



CIP
CONFEDERAÇÃO EMPRESARIAL
DE PORTUGAL

**FINANCIAMENTO & INCENTIVOS
À REGENERAÇÃO URBANA**

Versão final

Abril de 2012

ÍNDICE

BREVE ENQUADRAMENTO	4
CAP. I INTRODUÇÃO	5
1.1 Regeneração Urbana	6
1.2 Enquadramento da Economia Portuguesa	7
1.2.1 Outlook	7
1.2.2 Análise de indicadores e comportamentos setoriais	10
A) Evolução da Dívida Direta do Estado.....	10
B) Evolução dos Indicadores de Confiança e Clima Económico.....	11
C) Crédito concedido a sector privado.....	12
D) Breve caracterização do mercado imobiliário e da construção.....	14
E) Evolução recente do crédito à habitação	14
1.3 Enquadramento da Economia Internacional	16
1.3.1 União Europeia (EU) e Zona Euro	16
1.3.2 EUA e Resto do Mundo.....	18
1.4 Conclusão.....	18
ANEXO 1 - Externalidades públicas positivas e as Políticas públicas de incentivo à Regeneração Urbana	20
ANEXO 2 - O sistema financeiro e o financiamento à economia: credit crunch?	23
CAP. II TIPOLOGIAS E ESTRUTURAS DE FINANCIAMENTO: ESTUDO DE CASOS	26
2.1 Tipologias e Estruturas de Financiamento: Introdução.....	27
2.2 O Financiamento Público da Regeneração Urbana.....	28
2.2.1 O papel do Poder Local e dos Municípios no Financiamento da Regeneração Urbana	29
2.2.2 Ilustração: Análise e casos de estudo	32
A) Experiência Nacional: a Câmara Municipal de Lisboa (CML).....	32
B) Experiências Internacionais de financiamento à Regeneração Urbana	33
B.1) Seis casos de estudo na América Latina	33
B.2) Experiências na Europa.....	38
2.3 O Financiamento Privado da Regeneração Urbana	40
2.4 O Financiamento Público-Privado da Regeneração Urbana	43
2.5 Conclusão.....	45
ANEXO 1 - Cidades inteligentes e sustentáveis	47

José Marques da Silva

ANEXO 2 – Tax Increment Financing (TIF)	51
CAP. III INSTRUMENTOS, MECANISMOS E INCENTIVOS À REGENERAÇÃO	52
3.1 Incentivos Públicos à Reabilitação, ao Alojamento e ao Arrendamento.....	53
3.2 Programas de Apoio ao Investimento Público do QREN.....	56
3.3 Sistemas de Incentivos às Empresas e Acções Colectivas (QREN).....	57
3.4 Produtos Financeiros disponibilizados pela Banca em condições protocoladas, incluindo Fundos de Investimento Imobiliário em Reabilitação Urbana.....	58
3.5 Fundos de Desenvolvimento Urbano (FDU's), com ou sem apoio complementar no quadro da iniciativa JESSICA	60
CAP. IV FINANCIAMENTO E INCENTIVOS À REGENERAÇÃO URBANA: RECOMENDAÇÕES	64
4.1 Dez Propostas para dinamizar o Financiamento à Regeneração Urbana.....	67
PRINCIPAIS REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	69

BREVE ENQUADRAMENTO

- 1- Necessitamos de um novo modelo de desenvolvimento, capaz de estimular investimentos produtivos, com efeitos transversais na economia e importantes efeitos multiplicadores, na actividade económica, que seja criador de emprego e promova a criação de riqueza. Nesse contexto, a prioridade estratégica à regeneração urbana, emerge como absolutamente crítica para um novo paradigma competitivo;
- 2- Dadas as suas características, os investimentos em Regeneração urbana são investimentos tendencialmente de longo prazo, o que requer uma estruturação e formas de apoio, financiamento e análise adequadas a este horizonte temporal;
- 3- A prática mostra-nos que nem sempre tem sido possível articular as especificidades deste tipo de investimento, com soluções de financiamento e de incentivo desenvolvidas à mediada dessas especificidades;
- 4- O conhecimento e a análise das experiências internacionais em matéria de regeneração urbana e os melhores ensinamentos que possam ser vertidos para o caso da economia nacional, afigura-se como muito adequada e crítica ao sucesso das iniciativas;
- 5- A crise financeira internacional e as dificuldades de acesso ao financiamento colocam graves problemas de financiamento, em geral a toda a economia e em particular aos programas de estímulo e apoio à regeneração urbana;
- 6- A crise económica e financeira, nacional, e as limitações de liquidez a que estamos sujeitos, inibem a capacidade para desenvolver projectos estruturantes, articulados à volta da regeneração urbana e da revitalização dos centros das nossas cidades, que assegurem um modelo territorial mais sustentável e uma maior competitividade à nossa economia;
- 7- Procurar-se-á identificar e caracterizar a actual situação, quanto aos instrumentos e regimes de incentivo, de apoio e financiamento, públicos e privados, destinados à regeneração urbana;
- 8- A análise dos processos, procedimentos, requisitos exigidos e das implicações em termos de vantagens, benefícios, custos e compromissos que estes instrumentos e regimes podem vir a induzir, no desenvolvimento de uma política sustentada, de dinamização de conservação do edificado e de regeneração urbana;
- 9- Sugestão de novos instrumentos, regimes, processos, procedimentos e requisitos, com vista à dinamização do mercado da regeneração urbana e de criação de um ambiente de confiança mobilizador do investimento privado na regeneração do imobiliário;
- 10- Desenvolver mecanismos de financiamento e de incentivos que respondam às reais necessidades dos agentes económicos interessados na dinamização do mercado da regeneração urbana.

José Marques da Silva

CAP. I

INTRODUÇÃO

José Marques da Silva

1.1 Regeneração Urbana

Em poucos momentos da nossa história, recente, a prioridade à regeneração urbana e à revitalização das cidades, enquanto catalisadores da atividade económica e da competitividade territorial, terá reunido tanto consenso entre nós.

Governo, partidos políticos, associações empresariais, agentes económicos e em particular os ligados ao sector da promoção imobiliária, construção civil e obras públicas, parecem estar, no essencial, de acordo quanto à prioridade à regeneração urbana.

Contudo, esse importante consenso, apesar de se apresentar como uma oportunidade, ou uma condição necessária, não será suficiente por si só para garantir que a regeneração aconteça e que os seus efeitos multiplicadores, na actividade económica, produzam os resultados desejados.

Como resultou claro do trabalho oportunamente lançado pela CIP “Fazer acontecer a Regeneração Urbana”¹ permanecem, apesar dos avanços entretanto observados, diferentes estrangulamentos e limitações ao avanço e fomento da política de regeneração urbana entre nós.

Para “fazer acontecer a regeneração urbana” é fundamental, entre outros, que:

1. Se agreguem vontades entre os diferentes sectores, público e privado, individual e institucional, à volta de uma visão estratégica comum, que coloque a regeneração urbana no centro das prioridades no estímulo à economia;
2. Que os instrumentos financeiros disponíveis com dotação orçamental, como é o caso do QREN possam ser reorientados, numa lógica de reutilização e multiplicação dos investimentos para a regeneração urbana;
3. Que todos os actores visados, actuem de forma concertada e no respeito do grau de conhecimento e proximidade que têm dos cidadãos e das suas reais necessidades;
4. Possam ser desenvolvidos mecanismos de avaliação de risco e retorno e de resultados das políticas públicas, em matéria de regeneração urbana, adequadas ao horizonte temporal deste tipo de investimentos, tendencialmente com efeitos em prazos mais longos;
5. O Estado, enquanto regulador, ao nível central e local, assuma o seu papel na criação das condições que ajudem a estruturar a dinamização do mercado da habitação e a sua progressiva liberalização;
6. Os privados tenham, nas suas decisões de investimento, em matéria de regeneração urbana, um tratamento adequado e previsível que lhes permita, com segurança, estimar os retornos dos seus investimentos;
7. Possam ser canalizados recursos financeiros e definidos mecanismos de incentivo capazes de atrair os (escassos) recursos disponíveis na economia para os investimentos em regeneração urbana;
8. Que os investimentos em regeneração urbana, e em geral em imobiliário, tenham um tratamento fiscal neutro, ou em linha com as demais alternativas de investimento em produtos ou instrumentos financeiros;
9. Que a (reduzida) margem de manobra disponível em matéria de discriminação fiscal positiva possa ser, em termos nacionais e municipais, utilizada para incentivar os diferentes agentes interessados na regeneração urbana;

Estas são algumas, das muitas, limitações e estrangulamentos que ainda persistem, para que se possa, de facto, “fazer acontecer” a regeneração urbana entre nós.

Como se percebe, o quadro actual que o país atravessa representa, também, em si mesmo, uma enorme dificuldade e um desafio a vencer. Deste modo, afigura-se relevante fazer um breve levantamento da economia portuguesa.

¹ CIP “Fazer Acontecer a Regeneração Urbana” (2010).

José Marques da Silva

1.2 Enquadramento da Economia Portuguesa²

1.2.1 Outlook

Não se pretende, neste âmbito, produzir uma reflexão muito aprofundada sobre a natureza e as causas da crise que a economia portuguesa atravessa, mas tão só perceber as suas consequências para a definição de um quadro conceptual claro, que nos permita enquadrar o tema objecto da presente trabalho: os principais instrumentos e mecanismos de financiamento e os incentivos à Regeneração Urbana disponíveis em Portugal.

Como veremos, analisar e perspectivar novas soluções e instrumentos de financiamento e apoios à Regeneração Urbana, num quadro de assistência financeira externa, no âmbito do acordo com a *troika*, marcado por escassez de recursos e de importantes restrições de acesso ao crédito³, impõe limitações suplementares e restrições que não podem deixar de ser tidas em conta.

A economia portuguesa, exposta às consequências das suas fragilidades estruturais, acumuladas ao longo das últimas décadas, a que veio recentemente juntar-se o rebenfamento da bolha das dívidas soberanas, atravessa uma situação de grave crise, económica e financeira, acompanhada de uma situação de emergência social, que deve justificar a preocupação e o empenho de todos os seus agentes.

A confirmarem-se as previsões actuais, no final deste ano, regressaremos ao mesmo nível a que nos encontrávamos no início do século. Teremos perdido a riqueza acumulada ao longo dos últimos doze anos e estamos confrontados com a maior recessão dos países da União Europeia (UE), logo a seguir à da Grécia, sem dúvida a crise mais grave de que há memória, na história económica portuguesa, pelo menos, dos últimos oitenta anos.

O Boletim Económico⁴ (BE) da Primavera do Banco de Portugal (BdP), recentemente tornado público, mostra-nos as debilidades da economia com um todo. As perspectivas, negras, que teremos no horizonte traduzem-se em menos salários, menos rendimento disponível, menos empregos, menos consumo, menos investimento e uma economia, na melhor das hipóteses, estagnada em 2013 e com um horizonte pouco animador para os anos que se seguem.

A actualização das previsões do BdP, trouxe-nos uma revisão em baixa a previsão do crescimento real do PIB para 2012 (-3,4%) e 2013 (0,0%) em 0,3 pontos percentuais (p.p) para ambos os anos, face à previsão que havia sido publicada no BE de Inverno (-3,1% em 2012 e 0,3% em 2013).

Ainda segundo o mesmo documento, a variação na previsão de crescimento do PIB, em 2012, parece ficar a dever-se à diminuição do contributo negativo da procura interna para o crescimento real do PIB em 0,2 p.p. (-6,7 p.p. no Inverno para -6,5 p.p. na Primavera) e pela diminuição do contributo positivo da procura externa líquida para o crescimento do PIB em 0,8 p.p. (3,9 p.p. no Inverno e 3,1 p.p. na Primavera). São as consequências, de algum modo esperadas, mas indesejadas, do processo de ajustamento estrutural que se encontra em curso na economia portuguesa e que vai deixar marcas profundas na actividade económica, tal como havíamos observado na Fig. 2.

Ao longo de 2011 a evolução da economia portuguesa foi decisivamente marcada pela interrupção do acesso a financiamento de mercado e pelo início da aplicação do Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF).

² Este texto, segue de perto os vários trabalhos de análise da evolução da Economia portuguesa, publicados pelo GEE - Ministério da Economia e do Emprego e o Boletim Económico do Banco de Portugal – “Primavera 2012: Projecções para a economia portuguesa 2012-2013”, tornado publico no passado dia 29 de Março de 2012.

³ Há quem assegure que a situação no acesso ao crédito que atravessamos configura já um caso de verdadeiro “credit crunch”. Cfr. anexo 2 ao presente documento “O Sistema Financeiro e o financiamento à economia: credit crunch?”

⁴ Boletim Económico (BE) da Primavera do BdP. Publicado a 29 de Março de 2012. Disponível no sítio do BdP em <http://www.bpportugal.pt>.

José Marques da Silva

A este programa está subjacente uma estratégia de ajustamento dos desequilíbrios macroeconómicos da economia portuguesa e de aumento do seu potencial de crescimento, baseada em três pilares: *consolidação orçamental*, *estabilidade do sistema financeiro* e *transformação estrutural da economia portuguesa*.

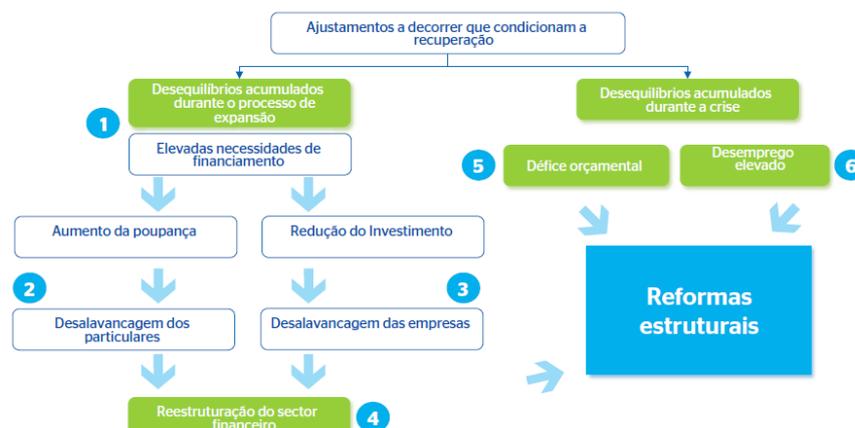


Figura 1: Portugal, estratégia de correcção dos desequilíbrios (Fonte BBVA Research, Março 2012)

A análise permite-nos verificar que o papel das reformas estruturais e a desalavancagem do sistema financeiro, afectando famílias e empresas, é crítica e terá efeitos, muito negativos, sobre a actividade económica, a liquidez e o emprego:

A autoridade monetária e o Governo, em exercício, acreditam que o cumprimento destes objectivos é essencial para potenciar o crescimento sustentado e a convergência com a área do euro no médio-longo prazo.

No contexto deste processo de ajustamento dos desequilíbrios macroeconómicos, o Produto Interno Bruto (PIB) contraiu-se 1.6 por cento em 2011, reflectindo o comportamento de todas as componentes da procura interna, parcialmente compensado por um crescimento robusto das exportações de bens e serviços, que têm sido, nesta fase recessiva o verdadeiro sustentáculo e o amortecedor da nossa economia.

