionais de comércio e serviços ainda muito activas, nas quais o mercado privado se encarrega de iniciar e desenvolver a reabilitação do edificado.

Assim, parece ser possível afirmar que a utilização de instrumentos fiscais pelos municípios para reabilitação de zonas históricas degradadas será tanto mais pertinente quanto maior for o seu estado de degradação e menor for a sua valorização imobiliária.

De acordo com este pensamento, as zonas prioritárias de intervenção ao nível do uso habitacional, no conjunto dos 6 municípios estudados, seriam:

- o núcleo histórico e a baixa portuenses,
- o centro histórico de Vila Nova de Gaia,
- a Mouraria e as áreas históricas periféricas de Lisboa,
- a Alta e a baixa conimbricenses,

e ao nível dos usos de comércio e serviços:

- o núcleo histórico do Porto,
- as áreas históricas periféricas de Lisboa (Olivais Velho, Paço do Lumiar, Ameixoeira)
- a Alta de Coimbra.

Pese embora o exposto, importa aqui recordar que o uso de **incentivos fiscais** exige o cumprimento de algumas condições ou requisitos de aplicação, de modo a garantir a sua eficácia, por um lado, e evitar a produção de efeitos negativos, por outro, nomeadamente:

- aplicação, de preferência, em contexto de taxas elevadas;
- aplicação em zonas com alguma procura;
- não aplicação em zonas com procura elevada;
- aplicação em zonas onde o solo ou os edifícios se encontrem disponíveis para o desenvolvimento e não se verifiquem atrasos ou custos substanciais precedentes à construção ou reconstrução;
- aplicação dentro de uma estratégia global de intervenção na área a reabilitar, que contemple outras medidas complementares e seja pensada para as condições particulares da área em causa;
- utilização de uma taxa uniforme de incentivo, dentro da mesma área de regeneração;

- focagem dos incentivos fiscais nas condições específicas da área a regenerar e nos grupos específicos de ocupantes ou utilizadores, que se pretendem manter ou atrair para a zona;

Por sua vez, a utilização de **medidas de agravamento fiscal**, também requer o cumprimento de algumas condições ou requisitos de aplicação, designadamente:

- não devem ser utilizadas em mercados fracos, com pouca procura;
- são particularmente adequadas nas zonas centrais degradadas, que registem procura e sofram de fenómenos especulativos e expectantes, por parte dos proprietários.

5.7 Algumas recomendações

O estudo desenvolvido ao longo deste capítulo, sobre as iniciativas e programas de reabilitação urbana adoptados por alguns municípios nacionais, permite enumerar alguns **princípios de boas práticas**:

1. Dotar os municípios, que possuam zonas históricas degradadas, de estruturas orgânicas vocacionadas para a sua reabilitação urbana, com competências e áreas de intervenção bem definidas;
2. Evitar a multiplicação de estruturas orgânicas destinadas à reabilitação, que actuem sobre a mesma área de intervenção do município, a não ser que possuam objectivos distintos e se encontrem devidamente coordenadas e articuladas;
3. Constituir SRU's nas zonas históricas degradadas que não se encontrem abrangidas por qualquer estrutura orgânica do município, que garanta a sua reabilitação urbana, ou quando estas não desempenhem eficazmente as suas funções;
4. Atribuir competências de autorização e licenciamento de operações urbanísticas, às estruturas orgânicas especificamente criadas para efeitos de reabilitação urbana de uma determinada área, dadas as características especiais e complexas dessa zonas sensíveis e a necessidade de acelerar a tramitação dos respectivos processos urbanísticos;
5. Acelerar e simplificar a autorização ou licenciamento das operações urbanísticas localizadas nas zonas históricas a reabilitar, através da desburocratização da tramitação administrativa dos processos e do apoio técnico constante aos requerentes;
6. Dotar as zonas históricas de planos municipais de ordenamento do território, de ordem inferior ao PDM (PU ou PP), específicos para essas zonas, que assegurem a qualidade das intervenções no edificado e no espaço público, e contenham medidas de discriminação positiva que visem a sua regeneração.
7. Construir e manter actualizada uma base de dados quantitativos e qualitativos, que permita avaliar e monitorizar a evolução do estado de degradação do edificado e do espaço público, nas zonas a reabilitar;

8. Promover programas variados, baseados em parcerias público-privadas, destinados à reabilitação urbana, que tenham simultaneamente em consideração os objectivos dos parceiros públicos e privados, de modo a facilitar o investimento privado nas zonas degradadas, por um lado, e atingir o fim público da sua regeneração, por outro;
9. Optimizar e sistematizar a utilização dos programas de comparticipação de obras de reabilitação disponíveis, nacionais e comunitários, através do seu estudo, aprofundamento e divulgação generalizada junto dos munícipes e doutros eventuais investidores;
10. Maximizar a utilização dos instrumentos fiscais disponíveis na lei, para efeitos de reabilitação urbana das zonas degradadas, através do uso das taxas máximas de redução ou agravamento permitidas, tendo em consideração as condições e requisitos de aplicação, quer dos benefícios, quer dos agravamentos fiscais;
11. Adoptar procedimentos que permitam candidatar as zonas históricas degradadas, com valor histórico, cultural e arquitectónico reconhecido, a património mundial, tendo em vista os efeitos positivos esperados;
12. Adoptar procedimentos consistentes que visem a instrução de processos de determinação de obras de conservação ou demolição, nos edifícios degradados, sob pena de execução de obras coercivas;
13. Delinear uma estratégia global de intervenção para as zonas do município a reabilitar, que aglutine os objectivos a atingir e todas as medidas necessárias para a sua concretização, entre as quais as acima enumeradas;

CONCLUSÕES

No capítulo I definiu-se o que se entende por regeneração urbana e descreveu-se, de forma geral, a evolução das políticas de regeneração urbana, desde a sua origem até aos dias de hoje.

Assim, a regeneração urbana é o campo das políticas públicas que procura dar resposta aos complexos problemas de degradação urbana, de índole económica, social e ambiental que se têm verificado, nas últimas décadas, em vastas zonas, centrais ou periféricas, das cidades.

Por sua vez, a reabilitação física, sobre a qual incide o presente trabalho, constitui a vertente do processo mais abrangente de regeneração urbana, que se debruça sobre a resolução dos problemas verificados ao nível da degradação do edificado e da obsolescência das infra-estruturas, bem como ao nível da carência de serviços e equipamentos.

As actuais políticas de regeneração urbana procuram abordar os problemas de forma plurisectorial e integrada, em áreas delimitadas das cidades, adoptando medidas de discriminação positiva que visam concentrar recursos nesses territórios, tais como subsídios, incentivos fiscais, regulamentação específica e programas de qualificação e formação profissional.

No contexto actual de descentralização e restrição financeira, constata-se que os incentivos fiscais e as parcerias público-privadas podem constituir instrumentos de intervenção privilegiados para atingir a regeneração das áreas urbanas degradadas.

No capítulo II mostrou-se como tem sido financiada a regeneração urbana quer através de dinheiros públicos, que são utilizados na criação de subsídios e incentivos fiscais, quer através de dinheiros privados, que se procura que sejam atraídos em somas muito maiores para o processo, mediante os referidos estímulos públicos.

Demonstrou-se também como diferentes tipos de incentivos fiscais utilizados em três países anglo-saxónicos, que constituem exemplos de sucesso na regeneração urbana de áreas degradadas, podem ser adaptados à realidade nacional.

Nas áreas urbanas degradadas existem fortes barreiras ao desenvolvimento que enfraquecem a procura, tornam o mercado pouco transparente e muito sujeito a elevados níveis de incerteza, desincentivando o investimento privado.

Uma vez que o **lucro e o risco são os principais factores que influenciam as decisões de investimento dos privados**, em projectos de regeneração urbana que comportam um maior

nível de risco relativamente a outras oportunidades de investimento, os privados esperam obter lucros igualmente acrescidos, nunca inferiores a 20%.

Por isso, o **sector privado só investe em áreas urbanas degradadas se o sector público lhe garantir a viabilidade dos projectos de regeneração urbana, através da implementação de medidas de minimização do risco que assegurem uma margem de lucro suficientemente elevada**, nomeadamente medidas financeiras (subsídios, benefícios fiscais, linhas de crédito, adiantamento de fundos), medidas de investimento (descontaminação e preparação de terrenos, infra-estruturação) e medidas regulamentares (facilitação e simplificação dos procedimentos de expropriação, emparcelamento e licenciamento).

Dentro das medidas financeiras, os instrumentos fiscais podem constituir um meio eficaz para estimular o desenvolvimento, na medida em que influenciam o comportamento dos investidores privados e dos proprietários, podendo gerar um mercado com procura em zonas onde previamente não existia mercado, com os resultantes benefícios sócio-económicos daí decorrentes.

Contudo, o uso de incentivos fiscais exige o cumprimento de alguns requisitos de aplicação que, por um lado, garantam a sua eficácia e, por outro, evitem a produção de efeitos negativos, tais como:

- aplicação em contextos de taxas elevadas;
- aplicação em zonas com alguma procura;
- não aplicação em zonas onde a procura já é elevada;
- aplicação em zonas onde o solo ou o edificado se encontre disponível para o desenvolvimento e não existam atrasos ou custos substanciais precedentes à construção ou reconstrução;
- acompanhamento, integração e organização com medidas complementares, no âmbito de uma estratégia global de regeneração, pensada para as condições particulares da área em causa;
- focagem dos incentivos nas condições específicas da área a regenerar;
- focagem dos incentivos nos grupos específicos de actores que se pretendem estimular;
- implementação dentro de um quadro institucional bem definido.

A aplicabilidade dos incentivos fiscais a propor deve ainda ser devidamente estudada, tendo em consideração a legislação nacional do estado membro e a avaliação da Comissão Europeia sobre a sua eventual equiparação a ajudas estatais ao desenvolvimento, sob pena de serem chumbados.

Por sua vez, o uso de agravamentos fiscais também requer a observância de algumas condições de aplicação, desaconselhando-se em zonas com fraca procura e adequando-se apenas às seguintes situações:

- zonas livres de expansão para onde se verifique uma fuga persistente do desenvolvimento, apesar da existência de zonas urbanas consolidadas que necessitam de ser regeneradas (Imposto ou taxa sobre a mudança de uso do solo de rural para urbano).
- zonas centrais degradadas, com alguma procura, onde se verifiquem fenómenos de especulação e expectância, por parte dos proprietários (Imposto ou taxa sobre terrenos ou edifícios degradados expectantes).

Como medidas complementares dos instrumentos fiscais, no âmbito de uma estratégia de regeneração alargada, destacam-se as aconselhadas pela “Urban Task Force”, designadamente:

- as que visam garantir a disponibilização de terrenos e edifícios, tais como a expropriação, o emparcelamento e a preparação de terrenos, bem como a dotação ou remodelação de infra-estruturas;
- as destinadas a limitar a expansão urbana e assegurar a regeneração das áreas urbanas existentes, mormente a limitação das áreas de expansão urbana nos planos municipais de ordenamento do território, a tributação dos proprietários de terrenos urbanizados ou edifícios expectantes e a venda a preços acessíveis do património do estado inserido em áreas de regeneração;

A comparação entre duas das medidas financeiras mais utilizadas em processos de regeneração urbana – instrumentos fiscais e subsídios, revela alguma vantagem para os primeiros, particularmente no contexto actual marcado, conforme já foi referido, pelos fortes constrangimentos do sector público ao nível da despesa, embora, em zonas com fraca procura, a utilização de subsídios se demonstre mais vantajosa, considerando-se aí desapropriados os incentivos fiscais.

O estudo de três exemplos anglo-saxónicos (Irlanda, Canadá e EUA) com sucesso na aplicação de incentivos fiscais à regeneração urbana, visando a atracção do investimento privado para estas áreas, permitiu concluir sobre a sua possível adaptação à realidade portuguesa.

Assim, à semelhança dos incentivos fiscais irlandeses designados “capital allowance” e “double rent”, seria possível estabelecer para os proprietários-ocupantes:

- deduções à colecta de IRS, do investimento despendido na reabilitação de imóveis, localizados em zonas elegíveis e

- reintegrações e amortizações aceleradas, em sede de IRC, dos custos despendidos na reabilitação de imóveis localizados nas zonas elegíveis.

, e para os proprietários-senhórios:

- a exclusão de tributação, em sede IRS e IRC, dos rendimentos prediais provenientes de imóveis localizados nas zonas elegíveis, até perfazer a totalidade do investimento despendido na sua reabilitação.

O modelo canadiano baseado na redução ou isenção da DCC (development cost charge), que é equiparada à TRIU nacional (Taxa pela realização, manutenção e reforço de infra-estruturas urbanística), já é adoptado em vários municípios portugueses, embora com resultados bastante limitados, devido ao baixo valor das taxas e à descoordenação das políticas fiscais prosseguidas entre municípios vizinhos, face à inexistência de uma estratégia orientadora a nível regional.

O modelo americano assente no TIF (Tax incremental financing) também pode ser utilizado em Portugal, mediante o congelamento do valor patrimonial dos imóveis localizados nas zonas a reabilitar e, consequentemente, do IMI, até ser reembolsada, mediante o alargamento expectável da base tributável, a dívida contraída pelo município para execução de investimentos públicos nas zonas elegíveis.

Dada a gravidade que os problemas de degradação física e social assumem nalgumas áreas centrais das cidades portuguesas, avança-se com a hipótese de serem **adoptados, isolada ou conjuntamente, os três regimes de incentivos estudados, na reabilitação urbana das zonas históricas e ACRRU nacionais**, sem deixar de se alertar para a eventual incompatibilidade da utilização simultânea do “modelo Americano” com outro tipo de incentivos fiscais.

A implementação de cada um dos três regimes fiscais estudados deve também ter em conta as suas limitações e os ensinamentos decorrentes da sua aplicação nos países de origem.