As projecções actuais continuam a apontar para uma redução da procura interna, ao longo do horizonte de projecção e para um contributo determinante das nossas exportações para o crescimento da actividade económica, embora apresentando um abrandamento face ao crescimento observado em 2011, tendo em conta as expectativas de evolução da procura externa e em particular a situação na vizinha Espanha, nosso principal parceiro comercial. Neste contexto, o BE aponta para uma contracção muito significativa da actividade económica em 2012 (3.4 por cento), seguida, na melhor das hipóteses, de uma estagnação em 2013.

Ao longo do horizonte de projecção deverá continuar a assistir-se a uma recomposição da despesa, com uma redução assinalável da procura interna. A evolução do consumo privado deverá continuar a ser condicionada pelas perspectivas desfavoráveis para o rendimento disponível, num contexto de deterioração das condições no mercado de trabalho e do impacto de medidas de consolidação orçamental.

O consumo público deverá igualmente reduzir-se ao longo do horizonte de projecção, embora de forma mais acentuada em termos nominais do que em volume. O investimento deverá apresentar em 2012 uma redução próxima da observada no ano anterior, traduzindo a continuação da deterioração das perspectivas de procura por parte das empresas, e, em menor grau, a manutenção de condições de financiamento restritivas, com que a economia e em particular as empresas se confrontam, neste momento difícil.

José Marques da Silva

De seguida, recupera-se o essencial das projecções sobre a economia portuguesa para o período de 2012-2013 e que integram o citado Boletim Económico da Primavera do BdP.

	PROJEÇÕES DO BANCO DE PORTUGAL: 2012-2013 TAXA DE VARIAÇÃO ANUAL, EM PORCENTAGEM						
	Pesos 2011	BE Primavera 2012			BE Inverno 2011		
		2011	2012 ^(p)	2013 ^(p)	2011 ^(p)	2012 ^(p)	2013 ^(p)
Produto Interno Bruto	100.0	-1.6	-3.4	0.0	-1.6	-3.1	0.3
Consumo privado	66.3	-3.9	-7.3	-1.9	-3.6	-6.0	-1.8
Consumo público	20.2	-3.9	-1.7	-1.2	-3.2	-2.9	-1.4
Formação Bruta de Capital Fixo	18.0	-11.4	-12.0	-1.7	-11.2	-12.8	-1.8
Procura interna	103.9	-5.7	-6.2	-1.6	-5.2	-6.6	-1.6
Exportações	35.5	7.4	2.7	4.4	7.3	4.1	5.8
Importações	39.3	-5.5	-5.6	0.0	-4.3	-6.3	0.7
Contributo para o crescimento do PIB (em p.p.)							
Exportações líquidas		4.6	3.1	1.6	4.1	3.9	1.9
Procura interna		-6.2	-6.5	-1.7	-5.6	-6.7	-1.5
da qual: Variação de existências		-0.5	0.8	0.1	-0.3	0.1	0.2
Balança corrente e de capital (% PIB)		-5.2	-2.8	-0.4	-6.8	-1.6	0.8
Balança de bens e serviços (% PIB)		-3.2	-1.0	1.0	-3.7	0.3	2.4
Índice Harmonizado de Preços no Consumidor		3.6	3.2	0.9	3.6	3.2	1.0

Fontes: INE e Banco de Portugal.

Notas: (p) - projetado. Para cada agregado apresenta-se a projecção correspondente ao valor mais provável condicional ao conjunto de hipóteses consideradas, que se baseiam em informação disponível até ao início de março de 2012.

Figura 2: Quadro síntese com as projecções do BdP 2012-2013

Sem prejuízo da análise que se seguirá, nos capítulos posteriores do presente estudo, a ilação que se pode retirar da síntese que se antecipa para a evolução da economia portuguesa, não é, como é evidente, a mais favorável.

Atendendo às previsões para a economia portuguesa, resulta claro que a presente crise e em particular o quadro de fortes restrições e dificuldades no acesso ao crédito e ao financiamento da economia, condicionam, de sobremaneira, a definição de um quadro de estímulo adequado às políticas de regeneração urbana em Portugal.

É certo que, como vimos, há muito trabalho a fazer em matéria de dinamização do mercado da regeneração, para além das questões do financiamento e dos incentivos, que são também objecto de estudo e análise no âmbito da presente iniciativa da CIP, mas estes sinais não podem ser negligenciados e deixar de constituírem um estímulo à procura de soluções.

Caso se venha a verificar uma deterioração mais acentuada do enquadramento macroeconómico, do que a considerada nas presentes projecções do BdP, poderá vir a ser necessária a adopção de medidas adicionais que garantam o cumprimento do objectivo orçamental, estabelecido no acordo de assistência financeira, o que a acontecer poderia ter um efeito indutor recessivo, suplementar, sobre a economia e o tecido produtivo, via, entre outros, por uma contração suplementar na procura interna. Se tal vier a acontecer, corremos o risco de entrar num perigoso ciclo de mais medidas restritivas, mais recessão, necessidade de medidas restritivas suplementares.

Os riscos em torno da actual projecção apontam para uma evolução mais desfavorável da actividade económica. Estes riscos resultam em grande medida de factores de origem externa⁵, que poderão condicionar a evolução da procura externa, como já se observa pelo menor dinamismo das nossas exportações ao longo do primeiro trimestre de 2012.

⁵ Entre os riscos de origem externa, destacam-se, em particular, os relacionados com a evolução da crise da dívida soberana na área do euro, designadamente a incerteza sobre situação da Grécia e capacidade de países como a Espanha e a Itália, entre outros, poderem continuar a financiar-se nos mercados, a preços considerados razoáveis e de as suas economias não empurrarem a zona euro para uma recessão com quebras significativas nas exportações portuguesas. Mas sinais, pouco positivos e animadores sucedem-se e as taxas a que se conseguem financiar batem records sucessivos, definindo uma trajectória que nos deixa uma sensação do que também vivemos muito recentemente entre nós.

José Marques da Silva

A correcção dos desequilíbrios macroeconómicos da economia portuguesa implica um ajustamento prolongado dos níveis de despesa dos sectores público e privado, do grau de alavancagem do sector bancário e da capacidade de gerar ganhos de produtividade, nas empresas e na administração pública e de competitividade do nosso país nos mercados externos.

No entanto, o processo de desalavancagem do sector bancário deverá assumir um carácter ordenado e gradual, sem comprometer o financiamento dos sectores mais competitivos da economia, exigindo assim um acompanhamento constante por parte das autoridades, tal como previsto no PAEF.

A forma como sejam alcançados estes objectivos, que são incontornáveis, vai condicionar a trajectória da actividade económica e do emprego nos próximos anos. Um ajustamento bem-sucedido da economia portuguesa requer uma melhoria substancial da qualidade dos factores que determinam o crescimento potencial⁶ e, em particular, da qualidade do enquadramento institucional que se consiga assegurar.

1.2.2 Análise de indicadores e comportamentos setoriais

A) Evolução da Dívida Direta do Estado

Em fevereiro de 2012, o valor da dívida direta do Estado totalizava 180.711 milhões de euros (105,1% do PIB), o que representa uma variação nula face ao final do mês anterior e um aumento de 17,5% face ao período homólogo.

Como podemos observar no gráfico seguinte (gráfico 1), a dívida direta do Estado aumentou, insustentavelmente, ao longo dos últimos anos, mas de forma particularmente acentuada nos últimos três anos (2009-2011).

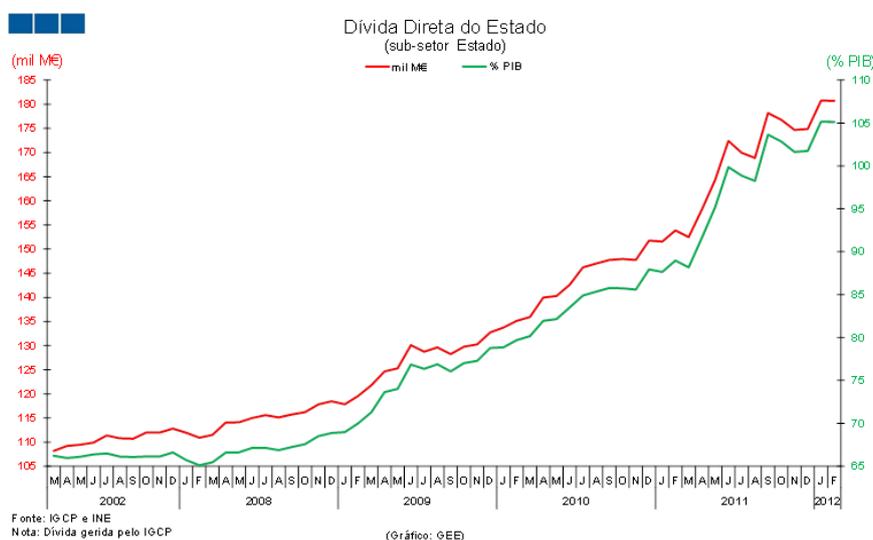


Gráfico 1: Evolução recente da Dívida Direta do Estado

⁶ Designa-se por *crescimento potencial* ou *PIB potencial*, o valor que uma economia consegue produzir, num determinado período de tempo, se todos os recursos disponíveis forem utilizados de forma plena e eficiente. Trata-se de um conceito, com diferentes métodos de cálculo - entre nós, por exemplo, o BdP utiliza cinco métodos alternativos. A este conceito está associado um outro, o de *hiato do produto*, que é igual à diferença entre o PIB efectivo e o PIB potencial, medido em percentagem deste último. O nosso PIB potencial tem vindo a decrescer, ao longo do tempo, devido à queda acentuada do investimento e estará hoje muito próximo da estagnação.

José Marques da Silva

B) Evolução dos Indicadores de Confiança e Clima Económico

A prioridade à regeneração urbana, supõe investimento, público e privado e investimento supõe confiança no retorno dos capitais investidos e na economia enquanto quadro institucional, capaz de salvaguardar esse investimento.

Como poderemos observar se seguida, analisando a evolução dos indicadores de confiança e clima económico, quer os agregados para o conjunto da economia, quer os setoriais, a confiança dos agentes atingem mínimos históricos, ou próximos desses mínimos, em linha com o sentimento que transparece na economia.

Apesar disso, em março de 2012, o Indicador de Clima Económico aumentou ligeiramente para -4,8 (SRE, MM3M), o que compara com -4,9 (SRE, MM3M) registado no mês anterior. Esta evolução interrompe a acentuada tendência decrescente iniciada em outubro de 2010 e que marca uma tendência particularmente negativa sobre a evolução da economia.

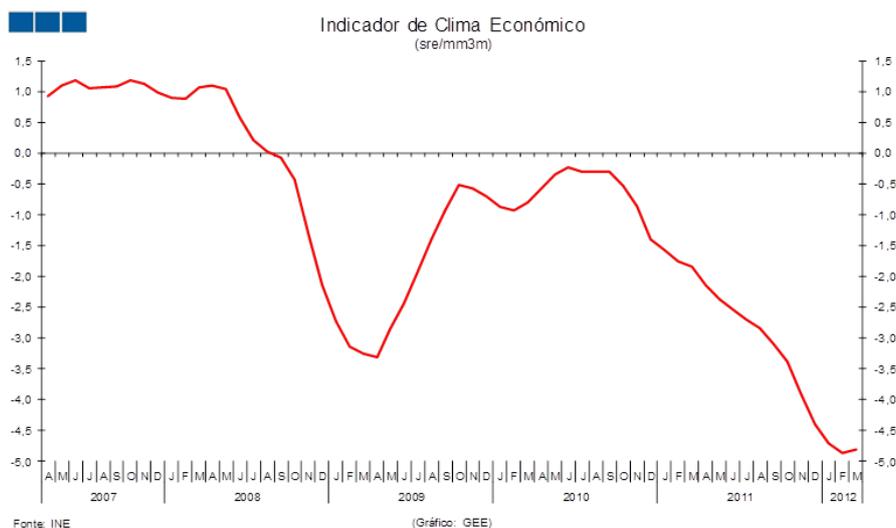


Gráfico 2: Indicador de Clima Económico

Entre fevereiro de 2012 e março de 2012, os Indicadores de Confiança setoriais nos Serviços registaram uma ligeira diminuição de -29,6 para -29,7, no Comércio aumentou de -21,9 para -20,3, respetivamente. No mesmo período, a Indústria Transformadora aumentou de -24,5 para -22,9. O Indicador de Confiança dos Consumidores aumentou para -54,5 (SRE, MM3M), em março de 2012.

No mesmo período o indicador relativo ao setor da Construção e Obras Públicas (a verde no gráfico) registou uma redução de 1,4 pontos para -69,0, atingindo o valor mínimo no intervalo em análise, o que é bem revelador do sentimento negativo e do momento dramático que o sector atravessa entre nós e cuja tendência é claramente para se continuar a deteriorar ao longo de 2012, empurrando o sector e o volume de emprego para uma situação verdadeiramente dramática.

José Marques da Silva

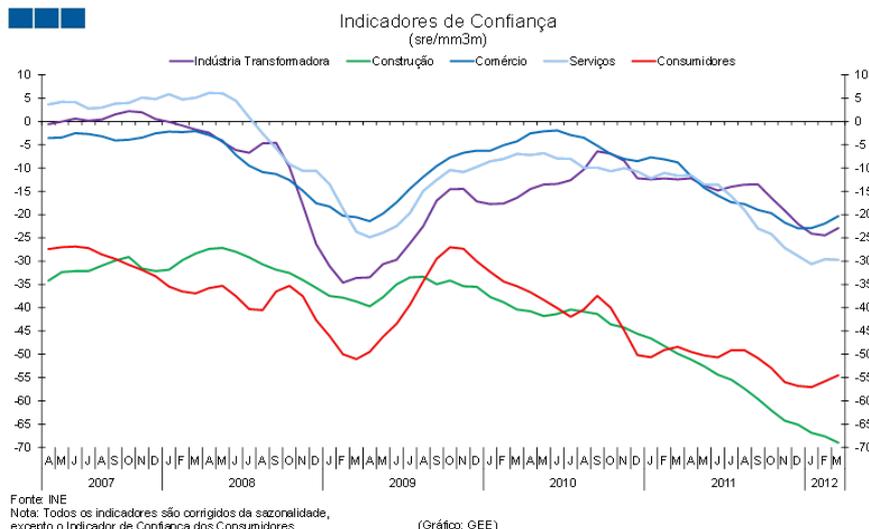


Gráfico 3: Indicadores setoriais de confiança

C) Crédito concedido a sector privado⁷

Apesar das afirmações dos responsáveis do sector bancário, assegurando que continua a haver crédito disponível para os bons projectos e para as empresas saudáveis, parece cada vez mais claro que existe uma escassez real de crédito no financiamento ao sector produtivo.

É certo que a crise que atravessamos, entre outras consequências, motivou uma redução dos níveis de procura de crédito, pelas empresas e famílias, diminuindo, por essa via, o crédito concedido. Contudo, esse efeito não deve ser confundido com a real redução do crédito concedido, que está a ser imposta pelo sistema bancário, por vezes de forma cega e transversal, a toda a economia. O resultado final parece o mesmo, mas a origem ou as causas são bastantes diferentes, sendo essa diferença traduzida num aumento persistente do desemprego.

Se observarmos as estatísticas disponíveis, verificamos que em janeiro de 2012, o total de empréstimos (stocks) das Outras Instituições Financeiras Monetárias às Sociedades não Financeiras e Particulares registou uma variação homóloga (VH) de -2,1%, diminuindo 0,9 p.p. em relação ao mês anterior (-1,2%).

O stock de empréstimos às Sociedades não Financeiras registou um valor de 130,4 mil milhões de euros (-2,1%, VH), diminuindo 69 milhões de euros em relação ao mês anterior. Os empréstimos aos Particulares registaram um valor de 138,9 mil milhões de euros (-1,1%, VH), diminuindo 677 milhões de euros em relação ao mês anterior.

⁷ Sobre as dificuldades do financiamento às empresas, Cfr. anexo 2 ao presente documento “ O Sistema Financeiro e o financiamento à economia: credit crunch?”

José Marques da Silva

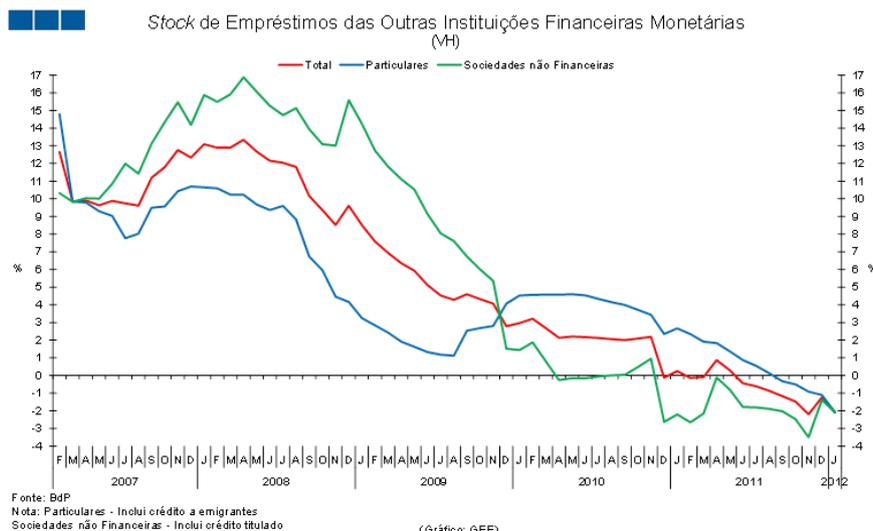


Gráfico 4: Stock de Empréstimos das Outras Instituições Financeiras Monetárias (VH)

Particularmente grave é a situação vivida pelas PME's e entre estas as PME's exportadores. A escassez de crédito para as PME exportadoras portuguesas mereceu já a atenção do comissário dos Assuntos Económicos e vice-presidente da Comissão Europeia, Olli Rehn, ao mostrar-se preocupado com o estado de um sector que é determinante para a recuperação de economia portuguesa.

Essa mesma preocupação tem sido, reiteradamente, reforça pela CIP que a elegeu como uma das suas prioridades de acção, tendo sugerido ao Governo a criação de um "Programa de Emergência para o Financiamento da Actividade Económica"⁸, que contemple soluções de financiamento bancário e outras alternativas de financiamento à economia

A mesma análise, mas em valores acumulados:

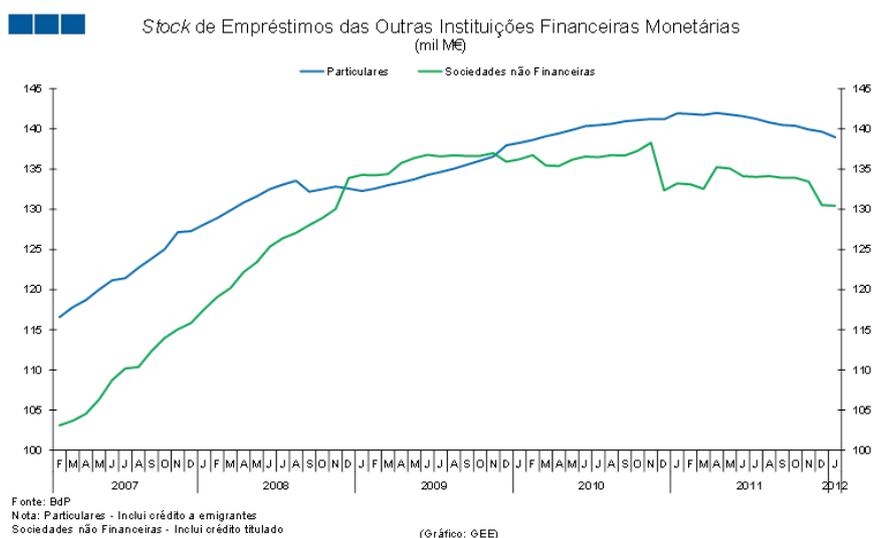


Gráfico 5: Stock de Empréstimos das Outras Instituições Financeiras Monetárias (mil M€)

⁸ Cfr. Documento da CIP "Programa de Emergência para o Financiamento da Actividade Económica" (2011).

José Marques da Silva

D) Breve caracterização do mercado imobiliário e da construção

As dificuldades de acesso ao financiamento são particularmente sentidas no mercado imobiliário e construção português, a atravessar uma crise sem precedentes e uma fase de ajustamento prolongada, sem fim aparente à vista.

É de resto no sector da construção que se encontra o maior problema do crédito malparado para os bancos nacionais. O montante de crédito em cobrança duvidosa das construtoras atingiu em Fevereiro do corrente ano 3 mil milhões de euros. Em cada mil euros de empréstimo, 134 estão em incumprimento na banca. É o sector com a taxa mais alta, de mão dada com a promoção imobiliária, juntas, as duas actividades são responsáveis por mais de metade do malparado total imputado ao segmento empresarial.

Em termos de desemprego o sector também lidera. Estima-se que 4 em cada 10 desempregados no país sejam provenientes do sector da construção e do imobiliário, sectores cujo número de insolvências não cessa de aumentar atingindo já para além das PME's empresas de maior dimensão.

A evolução recente do mercado imobiliário⁹ mostra uma quebra significativa no número de transacções e uma queda dos preços médios. Uma situação gerada pela forte redução da procura e pela pressão vendedora dos bancos, Estado e famílias e pela dificuldade de absorção do edificado.

Portugal, Grécia e Espanha, são apontados como os exemplos de mercados mais vulneráveis face ao actual contexto económico da zona euro.

E) Evolução recente do crédito à habitação

A análise da evolução do mercado do crédito à habitação, a maior componente do crédito concedido em Portugal, revela-se também particularmente importante, pois a sua evolução fornece-nos sinais, ou indicadores, para compreender como está a evoluir o mercado habitacional e a capacidade de absorção do edificado.

Em fevereiro de 2012, a Taxa de Juro Implícita no Crédito à Habitação fixou-se em 2,687%, registando uma diminuição de 0,020 pontos percentuais (p.p.) em relação ao mês anterior (2,707%).

A taxa de juro implícita nos contratos celebrados, ao longo dos últimos 3 meses, aumentou para 4,439%, o que compara com 4,258% em janeiro de 2012. Esse movimento reflete fundamentalmente o aumento médio nos *spreads*¹⁰ bancários praticados para este tipo de crédito que subiu de 1pp nos contratos antigos para 2,68pp nos primeiro trimestre de 2012.

O valor médio do capital em dívida fixou-se em 59.484 euros, o que representa uma diminuição de 17 euros face ao mês anterior (59.501).

O valor médio da prestação vencida total manteve-se nos 295 euros e nos contratos celebrados nos últimos 3 meses fixou-se em 395 euros, registando um aumento de 21 euros em relação ao mês anterior (374).

⁹ Cfr. Estudo "European Residential Real Estate Market 2012". ERA Europa, Fevereiro (2012).

¹⁰ O spread é a margem de lucro do banco, cobrada acima de uma determinada taxa, normalmente um indexante, como a Euribor no caso Português. Note-se contudo que o indexante acrescido do *spread* não é ainda o custo final do crédito. Normalmente acrescerá imposto de selo e outras comissões bancárias, para além de ser necessário observar o período de pagamento de juros. Apesar de termos os indexantes em mínimos históricos, a verdade é que temos taxas de juro em valores bastante elevados, dado que os *spreads* hoje praticados pela Banca são muito altos. Os Bancos, com dificuldades em financiarem-se no Mercado Monetário Interbancário, e com o financiamento existente caro, acabam por repercutir esse custo nos Clientes, nomeadamente, os mutuários de crédito habitação.

José Marques da Silva

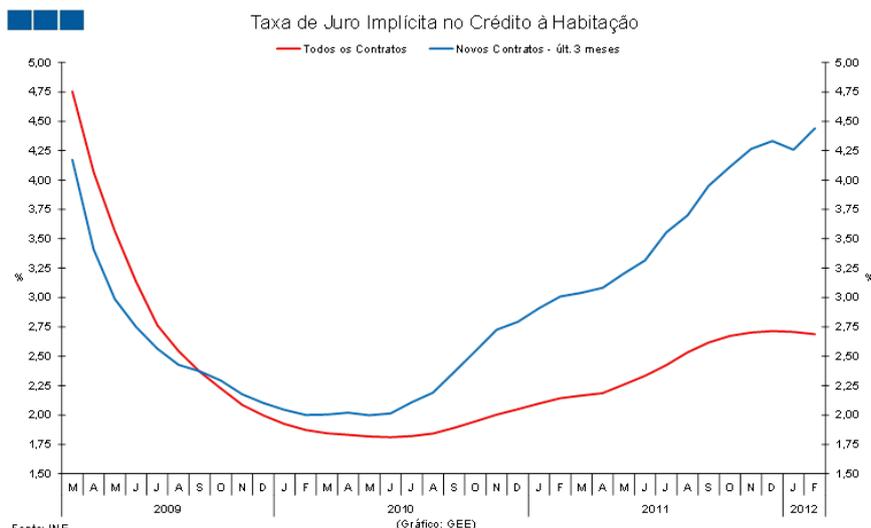


Gráfico 6: Taxa de juro Implícita no Crédito à Habitação

Em fevereiro de 2012, o valor médio de avaliação bancária da habitação no total do país fixou-se em 1.055 euros/m², o que corresponde a uma diminuição de 0,8% face ao mês anterior e a uma diminuição de 7,4% em termos homólogos.

Esta evolução corresponde a um ajustamento progressivo a que o mercado nacional tem estado sujeito, que apesar de não ter a magnitude de mercados como o da vizinha Espanha, da Grécia ou mesmo da Irlanda em que se observaram ajustamentos médios nos preços, em alguns segmentos, superiores a 30%, começa a ganhar significado e representa um motivo suplementar de preocupação, para os bancos e para as famílias.

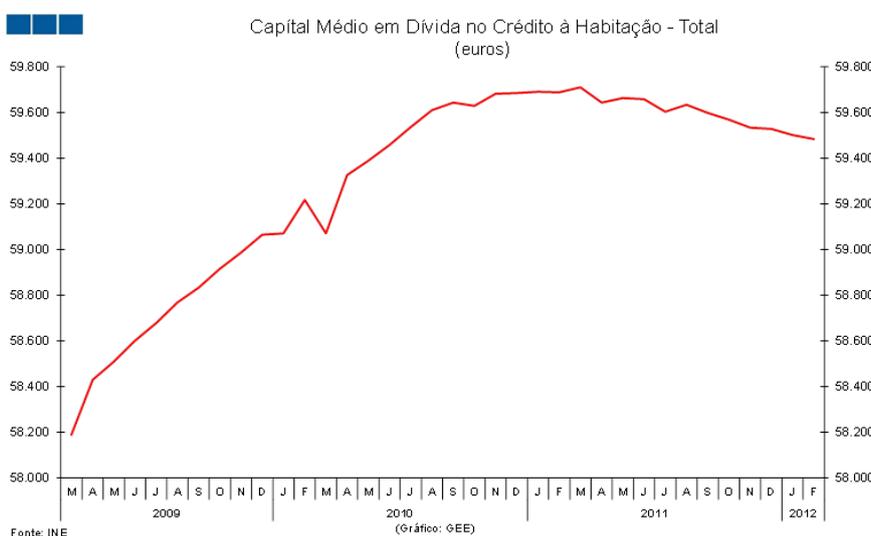


Gráfico 7: Capital Médio no Crédito à Habitação

O valor médio da avaliação bancária dos Apartamentos foi de 1.091 euros/m², registanda uma diminuição de 0,5% em relação ao mês anterior e de 9,3% em relação ao período homólogo. O valor médio da avaliação bancária das Moradias fixou-se em 996 euros/m², diminuindo 1,2% face ao mês precedente e 3,7% em termos homólogos.

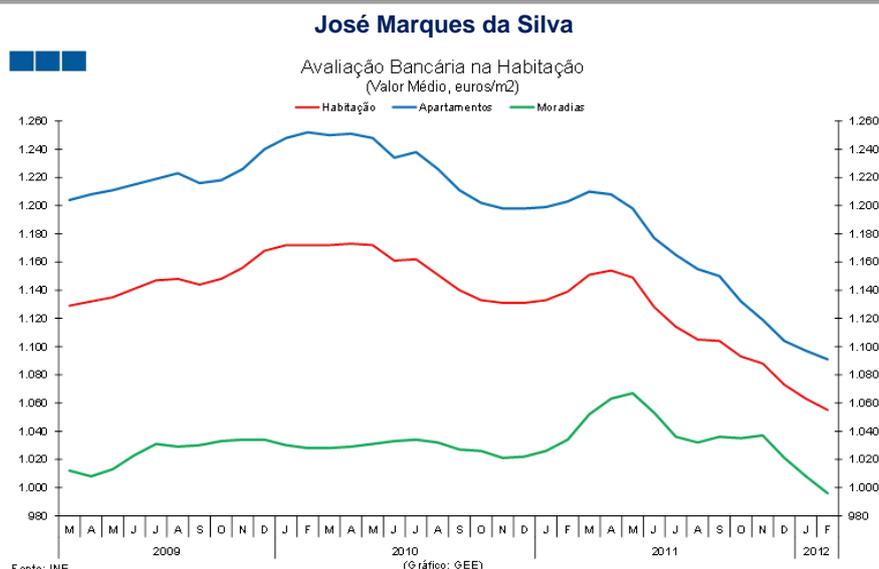


Gráfico 8: Avaliação Bancária na Habitação

1.3 Enquadramento da Economia Internacional

1.3.1 União Europeia (EU) e Zona Euro

A economia portuguesa é uma pequena economia, aberta e fortemente dependente das importações e da capacidade para captar poupança externa, para financiar a economia. A situação económica da zona euro, em que estamos integrados e a procura externa por parte dos nossos principais parceiros comerciais, é crítica para o bom desempenho da nossa economia.

Analisaremos de seguida, algumas das principais tendências da economia internacional, designadamente as que mais podem afectar o nosso desempenho económico ao longo dos próximos meses.

Tendo como base as projecções da Comissão Europeia (CE), do passado mês de Março, antecipa-se para o conjunto da zona euro e para o corrente ano, uma contração média do produto de 0,3%. Trata-se de uma revisão em baixa, face às previsões do final de 2011, que apontavam para um crescimento de 0,5%. As maiores quedas correspondem à vizinha Espanha, também o nosso principal parceiro comercial, de um crescimento de 0,7% para uma contração de 1% e à Itália, de 0,1% para -1,3%.