Finalmente, ressalva-se que as diferentes características das administrações pública e fiscal nacionais, bem como o mais baixo nível de cidadania verificado em Portugal face aos países anglo-saxónicos estudados, poderão introduzir efeitos inesperados nos resultados que se prevêem obter com a utilização dos modelos fiscais em apreço.

No Capítulo III descreveram-se os tributos, benefícios e penalizações previstos no sistema fiscal português, que incidem sobre a actividade urbanística e sobre a propriedade (imóveis) que, por sua vez, constituem a base de actuação da vertente física do processo de regeneração urbana.

No conjunto dos tributos descritos, a tributação geral das mais valias em sede de IRS e IRC, as taxas e compensações urbanísticas e os impostos municipais analisados assumem particular importância, quer pela sua base de incidência, quer pelas elevadas taxas de imposto ou pelos altos valores que podem atingir, influenciando determinadamente a actividade urbanística, por um lado, e o mercado de compra e venda de imóveis, por outro.

Salienta-se ainda que **apenas os códigos do IMI e do IMT prevêm isenções, reduções e agravamentos fiscais especificamente direccionados para o processo de reabilitação urbana**, abrangendo também benefícios para os prédios urbanos arrendados e penalizações para os que se encontram degradados.

No **Capítulo IV** aplicaram-se os tributos nacionais que incidem sobre a actividade urbanística e sobre o património ao caso concreto e específico da reabilitação urbana, começando por se estudar os benefícios e agravamentos fiscais legalmente instituídos, para depois se propor a sua melhoria ou alargamento, ou até a introdução de novos benefícios fiscais, tudo com vista à dinamização do processo de reabilitação urbana nas zonas históricas degradadas.

Nos termos do CIRS vigente, as mais-valias provenientes da transmissão onerosa de grande parte dos prédios localizados nas zonas históricas e ACRRU são excluídas de tributação, factor que constitui um estímulo à venda desses imóveis, no estado actual de degradação ou depois de já reabilitados.

De forma a incentivar a realização de obras de reabilitação nos edifícios degradados, propõe-se que o investimento correspondente, efectuado pelo proprietário, possa ser parcial ou totalmente deduzido à colecta anual de IRS do sujeito passivo, à semelhança do que sucede no modelo Irlandês.

Em sede de IRC, propõe-se o estabelecimento de taxas vantajosas de amortização e reintegração dos custos com a aquisição e reabilitação de imóveis, localizados nas zonas históricas e ACRRU, à semelhança do que sucedeu na Irlanda e na Alemanha.

Propõe-se também que os ganhos obtidos na transmissão onerosa de imóveis deixem de ser contabilizados, na sua totalidade, na determinação do lucro tributável, desde que sejam reinvestidos na aquisição e ou reabilitação de imóveis ali localizados, a afectar à actividade da empresa.

Ao nível das contribuições especiais, tendo em consideração o estado de depressão económica e social em que muitas das zonas históricas e ACRRU se encontram, bem como a inexistência de procura nessas zonas, admite-se não haver lugar ao seu estabelecimento, mesmo quando se preveja que o investimento público na área seja significativo.

No que respeita às taxas pela concessão de licenças e autorizações e à taxa pela realização, manutenção e reforço de infra-estruturas urbanísticas, defende-se a atribuição de benefícios fiscais de redução ou isenção das mesmas, no âmbito de operações urbanísticas de reabilitação urbana promovidas nas zonas históricas e ACRRU, conforme, aliás, alguns municípios têm vindo a proceder, mas alerta-se para a necessidade de tal procedimento passar a ser expressamente previsto na lei, conforme sucede com os impostos locais.

A mesma consideração é válida para as compensações urbanísticas, ressalvando-se, contudo, que só deverá haver lugar à sua isenção no caso de operações urbanísticas localizadas em zonas históricas e ACRRU, que já se encontrem servidas por obras de urbanização consolidadas, equipamentos ou espaços verdes públicos existentes.

Apesar do actual CIMI já contemplar actualmente alguns benefícios fiscais aplicáveis a zonas históricas e ACRRU, sugere-se que esses benefícios se tornem mais ambiciosos e alargados, de modo a isentar do pagamento de IMI todos os prédios já reabilitados ou sujeitos a operações de reabilitação localizados nessas zonas, durante todo o período de tempo que se estime para a conclusão da reabilitação urbana da área.

No que concerne ao IMT, sugere-se que a isenção do seu pagamento, nas aquisições de prédios urbanos destinados a reabilitação urbanística, passe a ser atribuída logo no momento da compra, só havendo lugar à cobrança do imposto no caso das obras de reabilitação não serem concluídas ou certificadas como tal, sob pena de não ser emitida a respectiva licença de utilização.

Propõe-se também a isenção de IS nas transmissões onerosas ou gratuitas de prédios urbanos destinados a reabilitação urbanística e no arrendamento de imóveis, que se encontrem já reabilitados.

Na tributação dos rendimentos prediais derivados de imóveis incluídos nas zonas históricas e nas ACRRU, propõe-se que apenas 50% dos mesmos sejam considerados na determinação do rendimento colectável ou do lucro tributável, consoante sejam auferidos por pessoas singulares ou colectivas, respectivamente.

Finalmente, é referida a necessidade de delimitar a duração temporal e de quantificar o impacto financeiro de todos os benefícios fiscais propostos de novo, seja no Orçamento do Estado, seja no orçamento municipal, consoante se reportem a tributos Estaduais ou locais.

No capítulo V analisaram-se os programas e iniciativas que têm sido utilizados em seis municípios portugueses (Porto, Vila Nova de Gaia, Vila do Conde, Viana do Castelo, Lisboa e Coimbra), na reabilitação urbana de zonas históricas degradadas, sendo dada particular relevância ao estudo dos benefícios fiscais utilizados para esse efeito.

Começou por se constatar que as zonas históricas dos municípios declaradas ACRRU se encontram em pior estado de degradação do que aquelas que o não são, uma vez que as zonas históricas dos 3 municípios (Porto, Lisboa e Coimbra) cujo edificado se encontra em pior estado de conservação se encontram quase integralmente declaradas como ACRRU's.

A análise das estruturas municipais e paramunicipais de apoio à reabilitação urbana, existentes nos 6 municípios, permite afirmar que o seu número e dimensão é, por regra, proporcional à extensão da respectiva zona histórica e ao seu estado de degradação, com excepção do caso de Vila Nova de Gaia onde, desde 2001 e até muito recentemente, não existia nenhuma estrutura desse tipo.

Por oposição ao caso de Gaia, importa realçar que, a esse nível, Lisboa parece ser o município melhor preparado para promover a reabilitação urbana das suas áreas históricas, uma vez que a gestão integrada dessas zonas é realizada, por imposição do PDM de 1995, através de estruturas municipais específicas e descentralizadas (as designadas Unidades de Projecto), às quais acresce o apoio da EPUL e da Baixa Pombalina, SRU.

Contudo, nenhuma das estruturas de apoio à reabilitação analisadas tem competência para licenciar ou autorizar operações urbanísticas, nas respectivas áreas de intervenção, que normalmente é atribuída a outra unidade orgânica, interna à estrutura do município, na qual se centraliza o licenciamento e autorização de qualquer operação urbanística proposta para o concelho. Mesmo às SRU's já constituídas nos municípios do Porto, Vila Nova de Gaia, Lisboa e Coimbra, ainda não lhe foram atribuídas essas competências, pelas respectivas câmaras municipais.

No contexto dos 6 municípios analisados somente o Porto e Coimbra apostaram, embora muito recentemente, na gestão urbanística prioritária das operações que intervêm sobre as respectivas zonas históricas.

Dos 6 municípios analisados, apenas Vila Nova de Gaia e Vila do Conde não promovem qualquer iniciativa específica para instrução de processos de determinação de obras nos edifícios degradados do centro histórico ou, quando o proprietário não as execute, para execução de obras coercivas.

Vila Nova de Gaia é o único município que não possui qualquer PMOT em vigor que preveja medidas de preservação, reabilitação ou revitalização do centro histórico.

Por sua vez, verificou-se que o PDM de Lisboa de 1995 constituiu um PMOT pioneiro, uma vez que antecipou algumas medidas inovadoras destinadas à reabilitação urbana das zonas históricas, que só agora começam a ser adoptadas noutros municípios, designadamente na revisão dos actuais PDM's em vigor.

O Porto é o único município que possui o seu centro histórico classificado como património mundial embora, dos restantes cinco municípios, quatro demonstrem igualmente interesse em candidatar os seus centros históricos a essa classificação.

No conjunto dos 6 municípios, apenas os 4 maiores constituíram SRU's, embora as áreas de intervenção das mesmas nem sempre sejam proporcionais à dimensão das respectivas zonas históricas, e essas sociedades se encontrem em diferentes estádios de desenvolvimento.

Aparentemente, a dimensão da área de intervenção da SRU depende fundamentalmente de dois factores: 1. da dimensão da área do município que necessita de ser reabilitada; 2. da existência ou não, no município, de outras estruturas de apoio à reabilitação urbana, que intervenham sobre essa área, e da sua eficácia.

Apenas 3 municípios apresentam iniciativas ou programas baseados em parcerias público-privadas destinadas à reabilitação urbana e dos 4 maiores municípios, somente Vila Nova de Gaia não promove qualquer parceria para esse fim, em oposição a Lisboa, que é o município que prevê o maior nº de programas em parceria.

Coimbra parece ser o município que melhor tem utilizado os programas públicos de comparticipação de obras quer no edificado privado, quer no edificado público, quer ainda no espaço público.

O Porto é o único município que adopta todos os 4 tipos de benefícios e agravamentos fiscais ao seu dispor, ao nível da taxa pela concessão de licenças, da taxa pela realização, manutenção e reforço de infra-estruturas urbanísticas, das compensações urbanísticas e da taxa de IMI, na área geográfica do Centro Histórico e da Baixa, face ao grau de degradação do seu edificado, que é o mais alto dos 6 municípios em análise³⁰⁵ (54% do nº total de edifícios encontra-se em mau estado de conservação, segundo os critérios do INE).

Por sua vez, o município de Vila Nova de Gaia constitui um caso paradoxal porque, apesar de apresentar um elevado grau de degradação do parque edificado do centro histórico, sobretudo nas ruas e quarteirões interiores, não prevê a atribuição de qualquer benefício fiscal que fomenta a sua reabilitação, antes pelo contrário, agrava ao máximo a taxa de IMI sobre todos os prédios aí localizados, independentemente de alguns já se encontrarem reabilitados ou em processo de reabilitação.

³⁰⁵ Não foram disponibilizados dados para confirmar o grau de degradação das áreas históricas de Lisboa, no entanto admite-se que seja inferior ao verificado no Porto, pelo facto da autarquia ter vindo a praticar, desde 1995, uma política incentivadora da reabilitação e pela maior atractividade do mercado imobiliário da capital.

Em suma, o número e o nível de benefícios fiscais atribuído, nas 6 situações estudadas, nem sempre é proporcional ao estado de degradação do respectivo centro histórico ou zona histórica.

Lisboa é o município que melhor define e pratica a sua estratégia global de intervenção para a reabilitação urbana designada “Renascer Lisboa”, seguido do Porto que, com a estratégia definida no MASTERPLAN da SRU e as respectivas medidas operacionais, poderá desenvolver um trabalho integrado de reabilitação da ZIP, em conjunto com o Departamento Municipal de Conservação do centro Histórico.

A valorização imobiliária das zonas históricas, no contexto de cada município, varia substancialmente, não só em função da sua localização, mas também dos seus usos.

Assim, no atinente ao uso habitacional, apenas os prédios localizados nas zonas históricas de 3 dos 6 municípios analisados apresentam uma valorização imobiliária superior à média do respectivo concelho. As restantes zonas históricas de 4 dos 6 municípios estudados apresentam valorizações inferiores à média do correspondente concelho.

As zonas de menor valor imobiliário relacionam-se, por norma, com o maior grau de degradação e abandono do edificado associado ao envelhecimento da população residente, que aí se constata, constituindo, por isso, áreas que necessitam de intervenções prioritárias de reabilitação urbana.

O mesmo não acontece nas zonas mais valorizadas onde, previsivelmente, o mercado privado se encarregará de reabilitar o edificado, pelo que deverão preteridas relativamente às que se encontram deprimidas.

No que respeita aos usos terciários de comércio e serviços, a maior parte das zonas históricas dos 6 municípios analisados apresentam valorizações imobiliárias superiores à média respectiva, com excepção de alguma áreas do Porto, Lisboa e Coimbra.

Efectivamente, as zonas mais valorizadas correspondem, na maior parte das vezes, a zonas tradicionais de comércio e serviços, ainda muito activas e valorizadas, tendo sido, muitas das quais, objecto de intervenções recentes de requalificação do espaço público e de modernização dos estabelecimentos comerciais.

Assim, e pelos mesmos motivos supra referidos sobre as prioridades a estabelecer na reabilitação dos usos habitacionais, considera-se que a reabilitação dos usos terciários deverá primeiramente incidir sobre as zonas menos valorizadas.

Face ao exposto, pensa-se ser possível, na generalidade, estabelecer a seguinte correspondência: **A maior valorização imobiliária de algumas zonas históricas está associada, por um lado, à sua melhor localização e, por outro, ao menor grau de degradação que apresentam, pelo facto de constituírem áreas mais atractivas ao investimento privado.**

Nesta medida, **poderá ser justificável preterir estas áreas relativamente às menos valorizadas, aquando do estabelecimento de prioridades no desenvolvimento de operações de reabilitação urbana.**

No estudo desenvolvido, verificou-se que algumas das iniciativas e programas de reabilitação urbana adoptados pelos municípios se baseiam na utilização, directa ou indirecta, de instrumentos fiscais, para atingir a almejada reabilitação das suas zonas históricas.

Assim, começou por se constatar que os instrumentos fiscais são utilizados, de forma indirecta, na formação de 3 das 6 parcerias público-privadas analisadas e no desenvolvimento de 2 programas de comparticipação utilizados no município de Coimbra.