Pela positiva, destaca-se um melhor desempenho dos países do centro e Norte da Europa e particularmente a economia alemã, que apesar das críticas para que promova políticas orçamentais mais expansionistas, continua a assumir a função de locomotiva da zona euro, como revela o seu principal indicador de comércio externo (compras líquidas ao exterior).

Entre os principais riscos, de origem externa, para a evolução da situação económica europeia, destacam-se os relacionados com a evolução da crise da dívida soberana que tem afectado a área do euro.

A situação mais preocupante, parece ser a incerteza sobre a evolução da situação na Grécia, que após dois planos de resgate e de um *hair cut* da sua dívida, continua a revelar muitas fragilidades. Além da Grécia, também as intervenções em curso, em Portugal e na Irlanda, motivam preocupação. Embora a economia irlandesa comece a revelar sinais consistentes de recuperação económica e Portugal esteja a beneficiar do reconhecimento do esforço de cumprimento das metas definidas no acordo de ajustamento da sua economia.

José Marques da Silva

Contudo, a crise das dívidas soberanas poderá, a qualquer momento, estender-se a outros países que se encontram, também, sob forte pressão nos mercados financeiros internacionais, antecipando-se a qualquer momento desenvolvimentos menos positivos.

A capacidade de países como a Espanha ou a Itália, entre outros, poderem continuar a financiar-se nos mercados, a preços considerados razoáveis e de as suas economias não empurrarem a zona euro para uma recessão mais profunda, com quebras significativas no potencial de crescimento de toda a zona euro e muito particularmente uma diminuição da procura externa das nossas exportações, será também determinante para perceber a evolução da economia portuguesa e europeia ao longo dos próximos meses.

Para além do desempenho das economias, que compõe a zona euro, é muito relevante acompanhar como irá evoluir a política monetária do BCE, designadamente na sua missão de assegurar liquidez ao sistema financeiro da zona euro e por sua vez às respectivas economias e ao tecido produtivo. Note-se que as políticas de apoio e financiamento à regeneração urbana estão, também elas, fortemente dependentes e condicionadas por essa disponibilidade de financiamento do sistema financeiro à economia.

A política de estímulo à economia do BCE, através de Operações de Refinanciamento de Longo Prazo¹¹ (LTRO em inglês), com o recurso a leilões de empréstimos a três anos, tem já o mérito de ter impedido um bloqueio maior da liquidez à economia e pode ser um sinal de esperança que merece ser monitorizado. O objectivo pretendido é facilitar a concessão de crédito, por parte dos bancos, à economia, e em particular às empresas, criando condições que estimulem a retoma económica e a criação de emprego na zona Euro.

Os bancos portugueses estão de facto a aproveitar esses leilões para se financiarem. O valor do financiamento, junto do BCE, atingiu, no passado mês de Março, os 56,3 mil milhões de euros, o que representa um record absoluto no recurso ao BCE, o problema maior parece ser fazer chegar esse dinheiro à economia e em particular às empresas¹².

Essa mesma dificuldade será necessariamente, também, sentida no financiamento e na política de incentivos que se venha a acordar ao desígnio da regeneração urbana entre nós.

Se a análise da situação da economia nacional, nos tinha permitido perceber que o espaço que nos resta, internamente, para financiar as políticas, as intervenções e os agentes da regeneração é muito reduzida, pelas dificuldades que atravessamos, então a dimensão transnacional e em particular a acção e as políticas comunitárias, ganham um peso absolutamente crítico para que se criem condições de financiamento para esta prioridade estratégica.

Neste sentido, o actual QREN, mas sobretudo as prioridades definidas no quadro da preparação do próximo envelope financeiro, que vigorará entre 2014-2020, são certamente a maior esperança para uma adequada alocação de recursos para que a regeneração aconteça de facto.

De igual modo o papel desempenhado por algumas multilaterais de ajuda e apoio financeiro ao desenvolvimento, como o Banco Europeu de Investimentos (BEI), que permanece como o maior captador de recursos no mercado financeiro internacional e um importante agente na promoção da regeneração urbana, será fundamental para alocar recursos financeiros, indispensáveis aos projectos de regeneração urbana e que por outra via se afiguram muito difíceis de conseguir atrair. Pela sua importância voltaremos em diferentes enquadramentos ao

¹¹ A cedência de liquidez ao sistema financeiro da zona euro, via sucessivos leilões de crédito, conhecida pelo acrónimo em inglês LTRO - Long-Term Refinancing Operation, tem sido o instrumento de política monetária, privilegiado pelo, recém-eleito, Governador do BCE, o italiano Mário Draghi.

¹² Sobre as dificuldades do financiamento às empresas, Cfr. anexo 2 ao presente documento "O Sistema Financeiro e o financiamento à economia: credit crunch?"

José Marques da Silva

papel do BEI no quadro de uma política transnacional de apoio e fomento da regeneração urbana.

1.3.2 EUA e Resto do Mundo

O Fundo Monetário Internacional (FMI), no seu *World Economic Outlook*, divulgado em Abril passado, aponta para uma progressão de 3,5% da economia global em 2012 e para um crescimento de 4,1% em 2013. Os valores representam revisões em alta de 0,2 e 0,1 pontos percentuais, respectivamente, face aos números que tinham sido divulgados em Janeiro.

Segundo as novas previsões, a economia norte-americana, que continua a ser a maior economia do mundo, também crescerá mais do que o previsto anteriormente: 2,1% este ano e 2,4% em 2013.

Os mercados emergentes e em particular os BRIC's, à imagem do que tem vindo a verificar-se ao longo dos últimos anos, continuarão a liderar o crescimento mundial exercendo uma grande pressão sobre o preço das matérias-primas e em particular o crude nos mercados internacionais.

1.4 Conclusão

O essencial do enquadramento, tratado ao longo deste primeiro capítulo, fica claramente marcado pelo espectro da crise e das dificuldades com que famílias, o Estado e as empresas se debatem, como resultado do doloroso processo de ajustamento estrutural a que a economia portuguesa se encontra sujeita.

Apesar desse quadro, de pendor fortemente negativo, esta época difícil representa também uma oportunidade para repensar a organização e as prioridades da nossa sociedade e as apostas estratégicas que podem ser levadas a cabo para estimular a actividade económica e o emprego. A crise também abre uma importante janela de oportunidade para a adopção de modelos de desenvolvimento mais equilibrados e justos. Modelos esses, menos baseados no consumo exagerado e na delapidação dos recursos naturais e mais orientados para práticas de sustentabilidade e de preservação dos valores fundamentais de uma sociedade mais equilibrada.

Nesse percurso, a dinamização e regeneração das nossas cidades e a aposta na regeneração urbana assumirão, seguramente um papel muito relevante.

À imagem de outros países e experiências, que analisaremos de seguida, teremos de procurar reagir e encontrar, em cada momento, estímulos e as melhores práticas, que nos permitam definir os mecanismos mais adequados à promoção de soluções de financiamento e incentivos que respondam às necessidades.

CAP. I – ANEXO 1

AS EXTERNALIDADES (PÚBLICAS) POSITIVAS E AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE INCENTIVO À REGENERAÇÃO URBANA

José Marques da Silva

ANEXO 1- Externalidades públicas positivas e as Políticas públicas de incentivo à Regeneração Urbana¹³

- As externalidade positivas e a regeneração urbana;
- De que forma a produção de externalidades públicas positivas pode justificar a intervenção do Estado na economia, criando mecanismos e apoios que incentivem a sua produção?
- Porque é que o mercado, por si só, tenderá a oferecer, em condições e quantidades sub-óptimas, estes produtos ou serviços?

Externalidades ou economias (ou deseconomias) externas, produzem efeitos, positivos ou negativos, traduzidos em custos ou benefícios, gerados pelas atividades de produção ou consumo, exercidas por um agente económico e que afectam outros agentes, sem que haja incentivos económicos para que seu causador produza, ou consuma, a quantidade equivalente ao seu custo de oportunidade social (ótimo).

Quando estamos na presença de externalidades, o custo de oportunidade social, de um bem ou serviço, é diferente do custo de oportunidade privado, fazendo com que haja incentivos, não eficientes do ponto de vista social, ou enviesamentos na respectiva produção.

É necessária a verificação de duas condições, cumulativas, para podermos identificar um fenómeno como uma “externalidade”:

- a) Em primeiro lugar, é necessário que a acção de um agente (pessoa ou instituição, consumidor ou produtor), afecte o bem-estar de outra. Ou seja, existe uma externalidade sempre que o bem-estar de um agente depende não apenas das suas próprias acções, mas também das actividades que são controladas por outros agentes;
- b) Em segundo lugar, é necessário que a alteração de bem-estar não seja acompanhada por um qualquer mecanismo de compensação.

Há várias observações a ter em consideração na verificação destas duas condições.

Em primeiro lugar, a alteração do “bem-estar”, ou externalidade, pode ser positiva - uma propriedade vizinha bem conservada, ou quarteirão objecto de regeneração, que faz subir o valor de mercado da nossa propriedade, mas também muitas outras como o progresso científico, a educação, a vacinação - ou negativa - a poluição atmosférica, a poluição das águas, trânsito congestionado, etc.

Consequentemente, a uma externalidade positiva está associado um benefício, enquanto que a uma externalidade negativa está associado um dano, custo ou prejuízo.

Uma vez que as externalidades afectam o bem-estar dos agentes, tendem a ser valorizadas mas, como decorre da segunda condição enunciada anteriormente, não têm associadas qualquer mecanismo de recompensa/compensação e isso representa um problema económico.

Isto é, ao benefício causado a um agente não corresponde qualquer recompensa ao seu causador, nem ao custo associado a um efeito externo negativo corresponde qualquer compensação à sua vítima. Esses efeitos não são tidos em conta, ou internalizados, pelos sistemas de preços o que provoca um enviesamento nas condições e quantidades produzidas ou oferecidas.

Naturalmente que a externalidade deixará de existir logo que qualquer mecanismo de recompensa ou compensação seja instituído.

Em segundo lugar, as “economias externas” tendem, em geral, a ser um resultado “não intencional” pelos seus causadores. Isto é, a sua “produção” não constitui o objectivo das

¹³ Para a definição das externalidades Cfr. José Manuel Madeira Belbute “Externalidades: O que “não-Economistas” devem saber” Dep. de Economia – Universidade de Évora, Janeiro de 2008.

José Marques da Silva

acções dos seus causadores. Ora, a não intencionalidade e a falta de um mecanismo recompensa/compensação estão intimamente ligadas nos efeitos externos. A falta de intencionalidade resulta da circunstância de que o impacto causado não transporta consigo qualquer recompensa (no caso de efeitos benéficos) para o seu beneficiário ou compensação (para o caso de efeitos nefastos) para a sua vítima.

A falta deste mecanismo de recompensa/compensação (que no mercado está presente e se traduz pelo comportamento dinâmico dos preços) é particularmente importante nas externalidades pois impede que os agentes recebam o incentivo necessário para tomarem em consideração no seu comportamento os efeitos externos a eles associados e que, se existisse, deixariam de ser “não-intencionais”.

Deste modo, as acções externas positivas tendem a não ser suficientemente encorajadas e a sua “oferta” será sempre escassa. Pelo contrário, as externalidades negativas não são suficientemente desencorajadas e, por isso, a sua “oferta” estará sempre em excesso. A poluição é um exemplo de uma externalidade que tende a estar disponível em claro “excesso-de-oferta”.

A chave para se lidar com os efeitos externos consiste, então, em accionar os mecanismos de feedback ausentes de forma a criar um sistema que recompense/penalize a criação de efeitos benéficos/nefastos de modo a internalizá-los no comportamento dos agentes económicos.

É importante notar também que é possível classificar as externalidades em públicas ou privadas, dependendo de evidenciarem ou não características de um bem público (não-rivalidade e não-exclusividade).

Em geral, as externalidades públicas, como as que podem resultar da implementação de processos de “regeneração urbana”, ou de efeitos externos que envolvem o “ambiente” são as mais relevantes em termos de política pública, justificando, por razões analisadas pela teoria económica e cujos primeiros trabalhos se ficam a dever a Ronald Coase, a intervenção do estado no incentivo à sua produção e ou subsídição.

Ronald Coase (1960) argumentou que as externalidades existem devido a ausência de mercado e direitos de propriedade bem definidos. Por exemplo, no caso de poluição de água, porque nem a indústria nem a comunidade detêm a água que está sendo poluída e, por isso, falta um mercado: o mercado da poluição.

Neste mercado alguns agentes estariam dispostos a pagar para ver a quantidade de produção de poluição reduzida, quer dizer, a poluição teria um preço. Se a poluição de uma indústria infere custos aos moradores que vivem próximos a ela. Internalizar essa externalidade significa incluir os custos causados pela poluição para que se usufrua dos resultados de sua produção. Mas quem paga por isso? Caso a indústria tenha os direitos legais de poluir o rio, a própria comunidade pode estar disposta a pagar pela instalação de um filtro que diminua as emissões. O princípio usualmente adotado é o do “utilizador pagador”, ou seja, quem polui, ou faz uso indireto da poluição, paga pelos custos externos causados a terceiros.

Sendo assim, é possível que externalidades sejam superadas e eliminadas sem a presença do Estado, desde de que os custos de transação sejam baixos. Entretanto, nem sempre isso ocorre, dando margem para o estado intervir em casos de externalidade.

Normalmente, cabe ao Estado criar ou estimular a instalação de atividades que constituam externalidades positivas (como a educação), e impedir ou inibir a geração de externalidades negativas. Isto pode ser feito através de instrumentos tais como impostos e sanções legais ou, inversamente, renúncia fiscal e concessão de subsídios conforme o caso.

CAP. I – ANEXO 2

O SISTEMA FINANCEIRO E O FINANCIAMENTO À ECONOMIA: CREDIT CRUNCH?

ANEXO 2 - O sistema financeiro e o financiamento à economia: credit crunch?

As economias de mercado delegaram no sistema financeiro e em particular nos Bancos, a função de assegurarem a liquidez às economias. Essa função, qualquer que seja a fase do ciclo económico, é vital para o bom funcionamento das economias.

O sistema financeiro compreende o conjunto de instituições financeiras que asseguram, essencialmente, a canalização da poupança para o investimento nos mercados financeiros, através da compra e venda de produtos financeiros.

Estas instituições asseguram um papel de intermediação entre os agentes económicos que, num dado momento, se podem assumir como aforradores e, noutros momentos, como investidores.

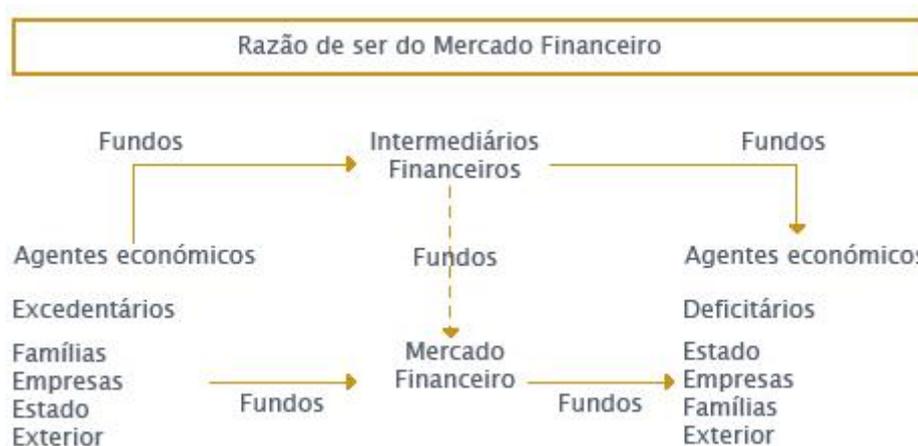


Gráfico 1: Razão de ser do Mercado Financeiro (fonte:www.apb.pt)

Se essa função, de intermediação, não estiver de todo a ser assegurada, ou se for assegurada em condições sub-óptimas, o sistema entra em dificuldades e no limite pode mesmo colapsar.

Sem crédito à economia e em particular ao sector produtivo, o investimento reduz-se significativamente, ou desaparece, as empresas encerram, o desemprego aumenta e a economia entra numa espiral recessiva, de onde não será fácil sair. Creio que em Portugal nos estaremos, perigosamente, a aproximar deste quadro e se nada, de substantivo, for feito, parece-me mesmo inevitável que venhamos a ter uma situação de *credit crunch*¹⁴.

A situação da escassez de crédito e de elevadas taxas de juro em Portugal não é, por enquanto, considerada como um sinal de *credit crunch* pela Comissão Europeia, mas indica que ainda há muito a fazer para facilitar o financiamento e a vida das nossas empresas.

¹⁴ Diz-se estar perante uma situação de *credit crunch* quando existe uma dificuldade extrema, ou no limite se torna impossível, aceder ao financiamento e ao capital para suportar o investimento e a actividade económica. Tal pode acontecer, por exemplo, quando os Bancos e os investidores, com receio de falências e de que os clientes não tenham capacidade para reembolsar o capital mutuado, sobem o preço do dinheiro, podendo mesmo deixar de assegurar a liquidez à economia. O crédito é então escasso e caro e no limite pode mesmo deixar de estar disponível. O *credit crunch* pode assim prolongar um efeito recessivo na economia, ou dificultar a recuperação económica, pela via da redução da oferta de capital.

José Marques da Silva

Apesar das afirmações dos responsáveis da banca, assegurando que continua a haver crédito disponível para os bons projectos e para as empresas saudáveis, parece cada vez mais claro que existe uma escassez real de crédito no financiamento ao sector produtivo.

É certo que a crise que atravessamos, entre outras consequências, motivou uma redução dos níveis de procura de crédito, pelas empresas e famílias, diminuindo, por essa via, o crédito concedido. Contudo, esse efeito não deve ser confundido com a real redução do crédito concedido, que está a ser imposta pelo sistema bancário, por vezes de forma cega e transversal, a toda a economia. O resultado final parece o mesmo, mas a origem ou as causas são bastantes diferentes.

As dificuldades na obtenção de crédito pelas empresas, mas também pelas famílias, são indissociáveis. Os empresários sentem-nas, no terreno, todos os dias e são já observáveis nos inquéritos e estatísticas do sector. O barómetro PME Comércio e Serviços, da responsabilidade da CCP, relativo ao ano de 2011, revelou que 86% das PME's viram as suas condições de financiamento bancário deteriorarem-se, face ao ano anterior, tendo a esmagadora maioria das PME's inquiridas referido a subida dos spreads, a redução dos limites ou plafonds de crédito atribuídos e a exigência de garantias reais acrescidas, como os principais factores de estrangulamento no acesso ao crédito.

No mesmo sentido, os últimos números do BdP mostram uma redução de 2,1% no stock de empréstimos às Sociedades não Financeiras, em Fevereiro do corrente ano, face ao mesmo mês do ano anterior, o que significou menos 69 milhões de euros de crédito concedido face ao mês de Janeiro deste ano.

A situação é particularmente grave no caso do financiamento das PME's, que para além de serem a “coluna vertebral” da nossa economia e quem assegura a criação de postos de trabalho, não têm capacidade para recorrer a financiamentos nos mercados externos, ou montar operações de financiamento alternativas, como por exemplo a emissão de papel comercial. A situação é ainda mais grave a nível do sector exportador que, em alguns casos, com encomendas firmadas, não consegue financiamento para adquirir as respectivas matérias-primas e satisfazer as encomendas.

Acresce a este quadro, negro, o facto de o financiamento, para além de escasso, estar a ser proposto a preços inoportunos, chegando mesmo a atingir nalguns casos os 12% e mesmo valores superiores. Segundo dados recentes do BCE, os bancos estão a exigir às nossas PME's os *spreads* mais elevados da zona euro, acima mesmo dos da própria Grécia! Ora, como se perceberá esses preços, inoportunos para a generalidade dos negócios e incompatíveis com as margens operacionais, vão contribuir para a aceleração do movimento de falências e para o acentuar da crise.

A escassez de crédito para as PME exportadoras portuguesas até já mereceu a atenção do comissário dos Assuntos Económicos e vice-presidente da Comissão Europeia, Olli Rehn, ao mostrar-se preocupado com o estado de um sector que é determinante para a recuperação de economia portuguesa.

Essa mesma preocupação tem sido, reiteradamente, reforçada pela CIP que a elegeu como uma das suas prioridades de acção, tendo sugerido ao Governo a criação de um “Programa de Emergência para o Financiamento da Actividade Económica”¹⁵, que contemple soluções de financiamento bancário e outras alternativas de financiamento à economia que passa-se por:

- Manutenção por um período alargado da actual política monetária do BCE, permitindo o acesso da Banca portuguesa a financiamento estável, enquanto os mercados financeiros não estabilizarem, nomeadamente nos países periféricos da Zona Euro;

¹⁵ Documento da CIP (2011) “Programa de Emergência para o Financiamento da Actividade Económica”

José Marques da Silva

- Criação de soluções de financiamento para o sector público (incluindo empresas públicas) que permitam efectuar o reembolso à banca de parte das respectivas dívidas, no quadro dum acordo entre o Governo e os bancos envolvidos em que estes se comprometam a canalizar esses recursos financeiros para o financiamento das empresas de bens transaccionáveis, ou seja, as que exportam e as que contribuem para a redução competitiva das importações;
- Antecipação dos fundos comunitários com redução da participação nacional, de forma a permitir o apoio às iniciativas de investimento privado;
- Flexibilização dos calendários intercalares para a “desalavancagem” do sistema financeiro português (ao nível do capital exigido e da liquidez obtida no Eurosistema) para permitir um ajustamento mais adequado da oferta de crédito às necessidades das PME, sobretudo as exportadoras;
- Que os créditos garantidos por Sociedades de Garantia Mútua (SGM) voltem a ser ponderados em 20% para efeitos do cálculo de requisitos dos fundos próprios das instituições de crédito: de facto, as garantias das SGM deixaram de ser eficazes do ponto de vista de cálculo de capital, reduzindo o interesse da banca na concessão de crédito às empresas através das Linhas de Crédito PME Investe;
- Que novas linhas de financiamento do tipo PME Investe, a criar nestas condições, assegurem o aumento da percentagem de garantia para 75% e o redesconto de idêntica percentagem no Fundo de Contragarantia Mútuo (FCGM), para PME exportadoras;
- Que, tal como se prevê a criação de um fundo de 12 mil milhões de euros para capitalizar os bancos ao abrigo do Programa de Ajustamento, se proceda também à recapitalização do FCGM, viabilizando desse modo o reforço da capacidade das SGM para participarem nas novas linhas de financiamento.

É também da maior importância o pagamento, por parte do Estado e de todas as entidades públicas, das suas dívidas para com as empresas fornecedoras e o respeito pelos prazos de pagamento legais ou contratualmente fixados.

A liquidação imediata, ainda que parcial, das dívidas já vencidas e a redução dos prazos de pagamento das restantes para os limites oportunamente anunciados, constituiria uma forma rápida e eficaz de aumentar o financiamento e satisfazer as necessidades de tesouraria das empresas portuguesas.

O Governo, o Banco de Portugal, a banca e as instituições internacionais comprometidas com o Programa de Ajustamento da economia portuguesa deverão, com urgência, criar condições para o financiamento regular do nosso sector produtivo, sem prejuízo da desalavancagem equilibrada e ordenada do sector bancário.

Seria incompreensível que, estando disponíveis 12 mil milhões de euros para apoio à solvabilidade da banca, o Programa de Ajustamento falhasse devido ao colapso da economia por escassez de financiamento bancário.

CAP. II

TIPOLOGIAS E ESTRUTURAS DE FINANCIAMENTO: ESTUDO DE CASOS

2.1 Tipologias e Estruturas de Financiamento: Introdução

O enquadramento realizado no primeiro capítulo, revela-nos um quadro, nacional e internacional, muito difícil e marcado pela escassez de recursos, para se desenvolverem soluções adequadas de incentivo e financiamento à regeneração urbana.

É certo que os mais optimistas acreditam que estamos perante uma situação, meramente conjuntural, que a prazo encontrará solução. Ao contrário, os mais pessimistas, considerarão que há muito de estrutural no excesso de endividamento a que chegamos. Para estes últimos, novos equilíbrios, estabelecidos em bases mais sólidas, terão de ser encontrados e nada mais poderá ser como no passado, o que também condicionará a definição de incentivos e estruturas de financiamento.

Seja qual for o resultado da contenda, entre optimistas e pessimistas, a realidade com que nos deparamos não pode ser esquecida, nem deixar de estar presente na definição de um quadro de financiamento e incentivos, capaz de dinamizar e incentivar os investimentos e o mercado da regeneração urbana entre nós. Deste modo, ao longo do presente trabalho, tomaremos em conta este quadro “apertado” que condiciona o financiamento da regeneração urbana.

Assumido esse pressuposto e para melhor compreendermos as estruturas e as vias, mais comuns ou frequentes, no financiamento das experiências internacionais de regeneração urbana, afigura-se relevante estudar, previamente, a composição ou a estrutura do financiamento, por nível de administração em cada um dos países. Para este objectivo, seguiremos de perto o relatório da OCDE sobre “as estratégias e os desafios de financiamento ao desenvolvimento local”¹⁶.

A análise do relatório da OCDE, permite-nos concluir que muitas das diferenças encontradas, nas próprias estratégias de financiamento na regeneração urbana, têm origem, desde logo, em diferentes matrizes ou escolhas de financiamento da própria administração, e no maior ou menor grau de descentralização fiscal, que caracteriza cada um dos países analisados¹⁷.

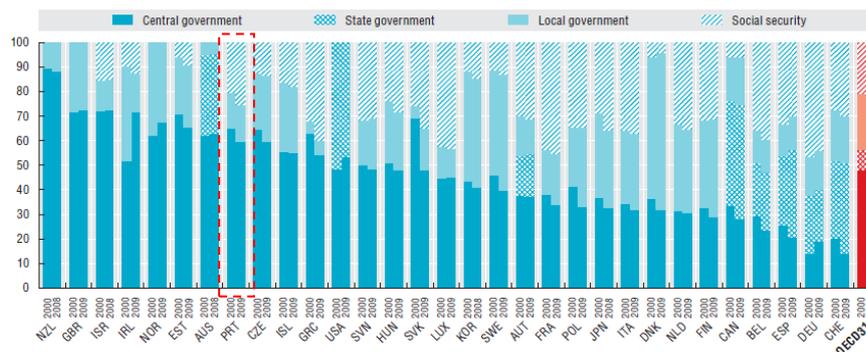
Desde logo, uma questão pertinente é a de verificar, até que ponto as estruturas de governo local, entre nós, no essencial, circunscritas aos municípios e às comunidades intermunicipais, estão, ou não, fundamentalmente dependentes das transferências do estado central, para financiar o essencial das suas actividades e os programas de investimento, incluindo as matérias do financiamento da regeneração urbana.

Recuperamos, a propósito, de seguida, um gráfico que nos mostra a estrutura de financiamento, por nível de administração, entre os diferentes países da OCDE analisados.

¹⁶ OCDE (2007), “Financing Local Development”, OECD Policy Brief. <http://www.oecd.org/dataoecd/9/34/39772471.pdf>

¹⁷ Cfr. referido relatório (pgs. 216 e 217) secção muito útil que reflecte, de um ponto de vista descritivo, as razões pelas quais os instrumentos de financiamento local variam de forma tão acentuada entre países

José Marques da Silva



Source: OECD National Accounts Statistics.

Gráfico 1: Estrutura do financiamento, por nível de administração

No conjunto dos países analisados, Portugal encontra-se entre os dez países (8ª posição) mais dependentes das transferências da administração central, com modelos de financiamento mais centralizados¹⁸. Desta forma, não será de surpreender que encontremos, também, soluções, programas e mecanismos de financiamento da regeneração urbana bastante centralizados no Estado e conduzidos, no terreno, a partir da Administração central.

Entre nós, o poder local não parece dispor dos recursos necessários, nem da tradição jurídico-administrativa, para assumir um papel mais activo na condução destas prioridades. Esta realidade terá também de mudar, particularmente para os municípios com maior escala e capacidade de gestão destes importantes instrumentos de competitividade territorial e de valorização dos recursos endógenos de base regional. Neste sentido, parecem apontar as recentes manifestações de vontade e os projectos em curso de municípios como Lisboa, Porto ou Coimbra que analisaremos, ainda que brevemente, ao longo do presente trabalho.

2.2 O Financiamento Público da Regeneração Urbana

Que papel caberá ao Estado no estímulo e financiamento à regeneração urbana? O que nos dizem as experiências internacionais mais relevantes que ensinamentos poderemos daí extrair para uma melhor compreensão do problema? Conseguirá o Estado, por si só, suportar o financiamento da regeneração urbana? Que tipo de estímulos e ferramentas terá ao seu dispor? Que descentralização será possível, e desejável, na condução da política de financiamento e incentivos à regeneração urbana?

Da análise das diferentes experiências internacionais, exceptuando alguns casos pontuais em que os níveis intermédios de administração assumem papéis preponderantes, verifica-se que, em geral, o Estado assume um papel fundamental no estímulo às políticas de incentivo e financiamento da regeneração urbana.

O papel preponderante que o Estado e a Administração Central assumem, em matéria de regeneração urbana é frequentemente transversal a todo o processo e está presente em todas as suas fases. A actuação do Estado vai desde o suporte ao processo de desenvolvimento físico, promotor de infra-estruturas e equipamentos públicos, até à intervenção como moderador de externalidades negativas, incentivo à produção de externalidades positivas, garante das necessidades sociais, conservação dos recursos, incentivo à qualidade ambiental e preservação do património cultural.

¹⁸ Esta situação não é alheia ao modelo político-administrativo que tem vigorado no nosso país. Apesar das sucessivas reformas e tentativas de descentralização de competências e dos necessários recursos financeiros, continuamos a ter níveis de centralização e de dependência do Estado e da Administração central, dos mais elevados da OCDE. A anunciada reforma político-administrativa do nosso país, que estará em curso, representa mais uma oportunidade para corrigir essa centralização. Vejamos pois se mais esta oportunidade não será desperdiçada.