Já no que respeita à utilização directa dos **instrumentos fiscais legalmente disponíveis**, para efeitos de reabilitação urbana de zonas históricas degradadas, verifica-se que estes **não estão a ser convenientemente utilizados.**

Existem municípios, tal como Vila Nova de Gaia, que apesar de apresentarem um elevado grau de degradação do parque edificado do centro histórico, não prevêem a atribuição de quaisquer benefícios fiscais de incentivo à reabilitação, criando, ao invés, agravamentos fiscais sobre toda a área, independentemente dos prédios se encontrarem em processo de reabilitação ou já reabilitados, que poderão ter consequências repulsivas sobre o investimento privado.

Outros casos há, em que, para níveis significativamente diferentes de degradação das zonas históricas, é utilizado o mesmo número e tipo de incentivos fiscais.

Refira-se também que três dos seis municípios analisados não utilizam sequer a faculdade conferida por lei de reduzir ou majorar as taxas de IMI nas zonas a reabilitar, como forma de incentivo à reabilitação ou de punição das situações de degradação e expectância.

Em suma, o número e o nível de benefícios fiscais atribuídos, nas 6 situações estudadas, nem sempre são proporcionais ao estado de degradação do respectivo centro histórico ou zona histórica.

Nos 6 casos analisados existe ainda um grande espaço para estabelecer benefícios e ou agravamentos fiscais que visem a reabilitação urbana das zonas históricas degradadas, sem prejuízo de ser necessário obter consensos, quanto à legalidade de estabelecer benefícios fiscais, ao nível das taxas e compensações urbanísticas.

A comparação entre o estado de degradação e a valorização imobiliária das zonas históricas analisadas permite-nos afirmar que **a utilização de instrumentos fiscais pelos municípios para reabilitação de zonas históricas degradadas será tanto mais pertinente quanto maior for o seu estado de degradação e menor for a sua valorização imobiliária.**

Pese embora o exposto, importa recordar que o uso de incentivos e ou agravamentos fiscais exige o cumprimento dos requisitos de aplicação indicados no capítulo II, de modo a garantir a sua eficácia, por um lado, e evitar a produção de efeitos negativos, por outro.

Em suma, na presente dissertação mostrou-se que existem fortes barreiras ao desenvolvimento nas áreas urbanas degradadas que aumentam o risco e a incerteza do investimento privado, desincentivando-o.

Por isso, os investidores privados só investem nessas zonas se o sector público implementar medidas de minimização do risco que lhes assegurem um retorno suficientemente elevado, nunca inferior a 20%.

Dentro destas medidas, demonstrou-se que a **utilização de incentivos fiscais pode desempenhar um papel fundamental**, sobretudo no contexto actual caracterizado pela imposição de fortes restrições financeiras ao nível da despesa pública.

A teoria mostra também que existe uma grande diversidade de modelos fiscais passíveis de serem aplicados com sucesso à regeneração urbana, como por exemplo os três modelos anglo-saxónicos estudados no presente trabalho, cuja formatação depende das características do sistema fiscal de cada país e das especificidades das zonas a regenerar.

Nesta medida, **não existe, portanto, uma receita absoluta**, imutável e incontestável sobre a forma de utilizar e combinar instrumentos fiscais, que garanta o sucesso da regeneração urbana de uma qualquer área urbana degradada.

Para obter essa receita, é necessário conhecer o sistema fiscal do país em causa e a zona que se pretende regenerar, de modo a focar os instrumentos fiscais disponíveis nas condições específicas do local e nos actores que se pretendem estimular.

Por isso, relativamente ao nosso país, começou-se por descrever e estudar os tributos previstos no sistema fiscal nacional, que incidem sobre a actividade urbanística e o património, para depois os aplicar ao caso concreto da reabilitação urbana.

Este estudo permitiu demonstrar **que no nosso sistema fiscal existe ainda uma grande margem quer para melhorar e alargar os benefícios e agravamentos fiscais já instituídos, quer para introduzir novos incentivos**.

Por sua vez, na análise de 6 estudos de caso, correspondentes a 6 municípios nacionais com zonas históricas degradadas, foi possível constatar que os instrumentos fiscais disponíveis não estão a ser convenientemente utilizados ou porque não são usados de todo, ou porque são mal aplicados ou ainda, porque não são devidamente potenciados, sobretudo tendo em conta o elevado nível de degradação que alguns deles apresentam.

Efectivamente, mesmo **no âmbito do sistema fiscal actualmente em vigor, existe espaço para melhorar e potenciar a utilização dos instrumentos fiscais** instituídos em cada um desses municípios, com vista à reabilitação das respectivas zonas históricas degradadas,

sendo fundamental que cada um deles pondere a forma mais eficaz de os aplicar e articular para que constituam contributos úteis e efectivos, na prossecução desse objectivo.

Contudo, admite-se que para ser possível adoptar em Portugal, tal como sucedeu nos países anglo-saxónicos estudados, modelos de reabilitação urbana baseados em instrumentos fiscais, será necessário promover algumas alterações legislativas ao nível dos tributos Estaduais e locais, que podem até assumir algumas das formas sugeridas no presente trabalho, com vista a melhorar e alargar os benefícios e agravamentos fiscais já instituídos, por um lado, e introduzir novos incentivos, por outro, sendo importante garantir que a sua articulação possa ser efectuada a uma escala regional e não apenas local.

Por outro lado, interessa ainda salientar que a eficácia destes modelos depende do acompanhamento, integração e organização das medidas fiscais com **medidas complementares**, no âmbito de uma estratégia global de regeneração, pensada para as condições particulares da área em causa.

Para Portugal, face ao estado calamitoso em que se encontram algumas áreas centrais e apenas aparentemente privilegiadas das cidades portuguesas, ao estado de depauperamento dos recursos financeiros públicos, ao excesso generalizado de áreas de expansão urbana previsto nos planos directores municipais, ao excesso de oferta de habitação verificado face à procura existente, que é caso único no contexto europeu, à progressiva fragmentação e desqualificação das periferias das cidades, em prejuízo da qualidade de vida das populações, propõe-se a adopção de um modelo misto, semelhante ao preconizado pela Urban Task Force para Inglaterra, que combine:

- A criação de incentivos fiscais agressivos que induzam e atraiam o investimento privado para as áreas urbanas degradadas do centro das cidades, combinados com penalizações fiscais que combatam os eventuais comportamentos expectantes e especulativos que se verifiquem nessas zonas;
- A adopção de medidas firmes de gestão da oferta de terrenos para construção, que apenas permitam a libertação de áreas para expansão urbana quando sejam atingidos níveis razoáveis de reabilitação das zonas urbanas degradadas existentes.
- A criação de medidas que facilitem e simplifiquem os procedimentos de expropriação, emparcelamento e licenciamento nas áreas centrais degradadas;
- A concentração de alguns recursos financeiros públicos, dentro das limitações actuais, que permitam melhorar a dotação de infra-estruturas, serviços e equipamentos nessas zonas;

Finalmente, ressalve-se que apesar das áreas urbanas periféricas degradadas não constituírem o alvo do presente trabalho, se considera igualmente que deverão ser objecto de medidas de discriminação positiva que visem a sua regeneração.

Referências bibliográficas

- Adair, A., Berry, J. e McGreal, S. (1994 A) “Commercial Property Development in Dublin” in *Journal of Property Valuation & Investment*, Vol. 5, Nº 1, p. 9-13.
- Adair, A., Berry, J. e McGreal, S. (1994 B) “Investment and Private Sector Residential Development in Inner-city Dublin” in *Journal of Property Valuation & Investment*, Vol. 12, Nº 1, p. 47-56.
- Adair, A.S., Berry, J.N. Deddis W.G., McGreal, W.S. and Hurst S. (1998) “Accessing Private Finance: The availability and effectiveness of private finance in urban regeneration”, Joseph Rowntree Foundation/ Royal Institution of Chartered Surveyors, London.
- Adair, A., Berry, J., McGreal, S., Deddis, B. e Hirst, S. (1999) “Evaluation of Investor Behaviour in Urban Regeneration” in *Urban Studies*, Vol. 36, Nº 12, p. 2031-2045.
- Adair, A., Berry, J. e McGreal, S. (2000) “The financing of urban regeneration” in *Land Use Policy*, Nº 17, p. 147-156.
- Adair, A. S., Berry, J. e McGreal, S. (2003) “Financing Property’s Contribution to Regeneration” in *Urban Studies*, Vol. 40, Nºs 5-6, p. 1065-1080.
- Adams, D., Disberry, A., Hutchison, N. e Munjoma, T. (2000) “Mind the Gap! Taxes, subsidies and the behaviour of brownfields owners” in *Land Use Policy*, Nº 17, p. 135-145.
- Berry, J. N. e McGreal, W. S. (1996) “Implications for property investment and development in Dublin and Berlin” in *Journal of Property Valuation & Investment*, Vol. 7, Nº 3, p. 71-80.
- Blackwell, J. e Convery, F. (1991) “The Impact of Urban Incentives in Ireland”, Foundation for Fiscal Studies, Dublin.
- Grupo de Peritos sobre o Ambiente Urbano (1996) “Cidades Europeias Sustentáveis”, Comissão Europeia, Bruxelas.
- Carvalho, J. e Oliveira, P. (2002) “Perequação, Taxas e Cedências – Administração Urbanística em Portugal”, Almedina.
- Correia, P. (1993) “Políticas de Solos no Planeamento Municipal”, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa.
- Corrigan, K. (1992) “The Role of Fiscal Policy in Urban Renewal”, Kieran Corrigan & Co., Dublin.
- Couch, C.; Fraser, C.; Percy, S. (2003) “Urban Regeneration in Europe”, Blackwell Publishing.
- Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto, Secção de Planeamento do Território e Ambiente (2000) “Regeneração Urbana na Região Norte”, Câmara Municipal do Porto.

- Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto, Laboratório de Planeamento do Território e Ambiente (2004) “Estudo Estratégico para o Enquadramento de Intervenções de Reabilitação Urbana na Baixa do Porto”.
- Healey, P., McNamara, P., Elson, M., Doak, A., 1988. Land Use Planning and the Mediation of Urban Change, Cambridge University Press, Cambridge.
- Jonhston D., (1988), “An Evaluation of the Urban Development Grant Programme”, Local Economy, p. 251-270.
- KPMG, for the Urban Task Force (1999 A) “Fiscal Incentives for Urban Housing”
- KPMG, submission to DETR (1999 B) “Fiscal Incentives for coalfields”
- Lichfield, N. e Darin-DrabKin, H. (1980) “Land policy in planning”, George Allen and Unwin Ltd., Londres.
- Lloyd, M. G.; McCarthy, J. e Newlands, D. (1999) “Mechanisms for competitive and sustainable urban regeneration”, comunicação apresentada ao congresso “Congress of The European Regional Science Association”, Dublin, 23-27 de Agosto.
- McGreal S., Berry, J., Lloyd, G. e McCharty, John (2002) “Tax-based Mechanisms in Urban Regeneration: Dublin and Chicago Models” in *Urban Studies*, Vol. 39, Nº 10, p. 1819-1831.
- Office of the Deputy Prime Minister (2001) “The Potential Role for Fiscal Incentives”,
- Oliveira, C. (2004) “Regeneração Urbana e Instrumentos Fiscais”, CITTA/FEUP.
- Rodney, B.; Clark, P. (2000) “Financing Urban Regeneration”, comunicação apresentada ao seminário “Property Investment in Urban Regeneration”, Universidade do Ulster, Irlanda, 4 de Setembro.
- Russel, P., Heagney, J., Reynolds, M. and Taylor, A. (1988) “Report on Dublin Inner City Designated Areas”, Dublin Corporation.
- Urban Task Force (1999) “Towards an Urban Renaissance”
- Wicksteed S. Q., for de Office of the Deputy Prime Minister (2001) “The Potencial Role For Fiscal Incentives”

Anexo A - Benefícios fiscais existentes e propostos de novo

Tributos	Benefícios fiscais		Poder tributário
	Existentes	Propostos	
Tributação das mais-valias em IRS	São excluídos de tributação os ganhos provenientes da transmissão onerosa de imóveis, designadamente: • de terrenos para construção adquiridos antes de 9 de Junho de 1965; • de prédios urbanos (excepto terrenos para construção e prédios urbanos afectos ao exercício de actividades empresariais ou profissionais) adquiridos antes de 1 de Janeiro de 1989, data da entrada em vigor do CIRS; • de prédios rústicos que tenham sido adquiridos antes de 1 de Janeiro de 1989; • dos que se destinem a habitação própria e permanente do sujeito passivo ou do seu agregado familiar se, forem reinvestidos, num determinado prazo, na aquisição, construção, ampliação ou melhoramento de outro imóvel, exclusivamente com o mesmo destino.	• Dedução à colecta, a acrescentar às já previstas no art. 78º do CIRS, de 50% a 100% do valor dos encargos realizados na reabilitação de imóveis situados nas zonas históricas e ACRRU's, durante o período estimado para a regeneração da zona (por ex. 10 anos); • Exclusão de tributação dos ganhos provenientes da transmissão onerosa de imóveis quando o reinvestimento se efectue na aquisição de outros imóveis que não apenas destinados a habitação própria e permanente, desde que situados nas zonas históricas ou ACRRU e destinados, por exemplo, a arrendamento habitacional, comercial ou de serviços.	Estado
Tributação das mais-valias em IRC	• As mais-valias e as menos valias são dadas pela diferença entre o valor de realização, líquido dos encargos que lhe sejam inerentes, e o valor de aquisição deduzido das reintegrações e amortizações praticadas, cujas taxas foram fixadas em tabela anexa ao decreto regulamentar Nº 2/90, de 12.01. • Quando a diferença positiva entre as mais-valias e as menos-valias realizadas mediante a transmissão onerosa de elementos do activo imobilizado corpóreo, detidos por um período não inferior a um ano, é reinvestida, em determinados exercícios, na aquisição, fabricação ou construção de elementos do activo imobilizado corpóreo afectos à exploração, é apenas considerada em metade do seu valor, para efeitos de determinação do lucro tributável.	• Estabelecer, nas zonas históricas e nas ACRRU, um regime especial, com taxas de amortização e reintegração dos custos com a aquisição e reabilitação de imóveis mais vantajosas, para um período previamente determinado (Ex: 10 anos). • Não considerar, nas zonas históricas ou ACRRU, a referida diferença positiva entre as mais-valias e as menos-valias realizadas, para efeitos de determinação do lucro tributável, quando for reinvestida em imóveis ali localizados, destinados a serem afectos à exploração da respectiva actividade.	Estado
Taxas pela concessão de licenças e autorizações	• Redução ou isenção de taxas pela concessão de licenças ou autorizações, por alguns municípios portugueses que possuem centros históricos, nas operações urbanísticas de reabilitação urbana, que neles se operam.	• Prever expressamente na lei a possibilidade dos municípios poderem conceder benefícios fiscais de redução ou isenção das taxas pela concessão de licenças ou autorizações, que incidem sobre operações urbanísticas localizadas em Zonas históricas e ACRRU.	Estado Municípios
Taxa p/ realização, manutenção e reforço das infra-estruturas urbanísticas	• Redução ou isenção da taxa pela realização, manutenção e reforço das infra-estruturas urbanísticas, por alguns municípios, nas operações de reabilitação urbana de construção, ampliação ou loteamento com obras de urbanização, localizadas nas zonas históricas e ACRRU.	• Prever expressamente na lei a possibilidade dos municípios poderem conceder benefícios fiscais de redução ou isenção da taxa pela realização, manutenção e reforço de infra-estruturas urbanísticas, que incide sobre operações urbanísticas localizadas em Zonas históricas e ACRRU.	Estado Municípios
Compensações urbanísticas	• Redução ou isenção do pagamento de compensação, por alguns municípios, em todas as operações urbanísticas que se localizem em zonas históricas e ACRRU	• Prever expressamente na lei a possibilidade dos municípios poderem conceder benefícios fiscais de redução ou isenção das compensações urbanísticas, que incidem sobre operações	Estado Municípios