José Marques da Silva

Deste modo, torna-se claro o papel fulcral que está acometido ao Estado, no financiamento da regeneração urbana e na revitalização das cidades. Portugal não é excepção a esta regra e o Estado tem chamado a si o essencial da condução desta política, embora em termos práticos e no terreno, muito reste por fazer para “fazer acontecer, de facto, a Regeneração Urbana”¹⁹ entre nós. O que tem sido feito é manifestamente insuficiente, face às necessidades e sobretudo às oportunidades que o investimento em regeneração e na dinamização das nossas cidades representa para a criação de emprego e para a economia do país, o que segundo estudos da CIP poderiam representar 500 mil postos de trabalho criados e 900 milhões de receitas por ano ao longo dos próximos anos

Designadamente em matéria de financiamento à regeneração urbana, as iniciativas da Administração central têm-se limitado essencialmente, a mecanismos de atribuição de subvenções ou subsídios e/ou incentivos fiscais e algumas isenções temporárias de taxas e ou impostos, acompanhadas de medidas de simplificação de desburocratização que depois, na prática, a própria “teia” da Administração não permite o alcance desejado ou mesmo a sua implementação.

Desta forma procura-se que a alocação de recursos públicos, na regeneração urbana, induza ou incentive o investimento de somas muito maiores de fundos de privados, produzindo um efeito de alavancagem e de saudável partilha de riscos, entre ambos os sectores, sem o qual muitos projectos, pela sua natureza e dimensão, nunca poderão ser implementados.

Assim, o sector privado, quando adequadamente estimulado pelas políticas públicas e sobretudo pela definição de um quadro adequado e previsível ao investimento, que vá além dos tradicionais subsídios e incentivos fiscais, pode contribuir decisivamente para o financiamento da regeneração urbana, mediante vários mecanismos, em função do tipo de actor envolvido, sendo normalmente distinguidas três diferentes perspectivas: do investidor, do promotor e a do utilizador.

2.2.1 O papel do Poder Local e dos Municípios no Financiamento da Regeneração Urbana

Existe literatura especializada, abundante, sobre estratégias de desenvolvimento, local ou regional e o seu impacto potencial na qualidade de vida das populações e na competitividade territorial. Contudo, o mesmo já não se verifica quando procuramos estudar modelos de financiamento, de base local, concebidos a essa escala de intervenção. Procuraremos ultrapassar essa importante limitação, apoiando-nos, designadamente, nos trabalhos, mais recentes, desenvolvidos pela OCDE nesta matéria.

Verificada a centralização orçamental que caracteriza o nosso país, no seio da OCDE, emerge uma questão relevante para o futuro do financiamento da regeneração urbana: qual o papel do poder local e em particular dos municípios portugueses em matéria de promoção e financiamento da regeneração urbana? O que será possível e o que seria desejável?

A proximidade do poder local, governos regionais, ou entre nós, dada a nossa tradição administrativa, os municípios e ou as Comunidades Intermunicipais, aos agentes económicos e a sua compreensão do território e dos problemas das populações, poderiam eleger este nível da administração, como o mais bem posicionado para conduzir as políticas públicas de apoio à regeneração urbana, ou uma boa parte delas, incluindo encontrar, em cada caso, os melhores veículos e instrumentos de financiamento.

¹⁹ Cfr a este propósito, o documento do Grupo de Trabalho da CIP Confederação Empresarial de Portugal “Fazer Acontecer a Regeneração Urbana” (2010).

José Marques da Silva

Não deve ser negligenciado o facto de os municípios já desempenharem um papel muito relevante enquanto veículos de disseminação e incentivo, mas também como promotores de iniciativas de regeneração urbana. No entanto, o verdadeiro papel que lhe deveria estar acometido deveria ser muito mais amplo e ambicioso, pois só assim se conseguirá maior cobertura das acções de regeneração no terreno e uma maior proximidade e adequação às reais necessidades das populações.

É certo que esta ambição para o papel que os municípios poderiam desempenhar, surge fortemente quartada pela pressão que se faz sentir, quer internacional quer internamente, para a redução da dívida pública, central ou local, traduzida por apertadas restrições orçamentais aos diferentes níveis da administração pública e às nossas autarquias.

As políticas públicas, independentemente dos seus agentes, da Administração central ou local, encontram-se fortemente condicionadas pela escassez de recursos financeiros disponíveis e pela necessidade de uma gestão eficiente e muito selectiva dos poucos recursos que ainda possam existir.

Em particular, cada vez mais é exigido da gestão autárquica que consiga fazer mais, i.e. cobrir novas necessidades, com cada vez menos recursos. Os tempos que vivemos são de uma forte selectividade na escolha e na gestão das prioridades, em matéria de políticas públicas e de financiamento de projectos. É neste quadro e com estas limitações, que temos de enquadrar as políticas de incentivos à regeneração urbana entre nós e o papel dos municípios.

Os orçamentos de gestão dos municípios portugueses, à imagem de muitos outros sectores da vida pública nacional, públicos ou privados, vão sendo reduzidos à medida que o processo de ajustamento estrutural, descrito no primeiro capítulo deste trabalho, segue o seu curso. Essa redução é imposta por múltiplas vias.

Por um lado, assiste-se a uma diminuição acentuada das transferências da Administração pública central²⁰, que se irá certamente agravar ao longo dos próximos exercícios. Por outro, a estrutura tradicional de financiamento dos municípios portugueses²¹, fortemente concentrada nas transferências do Estado, e nas receitas próprias oriundas, no essencial, do licenciamento da actividade imobiliária (que tem sofrido quedas sem precedentes, resultado da crise que o sector imobiliário atravessa) encontra-se em absoluta ruptura. Novos paradigmas e soluções de financiamento do poder local têm de emergir sob pena de uma parte dos nossos municípios entrarem em situação de insolvência²².

Os elevados níveis de fiscalidade, ou de esforço fiscal, a que os portugueses estão sujeitos, a que se junta uma diminuição drástica do rendimento disponível, pela via dos cortes e dos ajustamentos que têm vindo a ser realizados, particularmente nos últimos dois anos, torna quase inviável o lançamento de tributos suplementares, taxas ou impostos, nacionais, ou de base local, ou regional, para financiarem as actividades de regeneração ou programas específicos de apoio ao investimento em regeneração urbana, entre nós. Essa capacidade estará irremediavelmente perdida para os próximos anos.

A via da tributação, seja traduzida no lançamento de um tributo de raiz, seja pela via do aumento das taxas ou dos impostos, tem sido seguida por muito países, regiões ou municípios, em diferentes partes do mundo, particularmente em zonas que não estão sujeitas à pressão da

²⁰ É também nesse sentido que deverá apontar a revisão da Lei das Finanças Locais e em particular do Fundo de Equilíbrio Financeiro das Autarquias Portuguesas (FEFA), que estará na agenda política ainda durante o ano de 2012.

²¹ A partir do final dos anos 80, com a adesão à então CEE e a fase de expansão do crédito pessoal e à habitação e o consequente *boom* da construção, foi-se cristalizando um modelo de financiamento dos nossos municípios à volta de duas grandes categorias, ou tipo de receita, as que resultavam do licenciamento das actividades de construção e imobiliário (40 a 45%) e as transferências da Administração central (FEFA) (40 a 45%). O financiamento fechava-se com uma terceira categoria, normalmente não muito relevante (entre 5 e 15%) de cobrança de taxas e emolumentos próprios.

²² Análises recentes apontam para a existência de entre de 50 e 80 municípios em situação de insolvência.

José Marques da Silva

redução do endividamento e que se encontram numa fase positiva e ascendente do seu ciclo económico.

A OCDE tem promovido a análise e o debate em torno das experiências mais relevantes nessa matéria²³. Essas experiências têm sido levadas a cabo por governos centrais, ou locais, quase sempre visando corrigir a produção excessiva de externalidades negativas, como a poluição ou fenómenos de congestionamento e o fomento de externalidades positivas, com a regeneração urbana ou a eficiência energética, entre outras práticas que fomentem a sustentabilidade urbana e a qualidade de vida das cidades²⁴.

Uma conclusão, imediata, que se pode retirar, é a de que o sucesso, traduzido em resultados práticos, tem sido muito diferenciado em cada uma das experiências analisadas. As diferenças encontradas, parecem ser motivadas, entre outros factores, sobretudo por:

1. Diferentes objectivos ou ambição dos projectos e ou planos implementados;
2. Diferentes dotações ou coberturas orçamentais;
3. Adequação das soluções e condições de financiamento;
4. Capacidade de operacionalização das acções no terreno;
5. Sucesso no envolvimento dos agentes locais e em particular dos privados;

Note-se que tal circunstância representa, desde logo, uma oportunidade para o estudo dos factores de sucesso e insucesso e para o desenvolvimento de acções de *benchmarking* internacional²⁵ que apoiem e potenciem uma correcta definição de prioridades e políticas em matéria de regeneração urbana.

Entre as diferentes tipologias de intervenção, conduzidas pelas Administrações locais, com o objectivo de promoverem projectos públicos estruturantes, com efeitos multiplicadores na economia local e que possam servir de estímulo e exemplo, promovendo um efeito de arrastamento do sector privado, encontramos:

1. Cobrança de direitos de entrada nas cidades, ou zonas específicas das cidades, frequentemente nos seus centros históricos;
2. Aumentos modulares, por zonas e horários, nos preços do estacionamento de viaturas²⁶;
3. Criação de quotas de emissão de CO₂;
4. Constituição de fundos de apoio à regeneração urbana, financiados a partir de uma parte dos direitos de poluição alocados aos agentes, públicos e privados;

Encontrar os recursos necessários para financiar os investimentos em regeneração urbana e na dinamização das nossas cidades, vai exigir um grande esforço, muito *focus* no *funding* e no desenvolvimento de soluções e veículos de financiamento inovadores, desenhados em função das características e das especificidades deste tipo de investimentos.

Note-se que, entre outras especificidades, estes investimentos encerram, quase sempre, um problema de preferências quanto ao horizonte temporal do ciclo de execução/exploração e retorno dos projectos. Os investidores, particulares ou institucionais, preferem, em condições normais, ou *ceteris paribus*, projectos com ciclos e retorno, mais curtos (e por conseguinte um

²³ Cfr. Corfee-Morlot, J., C. Kau"mann and V. Marchal (2012), "Towards a Policy Framework for Low-Carbon, Climate-Resilient Infrastructure Investment", Environment Working Papers, OECD, Paris.

²⁴ As boas práticas de sustentabilidade urbana representam, cada vez mais, motivo de preocupação para as cidades e o poder local e um objectivo estratégico na definição das políticas públicas. Assim, têm sido desenvolvidos *Balanced Scorecard da Sustentabilidade* e criadas unidades de gestão e equipas dedicadas à monitorização da sustentabilidade urbana e publicados indicadores e rankings internacionais sobre sustentabilidade urbana, como factores de diferenciação para atrair pessoas e capitais a uma determinada cidade ou região.

²⁵ Note-se, a este propósito, que o projecto da CIP "Fazer acontecer a Regeneração Urbana", objecto de uma candidatura ao SIAC, aprovada e em curso, prevê um trabalho de *benchmarking* internacional para documentar os factores de sucesso e de insucesso nesta matéria.

²⁶ A Câmara Municipal de Lisboa (CML), embora não especificamente pelo motivo do financiamento da regeneração urbana, tem vindo a discutir e a implementar algumas destas medidas, no centro da cidade, como é o caso dos custos diferenciados de estacionamento, identificados por um zoneamento por cores, em função do preço e a proibição de circulação no centro de viaturas mais poluentes, que entraram em vigor, respectivamente, em 2011 e 2012.

José Marques da Silva

risco associado menor) que os normalmente associados aos investimentos em regeneração urbana.

Para alterar essa visão, o desafio passa, necessariamente, por desenvolver e implementar casos ou experiências piloto, que produzam um efeito âncora de demonstração, capazes de mostrar que os investimentos em regeneração, tradicionalmente com ciclos de investimento e de recuperação mais longos, quando adequada e financeiramente bem estruturados, também podem também ser muito atractivos e rentáveis, financeira e estrategicamente.

2.2.2 Ilustração: Análise e casos de estudo

A) Experiência Nacional: a Câmara Municipal de Lisboa (CML)²⁷

A CML tem em curso um plano que, nas palavras do seu vereador do urbanismo, o Arquitecto Manuel Salgado, “promete criar uma verdadeira revolução na reabilitação urbana da cidade”. Foram lançados um conjunto de medidas e programas de apoio aos privados, condomínios e investidores, que visam estimular o investimento em regeneração urbana na cidade de Lisboa e que passam, por:

1. Isenção de IMI e IMT (na primeira transacção);
2. Redução da taxa nominal do IVA dos actuais 23% para os 6,0%, cobrado na realização das obras de regeneração;
3. Levantamento de oportunidades de investimento em regeneração;
4. Estudos e análises de mercado;
5. Criação de uma bolsa de imóveis, propriedade do município disponíveis para serem objecto de intervenção pelos privados;
6. Apoio técnico na definição dos projectos;
7. Apoio na pesquisa de fontes de financiamento (incluindo o crédito bancário);
8. Incentivos para a contratualização com privados

Entre outros objectivos a CML espera com esta aposta estratégica:

1. Evidenciar e valorizar um mercado potencial, estimado em 8 mil milhões de euros de investimento em regeneração;
2. Recuperar 40 mil novos habitantes²⁸ para a cidade de Lisboa, contrariando um dos flagelos do povoamento urbano dos últimos anos, caracterizado por uma contínua desertificação dos centros das cidades e um movimento de deslocalização para as periferias;
3. Criar uma cultura de reabilitação e de manutenção do edificado;
4. Valorizar o turismo como uma das âncoras da competitividade do territorial;
5. Contribuir para a recuperação do fragilizado sector da construção civil nacional;
6. Contribuir para a criação líquida de postos de trabalho e a diminuição dos postos de trabalho;

As novas regras para a reabilitação urbana, aprovadas pela CML, em vigor ainda ao longo do primeiro semestre, permitem isenção de IMI e IMT e mais relevante ainda, a redução do IVA na realização das obras dos actuais 23% para 6%, o que representa uma economia muito significativa.

²⁷ Entrevista do Arq. Manuel Salgado, vereador da Câmara Municipal de Lisboa, Espaços & Casas nº 158 <http://www.youtube.com/watch?v=zcgQk7ILVzE>

²⁸ Note-se que o objectivo estratégico de captação e fixação de pessoas para o território, cidade e ou município, tem estado em geral ausente das políticas locais, mas tenderá a ganhar relevância, até porque as condições de financiamento e da própria competitividade regional se encontram em profunda mutação, a favor de um reforço muito evidente do factor das pessoas e do capital humano (Cfr. desenvolvimento nas cidades inteligentes).

José Marques da Silva

Quase toda a cidade de Lisboa, está dentro do perímetro da *Área de Reabilitação Urbana*²⁹ definida pela CML, podendo beneficiar destes incentivos. Entre as zonas que se encontram fora deste perímetro temos a zona do Parque das Nações, Carnide, algumas áreas de Alvalade, a Alta de Lisboa e outras áreas de construção mais recente, que não carecem deste regime especial.

O valor global do investimento estimado para a reabilitação e conservação dos edifícios a precisarem de intervenção ascende a oito mil milhões de euros. Para percebermos a verdadeira dimensão deste valor e os desafios que coloca, atenda-se ao facto de a capacidade de investimento anual da CML se situar entre os 80 e os 90 milhões de euros.