Tributos	Benefícios fiscais		Poder tributário
	Existentes	Propostos	
		urbanísticas localizadas em Zonas históricas e ACRRU. - Isenção de pagamento da compensação urbanística, no caso das operações urbanísticas localizadas em zonas históricas e ACRRU, que já se encontrarem servidas por: - obras de urbanização consolidadas e/ou - equipamentos ou espaços verdes públicos existentes.	
IMI	- Isenção de IMI, durante 2 anos, dos prédios urbanos objecto de reabilitação urbanística, a contar do ano, inclusive, da emissão da respectiva licença camarária, desde que essa reabilitação seja devidamente reconhecida pela câmara municipal, após conclusão e certificação das respectivas obras. - Redução da taxa de IMI até 30% em áreas que sejam objecto de operações de: - Reabilitação urbana ou - Combate à desertificação - Redução da taxa de IMI até 20% para prédios urbanos arrendados, que pode ser acumulável com a redução definida no parágrafo anterior	Isenção de IMI, durante todo o período de tempo que se estime para a conclusão da reabilitação urbana da zona, dos prédios já reabilitados ou sujeitos a operações de reabilitação.	Estado Municípios
IMT	Isenção do pagamento de IMT nas aquisições de prédios urbanos destinados a reabilitação urbanística, independentemente do seu uso, desde que no prazo de 2 anos a contar da data de aquisição, o adquirente inicie as respectivas obras.	- Pagamento de IMT apenas nos casos em que, depois de concluídas as obras, não sejam certificadas ou reconhecidas como tal, aquando da emissão da licença de utilização. - Assegurar a celeridade da apreciação e acompanhamento das operações de reabilitação urbana, de modo a garantir ao adquirente o acesso ao referido benefício fiscal, no prazo estipulado.	Estado Municípios
IS	Isenção de IS do cônjuge, dos descendentes e dos ascendentes, nas transmissões gratuitas de que forem beneficiários.	- Isenção de pagamento de IS nas transmissões onerosas e gratuitas de prédios urbanos destinados a reabilitação urbanística, desde que, no prazo de 2 anos a contar da data de aquisição, o adquirente inicie as respectivas obras, nas mesmas condições impostas em sede de IMT. - Isenção de pagamento de IS no arrendamento de imóveis já reabilitados, localizados nas zonas históricas e ACRRU.	Estado
Rendimentos prediais - IRS	-	Tributação de apenas 50% dos rendimentos prediais resultantes do arrendamento de prédios reabilitados, localizados nas zonas históricas e ACRRU.	Estado
Rendimentos prediais - IRC	-	Tributação de apenas 50% dos rendimentos prediais resultantes do arrendamento de prédios reabilitados, localizados nas zonas históricas e ACRRU.	Estado

Anexo B - Áreas Históricas objecto de reabilitação urbana, por município

Município	ACRRU	Descrição	Centro Histórico	Descrição
Porto	DR nº 11/2000, de 24/08	Área que abrange o centro histórico e a Baixa portuense; Freguesias: Miragaia, São Nicolau, Vitória, Sé, Santo Ildefonso, Bonfim, Cedofeita e Massarelos.	Não se encontra definido no PDM de 1994	Zona da cidade do Porto classificada como Património Mundial em 1996. Abrange parte das seguintes 4 freguesias: Miragaia, São Nicolau, Vitória e Sé.
V.N. Gaia	DR nº 54/97, de 19/12	Área que abrange toda a zona do centro histórico de Vila Nova de Gaia. Freguesias: St.ª Marinha.	Definido na planta de condicionantes do PDM de 1994.	Coincide com a área declarada ACRRU.
V. Conde	Não existe		Definido no PDM de 1995.	Núcleo Antigo de Vila do Conde e Azurara. Abrange parte das freguesias de Vila do Conde e Azurara.
V. Castelo	Não existe		Definido no PU da Cidade de 1999 e no PP do Centro Histórico de 2002.	Centro Histórico de V. do Castelo. Abrange parte das freguesias de Viana do Castelo (Monserate) e de V. Castelo (St.ª Maria Maior).
Lisboa	DR 6/92 de 18/04	Alfama; Freguesias: Castelo, Sé, S. Miguel, Stº. Estêvão, S. Vicente, Santiago, Castelo.	Área Histórica Central e Núcleo de interesse histórico, de acordo com o PDM de 1995.	Zonas aproximadamente coincidentes com as ACRRU, com excepção da Baixa que, apesar de ser classificada como área histórica, não foi declarada ACRRU. Essas zonas incluem também, por regra, os núcleos históricos definidos no PDM.
	DR 35/97 de 24/09	Mouraria Freguesias: Socorro, S. Cristóvão e S. Lourenço.		
	DR 27/89 de 28/09	Chiado Freguesias: Mártires, Sacramento		
	DR 48/97 de 18/11	Bairro Alto e Bica Freguesias: Encarnação, Santa Catarina, Mercês.		
	D30/97 de 24/06	Madragoa Freguesias: Santos-o-Velho, Lapa, Prazeres.		
	D 17/92 de 11/92	Ameixoeira e Lumiar Freguesias: Ameixoeira.	Área Histórica Periférica e Núcleo de interesse histórico, de acordo com o PDM de 1995.	
	D 35/92 de 27/07	Olivais Velho Freguesias: Santa Maria dos Olivais.		
	D 40/97 de 5/08	Paço do Lumiar Freguesias: Lumiar.		
Coimbra	D 44/2003 de 24/09	ACRRU do centro histórico intramuros da cidade de Coimbra; Freguesia: Coimbra (Almedina);	Centro Histórico de grau I, II ou III, de acordo com o PDM de 1994.	Grau I: Alta; Baixa; Rua da Sofia; Jardim Botânico; Santa Cruz; Penedo da Saudade; Santa Clara; Celas;

Anexo C - Estruturas de apoio às áreas históricas objecto de reabilitação urbana

Município	Unidades	Competências
Porto	Departamento Municipal de Reabilitação e de Conservação do Centro Histórico (localizado na Baixa)	
	Divisão Municipal de Reabilitação Urbana (localizada na Baixa)	• Coordenar e gerir os programas específicos de reabilitação, nomeadamente o programa RECRUA; • Assegurar outras intervenções em matéria de reabilitação de edifícios; • Assegurar a comunicação horizontal com as outras divisões;
	Divisão Municipal de Conservação do Centro Histórico (localizada no centro histórico)	• Garantir a reabilitação e preservação do Centro Histórico nas vertentes arquitectónica, arqueológica e da circulação. • Assegurar outras intervenções em matéria de reabilitação de edifícios;
	Porto Vivo, SRU (localizada no centro histórico)	Competências das SRU: • licenciar e autorizar operações urbanísticas; • expropriar bens imóveis destinados à reabilitação urbana; • proceder a operações de realojamento; • fiscalizar as obras de reabilitação urbana; Competências da Porto Vivo, SRU: • Orientar o processo de reabilitação urbana, com vista à sua dinamização; • Elaborar a estratégia de intervenção; • Mediar as relações entre proprietários e investidores; • Mediar as relações entre proprietários e arrendatários; • Realizar directamente a operação de reabilitação, em caso de necessidade;
Vila Nova de Gaia	SRU de Vila Nova de Gaia	• Facilitar a requalificação do centro histórico e da margem do rio Douro, desde a ponte D. Luís até ao Cabedelo.
Vila do Conde	Departamento de Estudos e Projectos, em dependência do vereador da área (localizado no núcleo antigo)	• Promover e executar estudos, levantamento de situações, programas e acções no sentido de salvaguardar o património histórico e arquitectónico; • Dar pareceres sobre projectos de obras particulares, municipais ou estatais, quando estas se insiram no âmbito da Comissão de Defesa do Património; • Elaborar ou encomendar no exterior todos os grandes projectos de arquitectura ou de grande obras; • Elaborar todos os projectos que a câmara lhe determine; • Colaborar com todos os departamentos, designadamente com o DPEU e com o DOM; • Participar na elaboração e gestão da política municipal de habitação, sobretudo na área que lhe é afectada; • Acompanhar e fiscalizar todas as obras cujos projectos haja elaborado ou encomendado no exterior; • Outras tarefas que o executivo entenda atribuir-lhe;
	Divisão de estudos e projectos	• Elaborar os estudos e projectos, ou encomendá-los no exterior, no âmbito da competência do departamento; • Acompanhar e fiscalizar todas as obras sob responsabilidade do departa.; • Outras tarefas que o executivo entenda atribuir-lhe;
Viana do castelo	Gabinete Técnico Local do centro Histórico de Viana do Castelo dependente da Divisão de Planeamento Urbanístico e projecto (localizado no centro histórico)	• Efectuar levantamentos do parque habitacional da área do centro histórico; • Preparação e programação de acções de intervenções no centro histórico; • Coordenar e gerir o programa RECRUA; • Prestar apoio técnico aos proprietários de imóveis no centro histórico; • Acompanhar e fiscalizar todas as obras do centro histórico;

Município	Unidades	Competências
Lisboa	Departamento Municipal de Conservação e Reabilitação Urbana	
	Divisão de Controlo Financeiro Divisão de Gestão de Informação e Apoio Técnico	
	Departamento de Conservação de Edifícios Particulares que inclui 2 divisões: 1. Divisão de projecto; 2. Divisão de fiscalização;	
	Departamento de Reabilitação e Gestão de Unidades de projecto que inclui 6 unidades de projecto (UP): 1. UP de Alfama; 2. UP do Bairro Alto e Bica; 3. UP de São Bento; 4. UP do Castelo; 5. UP da Madragoa e S. Paulo; 6. UP da Mouraria	
	UP Baixa-Chiado que inclui 3 divisões: 1. Divisão de estudos, planeamento e informação; 2. Divisão de projectos e acompanhamento de obras; 3. Divisão de análise e controlo financeiro;	
	EPUL – Empresa pública de urbanização de Lisboa	• Privilegiar a Reabilitação Urbana de zonas degradadas de Lisboa; • Promover programas especiais de orientação social, de modo a responder às necessidades de segmentos como os Jovens, os Seniores, pessoas com necessidades especiais, com construção a custos controlados; • Promover parcerias com outros promotores para acelerar e complementar os modelos de desenvolvimento do tecido urbano; • Aplicar a lógica empresarial na abordagem aos projectos urbanísticos;
	Baixa Pombalina, SRU	• Promover a reabilitação urbana nas áreas da Baixa, S. Paulo e Alfama.
Coimbra	Gabinete para o Centro Histórico em dependência directa da presidência	• Promover e executar estudos, projectos e acções no sentido da salvaguarda do património histórico e arquitectónico existente na área do município; • Divulgar projectos tendentes à defesa e recuperação do património histórico e arquitectónico; • Elaborar, propor e divulgar regras de intervenção urbanística nas zonas históricas; • Informar sobre processos de edificação de obras particulares, articulando-se com o DGURU³⁰⁶, nomeadamente através da DLAA³⁰⁷, para a necessária tramitação nestas matérias; • Executar ou acompanhar obras de recuperação de edifícios e espaços públicos nas zonas históricas;

³⁰⁶ Departamento de gestão urbanística e renovação urbana.

³⁰⁷ Divisão de licenciamento e apoio administrativo.

Município	Unidades	Competências
		• Apoiar intervenções de carácter social inerentes ao desenvolvimento das intervenções nas zonas históricas; • Actuar coordenadamente com outros serviços da câmara em análise, licenciamento, acompanhamento e fiscalização de obras a realizar nas zonas históricas; • Acompanhar o desenvolvimento de todas as iniciativas tendentes ao alcançar do objectivo último de preparação da candidatura de Coimbra a património da humanidade;
	GTL em formação para a ACRRU do centro histórico intramuros da cidade	
	Coimbra Viva, SRU	• Promover a reabilitação urbana da Baixa de Coimbra.