Os inquéritos e estudos realizados pela CML, revelaram que, ao contrário do que se poderia supor, as necessidades de reabilitação urbana em Lisboa, não se encontram confinadas aos bairros históricos. Os estudos mostram que em termos relativos, há mais necessidades de intervenção, i.e. mais edifícios degradados a precisarem de intervenção em zonas como a Av. da Liberdade ou Av. Almirante Reis, para citar somente alguns exemplos, do que nos bairros históricos de Lisboa, como Alfama ou Mouraria.

Neste momento, 95% de novos projectos que dão entrada na CML são já de projectos de reabilitação, o que é revelador do interesse que o programa está a suscitar e do interesse dos privados pela área da regeneração na cidade de Lisboa.

A CML lançou ainda um programa de apoio para os cerca de 80 edifícios que são propriedade do município e que se encontram devolutos, permitindo que investidores privados, sob determinados condições, os possam reabilitar, coloca-los no mercado e só depois de os vender é que os pagam à CML.

O caso de estudo da CML tem gerado bastante interesse junto da comunidade em geral e é um bom exemplo do importante papel que pode (e deve) estar acometido a este importante nível da administração na dinamização das políticas de incentivo à regeneração urbana.

B) Experiências Internacionais de financiamento à Regeneração Urbana

B.1) Seis casos de estudo na América Latina³⁰

1. O Centro Histórico da Cidade do México, México (2001 – 2006)

A solução de financiamento da regeneração do Centro Histórico do México, segue uma clara separação entre financiamento público e privado.

A componente pública era formada por um fundo, criado pelo Governo do Distrito Federal da Cidade do México, administrado por uma entidade pública, o “Fideicomiso del Centro Histórico”, que é também responsável pela elaboração e gestão do projecto de regeneração urbana. O fundo tinha uma dotação inicial de USD 45 milhões e para além desse montante inicial, recebia reforços anuais.

A componente privada principal foi assegurada por uma sociedade de promoção imobiliária, que actuava na área do centro histórico e que tinha como missão comprar, vender e arrendar os imóveis à medida que iam sendo reabilitados. A empresa tinha como sócios grandes

²⁹ Áreas de Reabilitação Urbana (ARU's) são áreas territorialmente delimitadas, compreendendo espaços urbanos caracterizados pela insuficiência, degradação ou obsolescência dos edifícios, das infraestruturas urbanísticas, dos equipamentos sociais, das áreas livres e espaços verdes, podendo abranger designadamente áreas e centros históricos, zonas de protecção de imóveis classificados ou em vias de classificação, nos termos da Lei de Bases do Património Cultural, áreas urbanas degradadas ou zonas urbanas consolidadas.

³⁰ A presente análise segue as experiências e o texto reunidas em “Financiamento da regeneração de áreas urbanas patrimoniais na América Latina”, *Silvio Mendes Zancheti*.

José Marques da Silva

empresas privadas mexicanas, com interesses relevantes na área do centro urbano, como era o caso da mexicana Telmex.

A gestão do projecto, realizada pelo “Fideicomisso”, garante a articulação entre as iniciativas públicas e as privadas, apesar de não existir um organismo unificador das ações dos dois grupos.

2. O Centro Histórico da Cidade de Havana, Cuba (1994 – 2004)

O caso do projecto de regeneração de uma área do centro histórico de Havana, constitui um caso à parte no conjunto dos projectos de regeneração da América Latina e do Caribe, em que a participação societária é a forma principal de o setor público financiar o processo de regeneração.

Foi criada uma entidade pública com plenos poderes, ou poderes de governo, para a gestão de uma parte da cidade de Havana, desenvolvendo a sua actividade em paralelo com a gestão municipal de Havana.

A Oficina do Historiador da Cidade de Havana (OHCH) é uma entidade pública e possui poderes legais para intervir em edificações e no espaço público da área de intervenção do projecto de revitalização do Centro Histórico da cidade desde 1993. A OHCH também tem o monopólio para criar e gerir empresas de construção, transporte e serviços de hotelaria e organização turística, que podem operar no centro histórico de Havana (OHCH, 1999).

A OHCH começou a funcionar segundo seu novo modelo operacional a partir de um empréstimo realizado pelo Governo Cubano, para financiar os investimentos iniciais, para assim poder desenvolver o projecto de regeneração.

A dotação financeira do fundo do OHCH foi assegurada a partir das receitas geradas pela operação das empresas da instituição e das taxas cobradas aos empreendimentos privados presentes na área reabilitada do centro histórico. A Oficina cobra impostos igualmente sobre a propriedade dos imóveis sob sua jurisdição (Rodrigues Alomá, 2001).

A elevada rentabilidade dos empreendimentos da OHCH, permitiu que o empréstimo inicial fosse pago no prazo previsto e gerasse lucros de mais de USD 100 milhões, num prazo que não chegou aos 10 anos.

3. O Centro Histórico de Quito (Equador) 1994 – 2004

A regeneração do Centro Histórico de Quito foi a primeira grande incursão de uma agência multilateral de fomento, o BID – Banco Inter-Americano de Desenvolvimento, num Programa de Desenvolvimento Urbano.

O projecto foi concebido e desenvolvido pela autoridade municipal de Quito, em 1994, na sequência de um empréstimo que obteve, junto do BID, para a realização de obras de regeneração do edificado, melhoria do espaço público e da infraestrutura urbana.

O projecto financiou-se nos recursos disponibilizados pelo Fundo de Defesa do Património Cultural (Fonsal) e numa série de instrumentos, incentivos e subsídios locais para a recuperação de imóveis pela iniciativa privada (Samaniego Ponce, 2007) (Arizaga, sd).

Além dos empréstimos do BID, os recursos para os investimentos e a operação da ECH vieram de outras fontes relacionadas com projectos específicos do Programa de Regeneração. Os principais recursos vieram de quatro fontes principais, a saber:

- **Fundos públicos específicos** – o Fundo de Defesa do Património Cultural tem sido a principal fonte de investimento para a revitalização do Centro Histórico de Quito. Entre

José Marques da Silva

os anos de 1996 e 2004, a ECH recebeu 7,7% do investimento em capital do Fonsal (Samaniego, 2007:223);

- **Transferências governamentais** – existe uma transferência corrente do orçamento do MDMQ para a operação da ECH, Os fundos são também destinados a projectos específicos, especialmente os destinados à habitação e os de carácter social.
- **Venda de serviços dos equipamentos sociais-culturais e de lugares de estacionamento** – esses recursos advêm da operação de serviços em equipamentos e imóveis revitalizados pela ECH, especialmente dos estacionamentos, das visitas ao Museu da Cidade e ao Centro Cultural Metropolitano;
- **Venda ou arrendamento de imóveis** - de propriedade municipal, reformados pelo Programa de Regeneração.

Para a gestão do projecto de regeneração, foi criada, em 1995, a Empresa do Centro Histórico de Quito, empresa mista de direito privado, que trabalha com projectos que gerem cash flow operacional e assim ajudem a suportar os investimentos. Os projectos que não geram esse fluxo continuam sob a alçada da autoridade municipal.

Na avaliação final verificou-se (Samaniego 2007: 229) que os projectos rentáveis foram os de habitação, estacionamentos e centros comerciais. Os deficitários foram, especialmente, os de promoção cultural e apoio social.

4. O Centro Histórico da Candelária, Bogotá, Colômbia (1990 – 2004)

O financiamento do plano de regeneração é assegurado fundamentalmente pelos instrumentos de financiamento disponibilizados pela autoridade Municipal e pelas receitas da própria empresa gestora “Corporación La Candelária”.

Os principais instrumentos municipais de financiamento da regeneração eram:

- A isenção do imposto predial e territorial para os edifícios reabilitados;
- A isenção de impostos e taxas para a aprovação de projectos e construção em edifícios dentro da área de reabilitação;
- A isenção de impostos municipais para a conversão ao uso residencial de imóveis da área de reabilitação;
- A transferência do direito de construção dos imóveis área de reabilitação; (Jaramillo 2003).

Para além destas tem também as seguintes fontes de financiamento:

- **Transferências governamentais pontuais** - existe um orçamento público municipal para atividades de operação e investimento, mas a sociedade gestora também pode gerir recursos destinados a investimentos em projectos específicos;
- **Venda ou arrendamento de imóveis** – a sociedade tem autonomia para adquirir e vender imóveis, sendo a mais valia recita para financiar a actividade;
- **Venda de publicações** – possui um acervo de centenas de livros publicados sobre as experiências, planos, estudos urbanísticos e projectos realizados na cidade, abordando assuntos como: conservação e restauração do património, desenvolvimento local, meio ambiente, habitação, transportes, estudos socioeconómicos, planeamento e administração municipal.

No período analisado, a sociedade teve um orçamento médio anual de, aproximadamente, 2 mil milhões de pesos colombianos, sendo que 1,75 foram assegurados pelas transferências do Município.

José Marques da Silva

A autonomia relativa da Corporación La Candelária explica o sucesso na regeneração urbana, apesar de ser uma instituição pública e depender, quase exclusivamente, de recursos transferidos pelo Governo Municipal para financiar os seus projectos.

Entretanto, a autonomia de que beneficia confere-lhe poderes de decisão para aplicar os recursos provenientes dos projectos imobiliários que desenvolve. Isso gera recursos próprios que lhe conferem uma autonomia financeira.

Além disso, beneficia também de liberdade de negociação com os restantes *stakeholders* dos projectos, sempre respeitando o seu plano estratégico.

A continuidade administrativa entre os sucessivos governos locais e um sistema legal que facilita e define os princípios das parcerias público-privadas é mais um factor que ajuda a explicar o sucesso, além da credibilidade que a instituição conseguiu granjear na sociedade desde que existe.

5. O Centro Histórico de Santiago, Chile (1991 – 2004)

O financiamento da regeneração de Santiago reúne recursos públicos, municipais, subsídios governamentais e recursos de privados.

A sociedade gestora, Cordesan, desempenha um papel central nessa articulação. O Município de Santiago basicamente realiza duas actividades de financiamento: organiza os recursos necessários para a realização de obras públicas e de infraestruturas, assim como aloca recursos para a operação da Cordesan.

A Cordesan assegura todos os trabalhos necessários à promoção imobiliária.

A Corporación desempenha um papel importante na alocação de um subsídio para a habitação na área central da cidade. Esse subsídio foi concebido como um instrumento para promover o “repovoamento” da área central pela reinserção de moradias. O subsídio é concedido aos compradores de residências em edificações novas ou reabilitadas.

A Corporación faz o papel de *market maker* ou organizador da oferta e procura por residências. Cria listas de potenciais compradores de imóveis, identificando os imóveis mais apropriados para cada família, segundo as suas condições económicas, sociais e culturais, gerindo um subsídio.

O subsídio para a habitação teve sucesso na primeira metade do período de existência da Corporación. Os mecanismos de mercado, como o aumento do tempo do financiamento, a queda da taxa de juros e a diminuição da procura nos extratos sociais de menores rendimentos por habitação na área central, fizeram com que esse instrumento perdesse sua importância, apesar de continuar existindo e sendo aplicado na área (Trivelli Oyarzún 2000).

A iniciativa privada é o principal financiador dos projectos de construção, sejam edificações novas ou reabilitadas. Os seus custos de operação são menores devido às tarefas realizadas pela própria Cordesan.

Desde o início, que a Corporación conta com a possibilidade de receber transferências do Município, o que lhe possibilita dispor de instalações físicas, de pessoal próprio e de recursos que ajudam a impulsionar outros projectos, sozinhos, ou em consórcio.

A Corporación financia as suas operações apoiada nos recursos gerados pelos serviços que presta e pelas doações e transferências realizadas pelos seus sócios, especialmente o Município de Santiago, que é o sócio mais relevante.

Trata-se de uma instituição de direito privado sem fins lucrativos. Assim, ao levar a cabo actividades lucrativas, terá de aplicar integralmente esses lucros nos fins corporativos.

José Marques da Silva

6. O Puerto Madero, Buenos Aires, Argentina (1989 – 2006)

Foi criada, uma entidade, denominada Corporación que recebeu do governo nacional argentino a transferência da propriedade dos terrenos do Puerto Madero, que tinham jurisdições sobrepostas entre a Administração Geral dos Portos, a empresa Ferrocarriles Argentinos e a Junta Nacional de Grãos, dentre outros.

A Corporación cobre os seus custos de exploração, com as receitas próprias que consegue através da venda, arrendamento ou leasing que realiza com os bens imóveis que são parte de seu património. Aproveita também autofinanciamento pela via da prestação de serviços especializados, como assessoria e consultadoria, gestão de projectos, auditoria, locação de obras, urbanização, construção, direção de obra e administração e gestão de imóveis.

Puerto Madero é um exemplo de uma ampla articulação, política e institucional, de instituições públicas locais, regionais e nacionais para levantar recursos financeiros significativos para um projecto de regeneração urbana que transformou a área, de Puerto Madero, numa das áreas mais exclusivas e visitadas de Buenos Aires.

A venda de edifícios e áreas livres constitui a forma de reposição e ampliação dos fundos de financiamento da empresa: portanto, os resultados positivos da empresa dependem do aumento do valor da terrenos e dos imóveis do projecto.

7. Conclusões dos casos de regeneração na América Latina

O estudo dos seis casos de projectos de regeneração, na América Latina, mostra-nos que não existe um sistema de financiamento da regeneração urbana, único, capaz de responder a todas as exigências ou necessidades específicas para cada tipo de projecto.

Por outro lado, verifica-se que a gestão da regeneração urbana na América Latina, ainda depende fortemente das entidades públicas, apesar de ser possível observar casos importantes de participação e envolvimento da iniciativa privada, que indicam uma mudança de tendência ou paradigma, a favor da presença dos privados.

A análise dos casos mostra que são poucos os instrumentos financeiros utilizados na América Latina na regeneração de centros históricos e áreas urbanas de interesse patrimonial. Entre outros factores, tal pode ficar a dever-se à reduzida experiência institucional e de gestão financeira na formação de Parcerias Público Privadas, Fundos de Desenvolvimento Urbano entre outros instrumentos.

Entretanto, apesar das limitações existentes quanto aos instrumentos, as experiências de financiamento da regeneração na América Latina mostram uma grande capacidade de utilização de recursos locais como motores para o financiamento.

Os governos são muito importantes na montagem dos processos de financiamento, especialmente para organizar os mecanismos de gestão integrada que os projectos de regeneração exigem. Os governos possuem, igualmente, um grande número de instrumentos de financiamento que são de fundamental importância para garantir o desenvolvimento dos projectos.

A gestão financeira, por sua vez, torna-se a peça central dos projectos de regeneração, pois o financiamento dificilmente pode ser realizado em bloco, cobrindo todas as componentes dos projectos de uma só vez. O carácter integrado dos projectos de regeneração requer, além disso, uma gestão financeira integrada, capaz de negociar com um grande número de agentes financeiros e de atores sociais beneficiários do financiamento.

José Marques da Silva

B.2) Experiências de Regeneração na Europa

As experiências de regeneração urbana na Europa são muito ricas e diversas. Da Alemanha à Suécia, da Finlândia à Espanha, Da Escócia à Grécia, é possível encontrar várias experiências de regeneração com metodologias, resultados e escalas também muito diversas. Casos de intervenções no edificado e no espaço urbano, nos centros históricos, quarteirões, antigos pólos industriais desactivados, ou mesmo, em alguns casos, em todo o perímetro urbano, transformam a Europa num excelente laboratório de experiências de regeneração, estudadas por muitos dos que se interessam por esta temática.