Anexo D - Instrumentos de gestão territorial em vigor que incidem sobre as áreas históricas objecto de reabilitação urbana

Município	IGT	Objectivos/conteúdo/ dispositivos regulamentares/ medidas
Porto	Medidas Preventivas - RCM nº 125/2002 de 15/10	Suspende os IGT em vigor de modo a não comprometer os objectivos da revisão do PDM que incluem: • A requalificação do espaço público e do ambiente urbano; • A promoção do centro histórico e da área central como referências insubstituíveis do desenvolvimento urbano de toda a AMP, potenciando e reforçando a sua revitalização e animação.
	Proposta de Revisão do PDM do Porto de 2004	• Classifica o Centro Histórico do Porto como “Área Histórica” que interessa preservar e requalificar, de uso misto com predominância da função habitacional, onde: ○ qualquer operação urbanística que intervenha sobre edifícios existentes deverá visar a sua conservação e ○ aquelas que se traduzam em ampliações ou construção nova deverão ter em conta a relação com os edifícios vizinhos, bem como a conservação dos elementos arquitectónicos e construtivos característicos da zona onde se integram. • Admite a edificação nos logradouros e no interior dos quarteirões desde que se tenha em consideração os valores arquitectónicos, patrimoniais e ambientais existentes e a sua relação com a envolvente, e ainda se houver redução da área impermeável legalmente constituída anterior à ocupação. • Integra a Baixa e o centro Histórico no Sistema Patrimonial do concelho, enquanto “Áreas com interesse urbanístico e arquitectónico” que deverão ser protegidas e promovidas, onde qualquer operação urbanística deverá salvaguardar a qualidade urbanística e arquitectónica do conjunto e estar sujeita a parecer prévio dos serviços competentes. • Classifica a área do Centro Histórico e respectivo perímetro como “zona especial de protecção” (ZEP) e a Baixa como “Área de potencial valor arqueológico”, nas quais qualquer intervenção urbanística deverá ser sujeita a parecer prévio dos serviços competentes da CMP. • Estabelece condições de execução e programação do Plano específicas para a ACRRU, que engloba o Centro Histórico e a Baixa, designadamente a apreciação das operações urbanísticas através do SIM-Porto³⁰⁸, que se caracteriza por: 1. Estabelecer as condições específicas a observar nas operações urbanísticas, em função de uma “vistoria integrada” previamente efectuada, tendo em conta: ○ A salvaguarda e valorização do património; ○ A protecção dos direitos dos residentes, através da afectação de um rácio mínimo de 10% a HCC, nas unidades mais carenciadas; ○ A qualidade funcional do edifício; ○ O contributo da operação urbanística para a valorização do ambiente urbano do sítio; 2. Ponderar o interesse para a cidade das operações urbanísticas propostas na ACRRU, determinando: ○ A aprovação ou indeferimento da proposta; ○ A atribuição de direitos de construção, em caso de interesse público para a cidade e deferimento da proposta; 3. Executar um sistema compensatório pelo interesse público da operação urbanística, que consiste na atribuição de direitos de construção que podem ser utilizados na construção de novos edifícios e em ampliações nas “áreas de edificação isolada com prevalência da habitação colectiva”, dentro e fora da ACRRU, aumentando em 0,2 a edificabilidade estabelecida.
V. N. Gaia	PDM de 1994	Não prevê o estabelecimento de quaisquer medidas específicas para o centro histórico, tendentes à sua preservação, reabilitação ou revitalização, apenas contemplando na planta de condicionantes: • a delimitação da área do centro histórico declarada em 1986;

³⁰⁸ Sistema de Informação Multi-critério da cidade do Porto.

Município	IGT	Objectivos/conteúdo/ dispositivos regulamentares/ medidas
		- a delimitação da área do entreposto do vinho do Porto; - a indicação dos monumentos nacionais e imóveis de interesse público localizados na zona;
	PP da Frente Ribeirinha em elaboração	O objectivo principal do PP consiste na valorização da imagem desta área da cidade e que propõe, entre outras medidas: - A criação de uma ponte rodoviária entre o Cais de Gaia e a Ribeira do Porto; - Transportes alternativos (tipo escadas rolantes) entre a cota alta e a cota baixa, como forma de resolução do grave problema de trânsito e falta de estacionamento da área; - Revitalização dos transportes fluviais entre as duas margens; - a recuperação do património construído; - a melhoria das acessibilidades; - a erradicação da habitação degradada e clandestina, na envolvente da serra do Pilar;
Vila do conde	PDM de 1995	Estabelece como um dos seus objectivos: - A promoção da salvaguarda e recuperação do património arqueológico, arquitectónico, cultural, natural e ambiental; Adopta, em anexo, o Regulamento Municipal para as intervenções no Núcleo Antigo de Vila do Conde de 1987, que define as normas orientadoras a cumprir nessas intervenções, contemplando como principais medidas: - A intervenção exclusiva de arquitectos na elaboração de projectos para essa área; - A manutenção dos alinhamentos de fachadas existentes e dos respectivos vãos, bem como dos tons tradicionais e coberturas; - A impossibilidade de alteração de cêrceas dos edifícios existentes, salvo em casos excepcionais previstos em estudos específicos; - A consideração de uma percentagem mínima de 50% da área total de construção para habitação, nas alterações de uso dos edifícios, de forma a assegurar o predomínio da função habitacional nessa zona; No preâmbulo do regulamento faz-se também menção a outras políticas de reabilitação a desenvolver pelo município, entre as quais se destacam: - A comparticipação pontual na substituição de alguns materiais existentes em edifícios que não se adequem à desejável caracterização ambiental da rua onde se inserem. - O tratamento exemplar a dar aos espaços públicos exteriores (ruas, largos, jardins, praças), por forma a garantir a desejável urbanidade do núcleo antigo. - A manutenção e preservação dos edifícios públicos (da autarquia e de outras entidades públicas) existentes nessa área, compatíveis com o local onde se integram.
V. do Castelo	PU da Cidade de 13.08.1999.	Adopta como um dos objectivos do plano: - Estabelecer a disciplina de edificabilidade que permita preservar os valores naturais, urbanísticos, paisagísticos e patrimoniais. Estabelece regras de edificabilidade para o centro histórico, entre as quais dois graus de protecção do edificado, nomeadamente: - o grau de protecção 1 que respeita ao núcleo medieval, onde as intervenções se limitam a obras de conservação. - o grau de protecção 2 correspondente à restante área do centro histórico, na qual as intervenções devem garantir a compatibilização volumétrica e arquitectónica com as preexistências.
	PP do Centro Histórico de 09.08.2002.	Tem como principais objectivos: - O aumento da oferta residencial através da recuperação e reocupação dos imóveis - A qualificação da oferta comercial - O reforço da rede de equipamentos e serviços - A qualificação do espaço público - A qualificação das infra-estruturas básicas - A melhoria da mobilidade no centro histórico - O fomento de intervenções exemplares de reabilitação e reutilização dos imóveis com valor patrimonial. - A criação de condições para a classificação do centro histórico como património mundial

Município	IGT	Objectivos/conteúdo/ dispositivos regulamentares/ medidas
		O PP contempla várias medidas com vista à consecução desses objectivos, das quais se salientam: • A classificação do tipo de intervenção permitido em cada imóvel em três níveis, correspondendo a classe 1 ao nível máximo de intervenção permitido e a classe 3 ao nível mínimo. • O destino preferencial do piso térreo dos edifícios a comércio e serviços. • O destino preferencial dos pisos superiores a utilização residencial, numa proporção mínima de 2/3 (67%) da área de construção.
Lisboa	PDM de Lisboa, de 29.09.1994.	O PDM pretende dar resposta às seguintes estratégias urbanísticas, entre outras: • Revalorização da função habitacional no conjunto da cidade e, em particular, na sua área central; • Estabilização do tecido urbano consolidado, com prioridade à área central da cidade; • Valorização da qualidade ambiental de Lisboa; • Melhoria da acessibilidade/mobilidade na área central de Lisboa; e considera como um dos conceitos urbanísticos fundamentais a ter em conta o conceito de "núcleos de interesse histórico e de património edificado contido na carta municipal do património". Neste contexto, o PDM prevê: • a subdivisão do espaço urbano em diversas subclasses, entre as quais as designadas "Áreas Históricas" que por sua vez são constituídas pelas seguintes categorias: ○ Áreas históricas habitacionais, centrais ou periféricas, onde se mantém o uso habitacional predominante e que se pretende revitalizar nos aspectos demográfico, social e funcional; ○ Área histórica da Baixa, onde se permite o domínio do uso terciário, admitindo-se que 80% da área edificada seja destinada a comércio e escritórios, devendo, no mínimo, 20% ser destinada a habitação e hotelaria; ○ Quintas integradas nas áreas históricas, onde se mantém o uso habitacional predominante, as quais constituem áreas de enquadramento e valorização dos núcleos históricos edificados; • a definição de alguns aspectos que influem na qualidade ambiental urbana, nomeadamente os núcleos de interesse histórico que, em regra se localizam nas referidas "Áreas históricas". Segundo o preâmbulo do PDM, as áreas históricas: • Devem ser preservadas na sua morfologia, ambiente e imagem urbana mas simultaneamente revitalizadas social e funcionalmente; • Devem ser objecto de processos de planeamento e gestão específicos e integrados, a desenvolver no âmbito de unidades operativas de planeamento e gestão, que permitam: ○ adoptar e coordenar mecanismos legais específicos para zonas dessa natureza; ○ recorrer a programas de financiamento que visem a sua reabilitação e requalificação urbanística; • Devem ser geridas através de regras que estabeleçam as condições de uso e edificabilidade dos edifícios e parcelas de terreno existentes que permitam: ○ Conter e controlar o processo de alteração das tipologias urbanas; ○ Sustentar a substituição de habitação por outros usos; ○ Melhorar as condições de salubridade, segurança e conforto dos edifícios e do tecido urbano; ○ Melhorar e adequar o nível de serviço dos equipamentos e infra-estruturas às necessidades da população residente e de novos utentes, cuja captação e fixação se considera fundamental; ○ Defender e valorizar o espaço público, os elementos edificados e os conjuntos de especial valor arquitectónico ou urbanístico; No âmbito da gestão das áreas históricas, o PDM impõe as seguintes condições: • As áreas históricas centrais e periféricas são integradas em 7 unidades operativas de planeamento e gestão (UOP 1 a 7) cujo planeamento e gestão urbanísticas se deverá

Município	IGT	Objectivos/conteúdo/ dispositivos regulamentares/ medidas
		fazer de uma forma integrada, através de estruturas municipais específicas e descentralizadas responsáveis por: - o Coordenar, integrar e programar as acções urbanísticas, o licenciamento de obras, as operações de realojamento necessárias; - o Promover os estudos e PMOT necessários à prossecução dos objectivos de reabilitação das áreas históricas, em conformidade com o PDM; • A área histórica da Baixa é integrada na UOP 8, que deve ser objecto de PMOT ou de regulamento municipal, com os seguintes objectivos: - o Promover a elaboração de estudos que regulamentem as condições de intervenção nos edifícios e nos espaços públicos; - o Preservar a identidade histórica e arquitectónica, com vista à classificação da Baixa como património mundial; - o Promover estudos, em articulação com a APL, no que respeita à frente ribeirinha; - o Garantir a revitalização e revalorização funcional; Na elaboração de planos de ordem inferior que incidam sobre áreas históricas habitacionais, o PDM impõe a necessidade de serem cumpridos os seguintes requisitos: • A definição das cérceas para edifícios existentes ou a construir, deve cumprir os seguintes pressupostos: - o Não podem ultrapassar a cércea máxima do edifício mais alto existente na área de intervenção; - o Devem regular-se pelas características morfológicas da zona; • A distribuição de usos está sujeita aos seguintes valores, mínimos e máximos, de superfície de pavimento: - o Uso habitacional: mínimo 70% da superfície total de pavimento; - o Uso comercial: mínimo 10% da superfície total de pavimento; - o Uso terciário e indústria compatível: máx. 30% da superfície total de pavimento; • Em terrenos susceptíveis de operações de loteamento que impliquem a criação de novos arruamentos e infra-estruturas: - o o IUB³⁰⁹ máximo que pode ser estabelecido é de 0,8 m²/m², sem prejuízo dos limites estabelecidos para as cérceas; - o o IUB máximo pode ser aumentado até 25%, ou seja, até 1 m²/m², pela CML nas seguintes condições e sem prejuízo da limitação de cérceas: ▪ Construção de habitação para realojamento ou cedência de terrenos ao município para esse fim; ▪ Promoção de habitação de custos controlados para jovens ou cedência de terrenos ao município para esses fins; ▪ Construção ou cedência de terrenos ao município para estacionamento automóvel;
	PP da zona sinistrada do Chiado de 13.08.1996.	
	PU Núcleo Histórico do Bairro Alto e Bica de 14.10.1997.	• Abrange parte da UOPG 3 definida no PDM, visando regular a ocupação, uso e transformação do solo. • Propõe também os bens a integrar a carta do património, que se localizem na sua área de intervenção.
	PU Núcleo Histórico da Mouraria de 15.10.1997.	• Abrange parte de das UOPG 1, 2, 8 e 9 definidas no PDM, visando regular a ocupação, uso e transformação do solo. • Propõe também a integração ou exclusão na carta municipal do património, de edifícios e conjuntos urbanos especiais que se localizem na sua área de intervenção.
	PU Núcleo Histórico de Alfama e da Colina do	• Abrange parte da UOPG 1 definida no PDM, visando regular a ocupação, uso e transformação do solo, em concordância com os seguintes princípios³¹⁰:

³⁰⁹ Índice de utilização bruto

³¹⁰ Cfr. Art. 1º do PU do Núcleo Histórico de Alfama e da Colina do Castelo.

Município	IGT	Objectivos/conteúdo/ dispositivos regulamentares/ medidas
	castelo de 15.10.1997.	○ Conservar e valorizar o conjunto histórico e tradicional e a sua envolvente; ○ Definir as normas de projecto e de edificação; ○ Definir as normas de enquadramento das actividades económicas e sociais; • Propõe também os bens a integrar a carta do património, que se localizem na sua área de intervenção.
	PU Núcleo Histórico da Madragoa de 18.10.1997.	• Abrange parte da UOPG 3 definida no PDM, visando regular a ocupação, uso e transformação do solo. • Propõe também os bens a integrar a carta do património, que se localizem na sua área de intervenção.
Coimbra	PDM de Coimbra, de 22.04.1994	• Delimita, em anexo, a área do Centro Histórico correspondente a “uma área de alto valor histórico e ambiental que deverá ser conservada, recuperada e valorizada”; • Define as orientações a que devem obedecer as urbanizações e edificações a realizar nessa área, designadamente: ○ Manutenção da topografia natural do terreno; ○ Conservação, restauro ou remodelação das construções existentes; ○ Permissão de demolições totais de edifícios somente quando não possuam valor histórico ou arquitectónico, quando a sua conservação não seja técnica ou economicamente recomendável ou ameacem ruína; ○ Proibição de construções que alterem a escala ambiental da área, ao nível do volume dos edifícios e dos materiais utilizados nas fachadas. • Estabelece, dentro da área do centro histórico, 3 áreas com distintos graus de protecção dos valores históricos, arquitectónicos e arqueológicos, em que o grau I corresponde à protecção máxima e o III à mínima.
	Proposta de Revisão do PDM de Coimbra	• Contempla, no âmbito da perequação dos benefícios e encargos decorrentes da sua execução, a concessão de “créditos” de construção para os promotores que reabilitem edifícios na área do Centro Histórico.
	PP da Universidade de Coimbra em elaboração	

Anexo E - Parcerias Público-Privadas (PPP) para a reabilitação física

Municípios	Parceria/ Programa	Descrição resumida
Porto	Porto com Pinta - Programa de Valorização da paisagem Urbana; Início: 2001 Gestão: APOR, SA. Área de intervenção: Centro da Cidade do Porto	O objectivo do programa consiste em recuperar fachadas de edifícios implantados no centro da cidade do Porto, através da associação entre a APOR, os proprietários e empresas privadas. Cabe à APOR: • Seleccionar das fachadas a intervir com base nos seguintes critérios: ○ Fachadas de grande exposição na cidade e com um nível de degradação não muito elevado; ○ Candidaturas de proprietários que pretendam aderir ao programa; • Angariar empresas que pretendam publicitar os seus produtos nos tapumes das fachadas a recuperar; • Seleccionar empreiteiros através de concurso, para realização das intervenções; • Gerir e fiscalizar a obra; • Contratualizar com proprietários, empresas que publicitam e com empreiteiros; Cabe aos proprietários dos edifícios: • Disponibilizar os edifícios; • Concertar a operação com os inquilinos; • Financiar parcialmente a intervenção; Cabe às empresas privadas: • Conceber e produzir a tela publicitária; • Financiar parcialmente a intervenção; Cabe ao município conceder incentivos que consistem: • Na isenção da taxa de ocupação do espaço público; • Na isenção da taxa de publicidade para telas temporárias colocadas durante as obras de recuperação; • Na aprovação célere das respectivas autorizações para intervenção; Nota: O Porto com Pinta conta com o apoio permanente das Tintas CIN que realizam descontos sobre toda a gama dos seus produtos a utilizar nas obras em causa.
	VIV'A BAIXA Início: A partir de 2005 Gestão: Porto Vivo, SRU Área de interv.: Baixa	Programa de actuação sobre o edificado residencial, ocupado ou desocupado, tendente a ajudar os proprietários, os investidores e inquilinos.
	CONVIVER NA BAIXA Início: A partir de 2005 Gestão: Porto Vivo, SRU Área de interv.: Baixa	Programa de actuação sobre o espaço público, tendente a incentivar o "uso da rua" pelos cidadãos e pelas actividades.
V.N. Gaia	Não tem.	
V. Conde	Não tem.	
V. Castelo	Não tem.	
Lisboa	Lisboa a Cores Início: 2003 Gestão: EPUL	O objectivo do programa consiste em recuperar conjuntos de edifícios propriedade da CML, que são transmitidos para a EPUL, através da associação com promotores privados. No âmbito dessa associação, cabe à EPUL: • Disponibilizar um grupo de 5 ou 6 edifícios, dos quais 3 ou 4 se destinam a ser comercializados e 2 a ser devolvidos à autarquia para realojamento; • Gerir o processo de reabilitação;

Municípios	Parceria/ Programa	Descrição resumida
	Área de intervenção: Cidade de Lisboa	Por sua vez, cabe ao promotor privado: • Investir a totalidade dos custos de recuperação dos edifícios, ou • Realizar directamente as empreitadas de recuperação. A remuneração dos investimentos de cada parceiro é feita, na proporção dos montantes aplicados por cada um deles pela: • recuperação dos valores investidos e • partilha dos lucros remanescentes resultantes da comercialização Para esse efeito, note-se que: • o investimento da EPUL corresponde ao valor dos edifícios devolutos, avaliado por entidade externa, idónea e independente • o investimento do promotor equivale ao custo das referidas obras de recuperação, previamente estabelecido em consulta pública de selecção desse promotor; Os proprietários privados de edifícios devolutos a recuperar podem também aderir ao programa, em substituição da EPUL, embora esta continue a assumir a gestão do processo de reabilitação.
	Repovoar Lisboa Início: 2003 Gestão: EPUL Área de intervenção: Zonas históricas e envelhecidas de Lisboa.	O programa tem como objectivo revitalizar demograficamente as zonas históricas e envelhecidas de Lisboa, mediante a colocação no mercado de largas dezenas de fogos, na sua maioria destinados ao segmento jovem. O programa pode ser concretizado: 1. individualmente pela EPUL ou 2. em parceria com proprietários privados de imóveis. No primeiro caso, a EPUL: • Adquire prédios na zona a repovoar, através da aplicação de verbas afectadas pela CML para o efeito; • Promove e gere as respectivas obras de reabilitação; • Os resultados da operação são integralmente encaixados pela EPUL; No segundo caso: • Os proprietários privados disponibilizam os imóveis a reabilitar, cujo valor é determinado por entidade externa, idónea e independente; • A EPUL promove e gere as respectivas obras; • Os resultados da operação são distribuídos proporcionalmente ao investimento de cada parte.
	Quem Cuida Ama Início: 2003 Gestão: EPUL Área de intervenção: Zonas históricas e envelhecidas de Lisboa	O programa tem como principal objectivo consolidar a imagem da paisagem urbana dos bairros históricos de Lisboa, através: • da reabilitação não apenas de fachadas principais, mas também de tardoze e empenas de edifícios degradados; • da reparação ou substituição de todos os elementos exteriores das fachadas (caixilharias, portas, algerozes, tubos de queda, varandas); • da eliminação de componentes dissonantes nas fachadas (aparelhos de AC ou estores); Cabe à CML: • Efectuar o levantamento, por bairro, dos edifícios públicos ou privados susceptíveis de serem abrangidos pelo programa em apreço; Cabe à EPUL: • Promover e gerir as obras de recuperação; Cabe às entidades públicas e privadas que constituam com a CML e a EPUL parcerias de intervenção em cada bairro: • Financiar, sob a forma de mecenato ou patrocínio, os custos das referidas obras de recuperação mediante: ○ Atribuição directa de verbas para esse fim ou ○ Afectação de material e equipamento. A título de exemplo refira-se que o bairro de Alfama já recebeu o patrocínio da Brisa e o apoio material da CIN e da PERI.

Municípios	Parceria/ Programa	Descrição resumida
	Programa de Reabilitação de Imóveis em Mau Estado de Conservação e Devolutos do Concelho de Lisboa por parte de Jovens Início: 2004 Gestão: CML Área de intervenção: Centro de Lisboa	O programa tem como principal objectivo “trazer jovens a residir no centro de Lisboa”. Cabe à CML ceder gratuitamente o direito de superfície durante 30 anos sobre: • edifícios municipais em mau estado de conservação e devolutos ou • parcelas municipais devolutas, Cabe aos jovens seleccionados: • Executar a reabilitação dos edifícios ou • Realizar a edificação nas parcelas O superficiário pode hipotecar o direito de superfície exclusivamente para garantia do financiamento da reabilitação/ construção do imóvel a reabilitar/construir. Terminado o prazo de cedência, pode o superficiário: • Propor a aquisição da propriedade do edifício/ parcela de terreno/fogo pelo preço que resultar da avaliação realizada no momento da constituição do direito de superfície, devidamente actualizado; • Devolver o edifício/ parcela de terreno/fogo à CML, com direito à indemnização resultante das benfeitorias ou da construção efectuadas, descontando-se o valor do projecto quando este seja da autoria da CML. Condições de candidatura ao programa: • Maiores com idade não superior a 35 anos, à data da candidatura; • Que trabalhem ou residam no concelho de Lisboa; • Que não possuam habitação ou parcela de terreno no concelho de Lisboa; • Que possuam viabilidade financeira ou condições de obtenção de empréstimo para proceder à reabilitação do edifício ou à construção na parcela de terreno a que se candidatem.
Coimbra	Permutas de bens presentes por bens futuros	O programa tem como objectivo a recuperação de edifícios degradados em associação com os proprietários, para colocação no mercado de fogos ao preço mais económico possível, na sua maioria destinados ao segmento jovem. Cabe ao proprietário: • disponibilizar o edifício ou edifícios em estado de degradação ou ruína; Cabe ao município, através do Gabinete para o Centro Histórico: • elaborar o projecto; • realizar a obra, à taxa reduzida de IVA de 5%; • Gerir e fiscalizar a obra; Os investimentos de cada parceiro são recuperados em área de construção acabada, na proporção dos montantes investidos. O Gabinete para o Centro Histórico coloca os fogos resultantes da parceria no mercado, a preços controlados, de modo a cativar a fixação de jovens casais no centro histórico. Para tal tem optado por definir tipologias superiores as T1, na execução dos referidos projectos. O eventual lucro resultante da venda dos fogos é consignado à utilização pelo Gabinete para o Centro Histórico no âmbito das suas competências.

Anexo F - Programas de comparticipação de obras de reabilitação utilizados em áreas históricas

Município	Programas	Descrição resumida
Porto	RECRIA	Em 2001 apenas existiam 10 processos do RECRIA em curso. Com o actual executivo, o RECRIA passou a ser o programa mais utilizado na recuperação dos edifícios do centro histórico e da Baixa, constatando-se que mais de 10% da dotação do programa RECRIA está a ser aplicada na cidade do Porto. Actualmente, a cidade conta com cerca de 400 edifícios em recuperação, subsidiados pelo programa, sendo os inquilinos alojados, temporariamente, pela CMP.
	RECRIPH SOLARH REHABITA	Estes programas poderiam igualmente ser utilizados na requalificação do parque habitacional do centro histórico e da Baixa que, contudo têm revelado uma menor adesão, eventualmente fruto da sua menor divulgação
	URBBAN	O URBAN destina-se a apoiar a revitalização e requalificação de área urbanas fortemente deprimidas e degradadas, ao nível urbano, económico e social, onde se inclui a Quinta da Bonjoia no Porto.
V. N. Gaia	RECRIA	O RECRIA tem sido o programa utilizado na recuperação dos edifícios do centro histórico, muito embora a taxa de adesão seja muito reduzida.
V. Conde	PROCOM	O PROCOM tem contribuído para a modernização de alguns estabelecimentos comerciais localizados no núcleo antigo.
	PRAUD	O PRAUD tem sido utilizado na comparticipação do custo das obras de reabilitação de equipamentos públicos e de requalificação do espaço público.
V. Castelo	RECRIA	O programa RECRIA tem sido o único programa de comparticipação de obras de recuperação de imóveis habitacionais em estado de degradação que tem vindo a ser utilizado pelo município e pelos senhorios, uma vez que a classificação do centro histórico de Viana do Castelo como Zona Arqueológica permite obter um elevado nível de comparticipação, a fundo perdido, do custo das obras, podendo atingir mais de 80% do seu valor total. Entre Novembro de 2002 e Março de 2005, foram aprovados 6 processos de candidatura, com taxas de comparticipação do valor das obras a variar entre 39% e 83%.
	PROCOM	O programa PROCOM tem sido utilizado para a renovação do tecido comercial das áreas do centro histórico.
	POLIS	O programa POLIS (Programa de Requalificação Urbana e Valorização Ambiental das Cidades) está actualmente a ser utilizado no centro histórico de Viana do Castelo no ordenamento e requalificação do espaço público.
Lisboa	RECRIA REHABITA RECRIPH	Incentivo e apoio aos proprietários na candidatura aos programas de comparticipação de obras de conservação. Entre 2002 e 2004, 434 edifícios foram objecto de programas de comparticipação municipal aprovados.
	URBCOM	Candidatura ao URBCOM para qualificação e revitalização do espaço urbano, no âmbito do Programa Integrado de Intervenção do Castelo;
Coimbra	RECRIA	O RECRIA e o PRAUD têm sido os programas mais utilizados na requalificação do centro histórico de Coimbra. Até 2002, no âmbito do programa RECRIA, o valor da comparticipação do IGAPHE concretizada era de 658.790 €, num total de 217 fogos envolvidos, o que corresponde a uma média de 3.000 € por fogo.
	RECRIPH SOLARH REHABITA	Além do RECRIA existem outros programas que poderiam igualmente ser utilizados na requalificação do parque habitacional do centro histórico que, contudo têm revelado uma menor adesão, eventualmente fruto da sua menor divulgação, nomeadamente o RECRIPH, o SOLARH e o REHABITA.
	PRAUD	O PRAUD tem sido utilizado no âmbito duma intervenção piloto desenvolvida no “Quarteirão Almedina”, para comparticipação de 25% ³¹¹ do custo das obras de recuperação de fachadas e coberturas dos edifícios degradados. Além da recuperação de imóveis particulares (apenas 30 até 1996), o PRAUD tem sido sistematicamente utilizado na recuperação de edifícios públicos e na intervenção em espaços-públicos/ infra-estruturas.
	PROCOM	O PROCOM foi utilizado pela CMC e pela Associação Comercial e Industrial de Coimbra (ACIC) para apoiar a revitalização comercial do centro da cidade, com consequências benéficas para o centro histórico. Em 1995, este projecto de urbanismo comercial envolvia 256 estabelecimentos comerciais numa área total de 34.700 m2, compreendendo 18 espaços urbanos (ruas e praças). O PROCOM tem financiado vários projectos de urbanismo comercial propostos pela CMC e pela ACIC, entre os quais:

³¹¹ Inicialmente a comparticipação do PRAUD era apenas de 20%.

Município	Programas	Descrição resumida
		• A melhoria dos espaços públicos; • A melhoria das condições de segurança; • A iluminação pública; • A reabilitação social da área; • Outros serviços comuns; Os projectos elaborados no âmbito do PROCOM, na "Baixa" têm assentado em quatro eixos de actuação: • Arranjo e dignificação dos espaços públicos, com melhoria das infra-estruturas; • Incentivo à recuperação dos imóveis, no respeito pelas cores, matérias e traça urbana do centro histórico; • Apoio directo à modernização do comércio (estabelecimentos e actividade); • Promoção e animação da zona de forma a cativar mais clientela.
	URBAN	O URBAN destina-se a apoiar a revitalização e requalificação de áreas urbanas fortemente deprimidas e degradadas, ao nível urbano, económico e social, onde se inclui o centro histórico de Coimbra. Assim, o URBAN foi utilizado para criação e apoio de equipamentos sociais, em articulação com o PROCOM e o PRAUD.
	RECITE/ REBUILD	O RECITE foi utilizado pela CMC para recuperar um edifício histórico em estado de degradação - a escola primária de Almedina, procurando melhorar não só as suas condições de habitabilidade e racionalidade construtiva, mas também o desempenho energético do edifício, através da utilização de energias alternativas como a solar.

Anexo G – Benefícios e agravamentos fiscais atribuídos pelos municípios, para efeitos de reabilitação urbana das zonas históricos

Município	Taxas pela concessão de licenças	Condições de atribuição	TRIU	Condições de atribuição	Compensações urbanísticas	Condições de atribuição	IMI	Condições de atribuição
Porto	Isenção de taxas relativas à construção, reconstrução, alteração ou ampliação de habitações	- Jovens entre os 18 e os 30 anos ou cuja soma de idades não exceda os 55 anos, no caso de casais; - Habitação própria e permanente por 5 anos; - Prédio localizado na Baixa;	Isenção de taxas relativas à construção, reconstrução, alteração ou ampliação de habitações	- Jovens entre os 18 e os 30 anos ou cuja soma de idades não exceda os 55 anos, no caso de casais; - Habitação própria e permanente por 5 anos; - Prédio localizado na Baixa;	Isenção da taxa de compensação	Promotores de operações urbanísticas que não impliquem acréscimo da abc;	Redução 5%	Prédios urbanos situados na ACRRU, correspondente às zonas delimitadas das freguesias de Miragaia, Santo Ildefonso, Sé, S. Nicolau e Vitória.
	Isenção de taxas pela ocupação da via pública por motivo de obras	- obras de reabilitação do edificado localizado na Baixa;			Isenção da taxa de compensação	Promotores de opera. urbanísticas que: - impliquem acréscimo da abc até 25% da abc preexistente; - se situem na zona do Centro Histórico ou da Foz Velha;	Redução 5% (cumulativa)	Prédios urbanos situados na ACRRU, que apresentem projecto de reabilitação urbana;
	Isenção total das taxas renováveis de publicidade e ocupação do domínio público a pagar no ano de 2005	- locais em que as obras de requalificação urbana se iniciaram <u>antes de 2004</u> e se mantiveram no corrente ano por um período não inferior a 6 meses;			Redução 60%	Promotores de operações urbanísticas que prevejam habitação unifamiliar, apenas na parte respeitante a este tipo de ocupação;	Redução 5% (cumulativa)	Prédios urbanos arrendados situados na cidade do Porto.
	Redução das taxas renováveis de publicidade e ocupação do domínio público a pagar no ano de 2005	- locais em que as obras de requalificação urbana se iniciaram <u>em 2004</u> ; - Valor da redução em função do período de duração das obras de requalificação;					Agravamento de 30% (c/ prejuízo dos restantes benefícios)	Prédios urbanos degradados: - os que face ao seu estado de conservação não cumpram satisfatoriamente a sua função ou - os que façam perigar a segurança de pessoas e bens
Vila Nova de Gaia	-		-		-		Agravamento 30%	Imóveis sítos em áreas objecto de operações de reabilitação urbana aprovadas, designada/ - Área de intervenção do POLIS; - Áreas c/ tal definidas do POOC; - C. histórico de V.N. de Gaia; - ACRRU
							Agravamento 30%	Prédios urbanos degradados: Imóveis relativamente aos quais tenham sido ordenadas e realizadas pela CM obras de conservação extraordinária ou beneficiação, por fazerem perigar a segurança de pessoas e bens;
Vila do Conde	Isenção de taxas	- Obras de recuperação de imóveis situadas no núcleo antigo de Vila do Conde e Azurara; - Obras realizadas em edifícios classificados de interesse concelhio ou público;	Isenção	- Obras a executar no núcleo antigo de Vila do Conde e Azurara, com excepção das áreas ampliadas;	-		-	
Viana do castelo	Isenção de taxas pela emissão de licença ou autorização de loteamento	- Loteamentos em áreas definidas como degradadas no PDM, desde que contribuam para a sua reabilitação urbana.	-		-		-	
	Isenção de taxas pela emissão de licença ou autorização de obras	- Obras em áreas definidas como degradadas no PDM, desde que contribuam para a sua reabilitação urbana						
	Agravamento da taxa pela ocupação da via pública por motivo de obras	Obras localizadas na Z.A.V.C (Agravamento de 50% a partir de 120 dias; 100% a partir de 12 meses)						
	Isenção de taxas pela prorrogação do prazo para início da execução obrigatória de obras	Pedidos de prorrogação de prazo de obras inscritas no Programa de Valorização Urbana do Centro Histórico de Viana do Castelo						
Lisboa	-		Isenção de TRIU	Ampliação, alteração de uso ou reconstrução de edifícios até ao valor dos custos demonstrados com: - obras de reabilitação; - obras de restauro em edifícios classificados ou do inventário municipal ou - manutenção de fachadas de edifícios de reconhecido interesse histórico ou arquitectónico;	-		Redução 20% ³¹²	- Prédios reabilitados e em reabilitação inseridos nas freguesias da Baixa e das ACRRU centrais;
							Redução 10%	Prédios arrendados para habitação inseridos nas freguesias da Baixa e das ACRRU centrais;
							Agravamento 30% ³¹³	Prédios urbanos degradados que tenham pendentes intimações municipais para realização de obras;
Coimbra	Isenção de taxas	- Até 31 de Dezembro de 2005: Operações urbanísticas sujeitas a licenciamento ou autorização administrativa em imóveis sítos na ACRRU	Isenção de taxas	- Até 31 de Dezembro de 2005: Operações urbanísticas sujeitas a licenciamento ou autorização administrativa em imóveis sítos na ACRRU	-		-	
	Isenção de taxas	- Até 31 de Dezembro de 2006: Operações urbanísticas sujeitas a licenciamento ou autorização administrativa, levadas a efeito por proprietários, senhorios ou inquilinos com idade inferior a 30 anos, em imóveis sítos na ACRRU	Isenção de taxas	- Até 31 de Dezembro de 2006: Operações urbanísticas sujeitas a licenciamento ou autorização administrativa, levadas a efeito por proprietários, senhorios ou inquilinos com idade inferior a 30 anos, em imóveis sítos na ACRRU				
	Dispensa ou redução de taxas pela ocupação da via pública	Intervenções prioritárias que obedeçam a objectivos estratégicos nas seguintes áreas: - centros históricos; - zonas de reconversão urbanística;	Dispensa ou redução de taxas pela execução de obras	Intervenções prioritárias que obedeçam a objectivos estratégicos nas seguintes áreas: - centros históricos; - zonas de reconversão urbanística;				

³¹² Aplicável após o decurso do prazo de isenção previsto no art. 40º-A do EBF.

³¹³ Enquanto durar a situação de degradação do prédio.

Anexo H – Outros programas e iniciativas para a reabilitação urbana de zonas históricas

Municípios	Iniciativas	Descrição resumida
Porto	Gestão urbanística prioritária para reabilitação	1º nível de prioridades, de três, na apreciação e licenciamento de investimentos na Baixa e no Centro Histórico, em especial dos projectos desenvolvidos no âmbito da Porto Vivo, SRU;
	Candidatura a Património Mundial	Centro histórico do Porto classificado, pela UNESCO, como Património Mundial; Foi também definida uma área envolvente de protecção abrangendo parte da Baixa portuense e da Ribeira de Gaia; Cabe à Divisão Municipal de Conservação do Centro Histórico garantir a reabilitação e preservação do mesmo nas vertentes arquitectónica, arqueológica e da circulação, assegurando outras intervenções em matéria de reabilitação de edifícios.
	SRU	Porto Vivo, SRU como agente mobilizador e dinamizador do processo de reabilitação na Baixa, cuja operacionalização passa pela execução das seguintes medidas: - Constituição de parcerias com entidades públicas e ou privadas, designadamente: - Parceria para a Baixa Tecnológica; - Parceria para a Baixa Energética e Ambiental; - Parceria para a Baixa Social e Económica; - Parceria para a Baixa da Mobilidade; - Parceria para a Reabilitação Física, - Criação de um quadro de Programas de Incentivo às intervenções, baseados no apoio técnico, em espécie e ou fiscal, de nível nacional ou municipal, dirigidos: - ao Domínio Público – Infra-estruturas Colectivas: BEI e Fundos Comunitários de apoio à reabilitação; - ao Mercado Empresarial - à habitação – Promotores/ Proprietários: - SIM PORTO; - Benefício fiscal em sede de IRS e IRC para novas reabilitações; - Redução de taxas municipais sobre aquisição e reabilitação de habitações; - Incentivos a novas famílias residentes; - Incentivos bancários – linhas de crédito especiais; - Elaboração de Normas de Reabilitação dos imóveis e do espaço público; - Fomento da política Cooperativa na reabilitação de conjuntos edificados destinados a habitação; - Criação da figura de Gestor de Área Urbana para espaços territoriais delimitados; - Desenvolvimento dos projectos de execução no respeito pelos princípios do desenvolvimento sustentável;
	Obras coercivas	Criação do Gabinete de Segurança e Salubridade, em dependência directa do vice-presidente da CMP, com o objectivo de: - sinalizar as situações de degradação, especialmente as que se encontram em derrocada eminente (actualmente existem no Porto 200 casas em derrocada eminente); - realizar despejos coercivos, assegurando o realojamento dos inquilinos; - aplicar coimas aos proprietários-senhórios de prédios em ruína;
V.N. de Gaia	Gestão urbanística prioritária para reabilitação	As operações urbanísticas que intervêm sobre o centro histórico não têm qualquer tratamento diferenciado, ao nível da sua apreciação, relativamente às das restantes zonas do concelho.
	Candidatura a Património Mundial	Não existe qualquer iniciativa nesse sentido.
	SRU	Não existe, embora se encontre prevista a sua constituição a curto prazo.
	Obras coercivas	Não existe qualquer iniciativa para instrução de processos de intimação de realização de obras nos edifícios do centros histórico.

Municípios	Iniciativas	Descrição resumida
V. Conde	Gestão urbanística prioritária para reabilitação	Não existe. Apenas cabe ao DEP dar pareceres sobre projectos de obras particulares, municipais ou estatais, quando estas se insiram no âmbito da Comissão de Defesa do Património, incluindo portanto todas aquelas que se situem no Núcleo Antigo de Vila do Conde e Azurara.
	Candidatura a Património Mundial	Não existe qualquer iniciativa nesse sentido.
	SRU	Não tem.
	Obras coercivas	Não existe qualquer iniciativa para instrução de processos de intimação de realização de obras nos edifícios do centro histórico.
V. Castelo	Gestão urbanística prioritária para reabilitação	Não existe. Apenas cabe ao GTL dar pareceres sobre projectos de obras particulares, municipais ou estatais, quando estas se insiram no âmbito da Comissão de Defesa do Património, incluindo portanto todas aquelas que se situem no Centro Histórico.
	Candidatura a Património Mundial	O Plano de Pormenor do Centro Histórico de Viana do Castelo de 2002, tem como um dos principais objectivos "A criação de condições para a classificação do centro histórico como património mundial". O trabalho do GTL que tem vindo a ser elaborado pelo GTL ao nível do edificado e do espaço público concorre igualmente para esse fim.
	SRU	Não tem.
	Obras coercivas	GTL promove a instrução de processos de determinação de obras de conservação ou demolição, nos termos dos artigos 89º e 90º do RJUE, e presta apoio técnico gratuito aos proprietários na escolha das soluções construtivas. Em 2000 contavam-se 144 vistorias em 382 edifícios que necessitavam de obras.
Lisboa	Gestão urbanística prioritária para reabilitação	As áreas históricas centrais e periféricas são integradas em 7 unidades operativas de planeamento e gestão (UOP 1 a 7) cujo planeamento e gestão urbanísticas se deverá fazer de uma forma integrada, através de estruturas municipais específicas e descentralizadas responsáveis por: • Coordenar, integrar e programar as acções urbanísticas, o licenciamento de obras, as operações de realojamento necessárias; • Promover os estudos e PMOT necessários à prossecução dos objectivos de reabilitação das áreas históricas, em conformidade com o PDM;
	Candidatura a Património Mundial	O PDM de 1995 já previa para a área histórica da Baixa a necessidade de "Preservar a identidade histórica e arquitectónica, com vista à classificação da Baixa como património mundial"; Recentemente foi constituída Baixa Pombalina, SRU com vista à reabilitação dessa área histórica e à sua candidatura a património mundial.
	SRU	A "Baixa Pombalina, SRU" tem como missão: • Promover a reabilitação urbana do edificado e do espaço público nas áreas da Baixa, S. Paulo e Alfama; • Contribuir para a resolução das questões de natureza urbana, social, ambiental e económica que este centro em estado de desertificação apresenta. • Contribuir para a melhoria significativa da qualidade de vida e dos níveis de competitividade para residentes, comerciantes e trabalhadores na área da Baixa Pombalina. Os princípios orientadores da estratégia de reabilitação são: • Privilegiar uma escala de intervenção diferente da geralmente considerada em reabilitação: agora, o conjunto edificado, em regra, o quarteirão ou a frente de rua, em vez do imóvel individualizado; • Aplicar uma visão sistémica do objecto de reabilitação, considerando as suas dimensões histórica e patrimonial, técnica e construtiva, mas igualmente as dimensões ambiental e social, financeira e económica; • Aplicar uma acentuada redução das tramitações administrativas no que se refere ao licenciamento da obra. • Em resumo, passar da recuperação estrita do edificado para a reabilitação urbana global,

Municípios	Iniciativas	Descrição resumida
		envolvendo a revitalização dos usos, das acessibilidades e do espaço público. A zona de intervenção da Baixa Pombalina, SRU abrange a quase totalidade da área que se propõe na candidatura a Património Mundial, para garantir a uniformidade de estratégias e metodologias de intervenção nesta zona histórica da cidade. Note-se que o ICOMOS ³¹⁴ estabelece a taxa mínima de reabilitação do edificado em 80%, como condição de elevação dum sítio a património mundial. A área de intervenção enquadra uma área de 77,83 ha onde se incluem as freguesias de Sacramento, Mártires e S. Nicolau e parte das freguesias da Madalena, S. Paulo, Encarnação e Santa Justa. A zona de intervenção contém áreas com características comuns ao nível da tipologia de malha urbana, dos usos, do tipo de edificado e espaço público existentes, com base nas quais foram definidas 7 Unidades Operativas de Reabilitação (UOR) que agregadas constituem a totalidade da zona de intervenção, designadamente: UOR 1 – Alfama Rio; UOR 2 – Terreiro do Paço; UOR 3 – S. Paulo; UOR 4 – Baixa Nascente; UOR 5 – Baixa Poente; UOR 6 – Chiado Sul; UOR 7 – Praças.
	Obras coercivas	Intervenção activa junto dos proprietários através da instrução de processos de intimação relativos aos edifícios em mau estado de conservação, mediante a definição de eixos prioritários de intervenção em: • Áreas centrais de atravessamento e • Bairros históricos ,de acordo com: • O estado de conservação do edificado; • A localização da malha urbana; • As condições sociais da população; ,nos quais se procede: • À realização, de forma sistemática, de vistorias para identificação das patologias; • À intimação dos particulares para a execução das obras de conservação previstas na lei; • À realização de obras coercivas, em substituição do proprietário, nos termos da lei; No período compreendido entre 2002 e 2004 contabilizaram-se 940 edifícios que foram objecto de intimação para realização de obras de conservação.
Coimbra	Gestão urbanística prioritária para reabilitação	Criação de uma “LINHA VERDE” para autorização ou licenciamento de projectos que intervenham no Centro Histórico, com os seguintes objectivos: • Desburocratizar e simplificar, ao máximo, a tramitação do processo, nomeadamente nas relações dos técnicos municipais com o IPPAR e com os proprietários, através do crescente uso do contacto electrónico ou telefónico. • Apoiar de forma consistente o proprietário, inquilino ou investidor privados, de modo que a aprovação de projectos na área do Centro Histórico seja mais célere do que em qualquer outra área do concelho.
	Candidatura a Património Mundial	A Criação do “Projecto Almedina” em 1990, enquanto projecto global de intervenção vocacionado para a reabilitação urbana das zonas históricas do município, já estabelecia como um dos seus objectivos “A classificação da Alta como Património Mundial” Actualmente está a ser criado o GTL para a ACRRU do centro histórico intramuros da cidade de Coimbra, além de se encontrar em elaboração um PP para a zona.
	SRU	Coimbra Viva, SRU destinada a conduzir o processo de reabilitação da Baixa.
	Obras coercivas	O Gabinete para o Centro Histórico tem instruído alguns processos de intimação para realização de obras, no entanto, na falta de resposta pelos proprietários, a CMC tem-se substituído ao proprietário na realização das obras. Na falta de verbas para o efeito, o Gabinete tem uma capacidade limitada para recorrer a esse tipo de mecanismo.

³¹⁴ Conselho Internacional dos Monumentos e dos Sítios.

Anexo I - Programas e iniciativas actuais dos municípios para a reabilitação urbana

Municípios	Estrutura orgânica	Gestão urbanística prioritária	Instrumentos de Gestão Territorial	Património Mundial	SRU	Parcerias	Programas de Comparticipa.	Obras coercivas	Benefícios Fiscais – Taxas municipais	Benefícios Fiscais – IMI	Agravamentos Fiscais
Porto	Dep. Mun. de Conservação do Centro Histórico; Div. Mun. de Conservação do Centro Histórico; Div. Mun. de Reabilitação Urbana;	1º nível de prioridades, de 3, na apreciação e licenciamento de investimentos na Baixa e no Centro Histórico.	Proposta de revisão do PDM de 2004	Divisão Municipal de Conservação do Centro Histórico garante a reabilitação e preservação do mesmo	Porto Vivo, SRU para a Baixa e Centro Histórico portuenses	PORTO COM PINTA VIV' A BAIXA ConVIVER NA BAIXA Laboratório/ Centro de técnicas e materiais	RECRIA PROCOM URBAN	Gabinete de Segurança e Salubridade	Isenção de taxas municipais relativas à construção, reconstrução, alteração ou ampliação de habitações para jovens na Baixa Isenção de taxas pela ocupação da via pública por motivo de obras de reabilitação do edificado Isenção da taxa de compensação na zona do Centro Histórico ou da Foz Velha;	Redução 5% da taxa de IMI sobre prédios urbanos situados na ACRRU; Redução da taxa de IMI sobre prédios urbanos situados na ACRRU, que apresentem projecto de reabilitação urbana; Redução da taxa de IMI sobre prédios urbanos arrendados situados na cidade do Porto;	Agravamento de 30% da taxa de IMI sobre prédios urbanos degradados;
V. N. Gaia	Não existe.	Não existe.	PP da Frente Ribeirinha em elaboração.	Não existe qualquer iniciativa nesse sentido.	SRU de V.N. de Gaia	Não existem.	RECRIA	Não existe qualquer iniciativa.	Não tem.	Não tem.	Agravamento de 30% da taxa de IMI sobre móveis sítos em áreas objecto de operações de reabilitação urbana aprovadas, designadamente: POLIS; POOC; C. histórico; ACRRU; Agravamento de 30% da taxa de IMI sobre prédios urbanos degradados;
V. Conde	Departamento de Estudos e Projectos; Divisão de estudos e projectos;	Não existe. DEP dá pareceres no âmbito da comissão de defesa do património.	PDM de 1995 Regulamento Municipal para as intervenções no Núcleo Antigo de Vila do Conde de 1987	Não existe qualquer iniciativa nesse sentido.	Não existe.	Não existem.	PROCOM PRAUD	Não existe qualquer iniciativa.	Isenção de taxas em: -obras de recuperação de imóveis situadas no núcleo antigo de Vila do Conde e Azurara; -obras realizadas em edifícios classificados de interesse concelhio ou público; Isenção de TRIU em obras a executar no núcleo antigo de Vila do Conde e Azurara, com excepção das áreas ampliadas;	Não tem.	Não tem.
V. Castelo	Gabinete Técnico Local	Não existe. GTL dá pareceres no âmbito da Comissão de Defesa do Património.	PU da Cidade de 1999; PP do Centro Histórico de 2002;	Plano Pormenor do Centro Histórico 2002; Trabalho do GTL ao nível do edificado e do espaço público.	Não existe.	Não existem.	RECRIA PROCOM POLIS	GTL	Isenção de taxas pela emissão de licença ou autorização de loteamento e obras em áreas definidas como degradadas no PDM, desde que contribuam para a sua reabilitação urbana; Isenção de taxas pela prorrogação do prazo para início da execução obrigatória de obras inscritas no Programa de Valorização Urbana do Centro Histórico de Viana do Castelo	Não tem.	Não tem.
Lisboa	Direcção Mun. de Conserva. e Reabilitação Urbana c/ 3 Dep.: 1. Dep. de Conservação de Edifícios Particulares 2. Dep. de Reabilitação e Gestão de Unidades de projecto que inclui 6 unidades de projecto: Alfama; Bairro Alto e Bica; São Bento; Castelo; Madragoa e São Paulo; Mouraria; 3. Unidade de projecto da Baixa Chiado;	Não existe. Unidades de projecto coordenam, integram e programam as acções urbanísticas, o licenciamento de obras, as operações de realojamento necessárias;	PDM de Lisboa, de 1994. PP da zona sinistrada do Chiado de 1996. PU Núcleo Histórico do Bairro Alto e Bica 1997 PU da Mouraria de1997. PU de Alfama/ Colina do castelo de 1997 PU da Madragoa 1997.	PDM de 1995 – UOP 8 para a área histórica da Baixa; Baixa Pombalina, SRU	Baixa Pombalina, SRU	Lisboa a Cores Repovoar Lisboa Quem Cuida Ama Programa de Reabilitação de Imóveis em Mau Estado de Conservação e Devolutos do Concelho de Lisboa por parte de Jovens	RECRIA, REHABITA, RECRIPH URBCOM	Divisão de Fiscalização do Departamento de Conservação de Edifícios Particulares.	Isenção de TRIU na ampliação, alteração de uso ou reconstrução de edifícios até ao valor dos custos demonstrados com: - obras de reabilitação; - obras de restauro em edifícios classificados ou do inventário municipal ou - manutenção de fachadas de edifícios de reconhecido interesse histórico ou arquitectónico;	Redução 20% da taxa de IMI sobre prédios reabilitados e em reabilitação inseridos nas freguesias da Baixa e das ACRRU centrais; Redução de 10% da taxa de IMI sobre prédios arrendados para habitação inseridos nas freguesias da Baixa e das ACRRU centrais;	Agravamento de 30% da taxa de IMI sobre prédios urbanos degradados que tenham pendentes intimações municipais para realização de obras;
Coimbra	Gabinete para o Centro Histórico em dependência directa da presidência; GTL em formação para a ACRRU do centro histórico intramuros;	"LINHA VERDE" para autorização ou licenciamento de projectos que intervenham no Centro Histórico	PDM de 1994 Proposta de revisão do PDM de Coimbra	"Projecto Almedina" de 1990 GTL em criação para a ACRRU do c. histórico intramuros PP em elaboração para a zona	Coimbra Viva, SRU	Permuta de bens presentes por bens futuros	RECRIA PRAUD PROCOM URBAN RECITE/ REBUILD	Gabinete para o Centro Histórico	Isenção de taxas: -Até 31 de Dezembro de 2005: Operações urbanísticas sujeitas a licenciamento ou autorização administrativa em imóveis sítos na ACRRU -Até 31 de Dezembro de 2006: Operações urbanísticas sujeitas a licenciamento ou autorização administrativa, levadas a efeito por proprietários, senhorios ou inquilinos com idade inferior a 30 anos, em imóveis sítos na ACRRU Dispensa ou redução de taxas: Intervenções prioritárias que obedeçam a objectivos estratégicos nas seguintes áreas: centros históricos; zonas de reconversão urbanística;	Não tem.	Não tem.

Anexo J - Coeficientes de Localização previstos, nos termos do CIMI, para as zonas históricas

Municípios	Uso do prédio	Município			Centro Histórico	Outros							
		Mín.	Máx.	Méd.	Média	Média							
					Centro Histórico	Baixa							
Porto	Hab.	0,90	3,00	1,95	1,40	1,65							
	Com.	0,80	2,20	1,50	1,25	1,55							
	Serv.	0,90	2,20	1,55	1,25	1,63							
	Ind.	0,95	2,00	1,48	1,40	1,53							
					Centro Histórico								
V. N. Gaia	Hab.	0,70	1,60	1,15	1,10								
	Com.	0,60	1,35	0,98	1,30								
	Serv.	0,50	1,20	0,85	1,20								
	Ind.	0,70	1,15	0,93	1,00								
					Núcl. Ant. V. Conde	Núcl. Ant. Azurara							
V. Conde	Hab.	0,75	1,70	1,23	1,40	1,30							
	Com.	0,70	1,10	0,90	1,10	0,90							
	Serv.	0,70	1,10	0,90	1,10	0,90							
	Ind.	0,85	1,50	1,18	1,50	1,00							
					Centro Histórico								
V. Castelo	Hab.	0,50	1,50	1,00	1,30								
	Com.	0,50	2,20	1,35	1,50								
	Serv.	0,50	1,50	1,00	1,50								
	Ind.	0,70	1,00	0,85	1,00								
					Alfama	Mouraria	Baixa	Chiado	Bairro Alto	Madra-goa	Olivais Velho	Paço Lumiar	Ameixo-eira
Lisboa	Hab.	1,20	3,00	2,10	2,13	2,00	2,40	2,75	2,47	2,80	1,90	1,60	1,40
	Com.	0,80	3,00	1,90	1,88	2,20	3,00	3,00	2,33	2,13	1,85	1,40	1,30
	Serv.	0,80	3,00	1,90	2,03	2,30	3,00	3,00	2,37	2,47	2,00	1,60	1,30
	Ind.	0,70	2,20	1,45	2,18	2,20	2,10	2,10	2,10	2,10	2,10	1,20	0,70
					ACRRU	Baixa							
Coimbra	Hab.	0,40	2,45	1,43	1,30	1,3 - 1,7*							
	Com.	0,40	3,00	1,70	1,35	2,45							
	Serv.	0,40	2,55	1,48	1,40	2,25							
	Ind.	0,60	1,40	1,00	0,95	0,95							

* CI = 1,7 para os prédios de habitação com frente para a R. Ferreira Borges