1. Cidade de Berlim, Alemanha (1989-2000)

Após a queda do Muro de Berlim, a cidade entrou num processo de adaptação e transformação a todos os níveis, que haveria de culminar com uma cidade nova, reposicionada e rejuvenescida que é hoje uma importante imagem de marca da cidade. Um estilo de vida vibrante e posicionada na arte, na cultura e na vida urbana é o grande resultado de uma intervenção de fundo numa das cidades mais procuradas pelos jovens,

O sistema privilegiado para a regeneração da Cidade de Berlim, foi o do urbanismo participativo envolvendo o mais possível as populações locais conjugando recursos públicos, fundos comunitários, fundos de vizinhança e incentivos fiscais.

As zonas degradadas do interior da cidade foram reabilitadas com constituição de um fundo de vizinhança, com capitais do governo alemão e de capitais provenientes de fundos comunitários, que foram colocados ao dispor das unidades de vizinhança criadas em cada um dos bairros.

Por cada bairro foram constituídos júris, que decidiam sobre a viabilidade e aprovação dos projectos apresentados individualmente, por grupos de pessoas, sociedades e instituições colectivas.

Os projectos apresentados teriam apenas de dotar o bairro de novas atracções, criando valor ao bairro, emprego, oportunidades de formação, melhorias do espaço público. Com isto o governo alemão procurou resolver os problemas sociais dos bairros, usando este mecanismo como alavanca para a atracção de pessoas e captação de investimento nas zonas críticas de reabilitação urbana.

Os principais motivos da fuga dos centros urbanos para a periferia, para além da qualidade das habitações são os problemas de insegurança, falta de serviços de apoio a crianças e jovens e mau estado de conservação do espaço público, por exemplo, sendo estes últimos passíveis de resolução com as intervenções apoiadas pelos fundos de vizinhança constituídos.

Por sua vez, foram também criados incentivos fiscais que beneficiam os investimentos na recuperação, ampliação e modernização de imóveis em zonas críticas de regeneração urbana.

Desta forma, o programa de intervenção na cidade de Dublin procura reabilitar a cidade com recurso a incentivos fiscais, e com a responsabilização da população nos processos de decisão, envolvendo-a e responsabilizando-a pelo sucesso das intervenções.

2. Cidade de Dublin, Irlanda (1990-2012)

A cidade de Dublin tem em curso um ambicioso programa de regeneração urbana, que tem vindo, faseadamente, a implementar e que se estende já até 2020.

O estudo sobre a sustentabilidade das comunidades urbanas³¹, definiu para Dublin alguns aspectos, cujas políticas de intervenção devem incidir a resolução de aspectos sobretudo sociais, tais como:

³¹ European Regional Development Fund, 2005.

José Marques da Silva

- Emprego, formação e qualificação;
- Limpeza, segurança, melhoria do espaço público e redução dos índices de criminalidade;
- Oportunidade de desenvolvimento para crianças, jovens, melhores escolas e mais actividade de lazer e desportos;
- Adaptação dos serviços públicos às necessidades da população local (emprego, minorias étnicas, pobreza);
- Envolvimento da população nos processos de decisão.

A entidade gestora criada, o Special Housing Taskforce (Dublin City Council, 2008), como metodologia de intervenção, começa por caracterizar o espaço e perceber qual a tipologia de uso definido para essa zona, no Plano de Desenvolvimento da Cidade 2005-2011.

Neste âmbito, a comunidade residente é ouvida e registada a sua opinião acerca do bairro, tendo em conta as suas necessidades específicas. Os objectivos da administração pública são também relevados e este tipo de intervenções são concertadas por toda a cidade, redesenhando a malha e a estrutura urbana de Dublin.

Esta articulação entre interesses tem sido traduzida com o recurso a mecanismos de Parcerias Público Privadas, que permanece como uma das fontes privilegiadas de financiamento do programa de regeneração de Dublin.

Complementarmente um conjunto de incentivos fiscais e mecanismos de simplificação administrativa e de licenciamento, têm ajudado a atrair capitais privados que assim se juntam aos fundos públicos para levar a cabo uma tarefa que apesar de se encontrar repartida ao longo de vários anos tem exigido volumes de investimento muito relevantes.

3. Cidade de Barcelona - Projecto 22@Barcelona, Espanha (2000-2012)

O “Projecto 22@Barcelona” é uma iniciativa inovadora de regeneração urbana de cerca de 200 ha da Cidade de Barcelona, através de actividades na economia do conhecimento em áreas como os media, o digital, a biotecnologia, o software, etc.

O projecto promoveu acções numa zona degradada de Barcelona, o Distrito 22, apoiadas nas vertentes:

- **Inovação urbana:** que contempla as questões de urbanismo, infra-estrutura e governança;
- **Inovação económica:** sobretudo ao nível do empreendedorismo, da localização de centros públicos e privados de I&D e da atracção de empresas;
- **Inovação social:** promovendo projectos de habitação e de integração social.

Pretendeu-se que o Distrito 22 misturasse os usos residencial, de trabalho e de lazer, rejeitando os conceitos de “business district”, de “campus universitário” ou de “parque tecnológico”. Conseguiu-se, assim, um modelo de cidade mais sustentável a diferentes níveis mobilidade, energia, uso das infra-estrutura etc. e uma razoável integração social entre residentes anteriores ao projecto e os novos residentes.

Dentro da promoção económica foram criados estímulos à instalação de empresas de diferentes áreas de negócio, incluindo a área cultural e artística. Esta coexistência no espaço tem produzido exemplos interessantes e inovadores na criação de novos produtos e novas empresas (a arte e a cultura como catalisadores da inovação económica e como parte fundamental da sociedade do conhecimento).

É de destacar o programa “UrbanLab” em que o Distrito 22 se abre à experimentação de conceitos inovadores na área do urbanismo, da mobilidade e da governança. Foram criados incentivos, incluindo a compra pública de equipamentos e serviços, que fazem com que o distrito 22 tenha sido pioneiro a nível mundial na implementação de diferentes soluções.

José Marques da Silva

Por último, foi referido o trabalho permanente de “networking”, procurando atrair “talentos” para se instalarem em Barcelona. Este esforço é materializado a diferentes escalas, passando pela atracção em grande escala de estudantes Erasmus, à existência de incentivos para investigadores ou quadros de empresas espanhóis que estejam em países exteriores, regressem ao país localizando-se no Distrito 22.

Desde o início do projecto (2000), foram criadas neste distrito mais de mil empresas e cerca de 40 000 novos postos de trabalho.

Para estes resultados concorreram importantes fundos públicos, comunitários, da Administração de Barcelona, bem como um conjunto de incentivos e isenções, fundamentalmente ligadas aos jovens e à instalação de empresas de base criativa. Apesar do investimento privado ser relevante para o êxito do projecto, há uma forte componente de investimento público, designadamente em regeneração de infra-estruturas.

2.3 O Financiamento Privado da Regeneração Urbana

Da análise das experiências de regeneração, fica claro que dificilmente existirá regeneração urbana com significado e escala nas intervenções, sem a presença dos investidores e operadores privados. Os volumes de investimento associados são de tal forma elevados, que se torna incomportável suportá-los só com o recurso a fundos públicos.

Entre nós, essa realidade é ainda mais evidente. Precisamos de um grande envolvimento do sector privado na dinamização do investimento em regeneração urbana. A realidade que o país atravessa reforça ainda mais essa tendência, natural, que se observa na generalidade das experiências e dos países.

O envolvimento do sector privado no financiamento da regeneração urbana é uma adequada política de *cooperação* e *coordenação* com o sector público, quanto a meios disponíveis, partilha de risco e existência de mercado para os espaços/produtos intervencionados, afigura-se como crítica para o sucesso de qualquer iniciativa de financiamento da regeneração urbana.

Na literatura especializada, encontramos vários estudos, realizados junto de investidores privados em regeneração urbana, que pretendem realçar os principais estrangulamentos que os investidores privados apresentam como as razões de uma aversão maior a este tipo de investimento e as vias mais adequadas para os tentar ultrapassar.

Recuperando um desses estudos, Adair et al³² procuraram avaliar o comportamento do investidor privado, perante projectos concretos de regeneração urbana. Começaram por testar as hipóteses mais recorrentes, apresentadas pelos privados, para justificar uma maior aversão ao investimento na regeneração urbana, designadamente:

1. Os projectos e as localizações mais frequentes dos investimentos em regeneração urbana, são percebidos pelo sector privado como sendo de alto risco e baixo retorno, oferecendo apenas oportunidades de investimento consideradas menos atractivas;
2. O factor determinante do investimento privado nos projectos de regeneração urbana consiste na existência de incentivos e medidas de minimização do risco e na limitação de oportunidades de investimento alternativas;
3. Os investidores privados, perante investimentos em projectos de regeneração urbana, definem parâmetros específicos de avaliação e decisão que garantam lucros superiores, i.e. um prémio de risco, àqueles que são obtidos em projectos alternativos.

³² 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. Para mais desenvolvimentos Cfr. Adair et al (1999).

José Marques da Silva

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 nos resultados relativos ao comportamento dos investidores privados empresariais.

Na análise, verificaram a existência de um número crescente de empresas envolvidas em projectos de regeneração urbana, mas que investiam 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. Essa realidade percebida, há uns anos, junto de empresas inglesas adequa-se em absoluto e sem necessitar de adaptações à realidade que vivemos neste momento em Portugal.

De facto, na experiência em apreço, observou-se uma mudança da natureza do investimento, de projectos âncora, de grande dimensão, para projectos de menor dimensão e complexidade e por isso, envolvendo também menos recursos. Os investidores preferiam os investimentos mais avessos ao risco e mais direccionados para a comunidade local, o que aliás caracteriza os projectos de regeneração urbana desenvolvidos na última década entre nós.

No entanto, nestes projectos, o lucro esperado continua a ser o principal factor que influencia as decisões de investimento, seguido da minimização do risco e da proximidade ou alinhamento com o mercado potencial. Assim, nos investimentos em localizações de regeneração urbana, uma vez que o risco é mais elevado, as empresas esperam acumular lucros também superiores, exigindo por isso um prémio de risco e retornos acima da média, o que poderia inviabilizar a regeneração de algumas zonas ou projectos que fossem considerados menos atractivos.

A análise de vários estudos e experiências, permite-nos sintetizar os factores que os investidores privados consideram como os mais relevantes, na ponderação de novos projectos de investimento de regeneração. Assim para que os privados ponderem este tipo de investimento, deverá ter, preferencialmente, as características seguintes:

1. Um nível adequado de risco, para o retorno potencial estimado;
2. Acesso a financiamento (procura de capital/investidores);
3. Um quadro normativo e legal adequado;
4. Garantia de cobrança de valores de rendas de mercado;
5. A qualidade estrutural do(s) projecto(s) a desenvolver;

Em termos de critérios de avaliação dos privados, importa ainda salientar que a disponibilidade de subsídios, de parcerias e de benefícios fiscais, quando considerados isoladamente, não serão por si só suficientes para atrair os investidores privados para novos projectos. Há que ir além e integrar esses incentivos numa lógica de oferta global para atrair de facto os investidores privados para o mercado da regeneração.

A existência destes incentivos, quando devidamente concertados com outras medidas e apoios, num quadro coerente e claro de incentivos, passa a ser considerada relevante e mais um estímulo ao envolvimento dos privados nos projectos de regeneração. Desde logo, porque lhes permite reduzir o risco, habitualmente mais elevado, e aumentar o retorno, nos projectos de regeneração urbana.

O sector privado exigirá do sector público, em qualquer circunstância, algum apoio para minimizar o risco verificado nas áreas de regeneração urbana. Entre os tipos mais frequentes de incentivos encontram-se:

José Marques da Silva

1. Subsídios: supra-nacionais, nacionais ou locais;
2. Estrutura adequada de financiamento³³;
3. Garantia de rendimento (contratualização);
4. Benefícios e incentivos fiscais (directos e indirectos);
5. Simplificação e desburocratização dos processos (aquisição e emparcelamento de terrenos, definição de projecto e valências; aprovação e licenciamento);
6. Provisão de um nível adequado de infra-estruturas públicas que valorize as áreas intervencionadas;

Estes aspectos ganham, entre nós, particular relevância, numa altura em que o Governo, quer os principais municípios portugueses, têm em curso objectivos e projectos que visam dar prioridade à regeneração urbana.

Para conseguir mobilizar os recursos financeiros dos privados para investimentos em projectos de regeneração urbana é, normalmente, necessário garantir um conjunto de condições prévias que atendam aos seguintes pressupostos:

1. A eficácia da regeneração urbana exige uma aproximação integrada ao nível local, que reúna as sinergias dos vários actores: governo, central e local, sector privado e comunidade em geral;
2. O sector privado assume cada vez mais um papel crucial no desenvolvimento de estratégias económicas e na provisão de financiamento à regeneração;
3. O financiamento privado depende, fortemente, de um sistema de avaliação e monitorização, fiável, que permita obter informações rigorosas sobre o lucro e risco esperados de cada projecto;
4. Garantir que os projectos são económica e financeiramente viáveis, i.e., o binómio risco/retorno potencial estão em linha com as condições de mercado para projectos com as mesmas características;
5. Assegurar uma escala mínima de intervenção exequível para os projectos que garanta a optimização/retorno dos recursos envolvidos;
6. Garantir preços competitivos/mercado para os produtos alvo das operações de regeneração (o que será um pressuposto se a intervenção obedecer a uma visão da regeneração integrada e sustentável);
7. 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.

Há um aspecto fundamental que emerge em toda a análise do envolvimento dos privados na regeneração urbana: o risco e as formas de o mitigar. O sector privado exigirá, do sector público, apoios para minimizar o risco que caracteriza as intervenções em áreas de regeneração urbana. Sem incentivos e apoios que permitam a redução do risco, torna-se mais difícil atrair investimento privado, em volume e relevância para ajudar a viabilizar os projectos.

É preciso desenvolver mecanismos e incentivos que tornem este tipo de investimento competitivo, quando comparado com outras possíveis alternativas mais aliciantes, quer para os promotores privados, quer para os próprios financiadores das operações de regeneração. Note-se que a própria Banca, entre outros agentes ou veículos de financiamento, na presença de riscos suplementares, retraem-se ainda mais e exigem prémios de risco suplementares para financiarem os projectos com estas características, o que pode inviabilizar soluções de financiamento adequadas e afastar os investidores da regeneração.

³³ 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 que justifique a presença dos privados.

José Marques da Silva

2.4 O Financiamento Público-Privado da Regeneração Urbana

Vimos que o financiamento da regeneração urbana depende muito de uma boa cooperação e coordenação entre os sectores público e privado e em geral com a comunidade. A articulação entre os dois sectores é crítica para que os projectos possam acontecer e a necessária sustentabilidade possa estar garantida.

Note-se que os projectos de regeneração urbana são normalmente de maior dimensão e escala, correndo o risco de ultrapassar o normal ciclo de negócio do investimento imobiliário (5 a 10 anos), aumentando assim, exponencialmente, o risco para o promotor e para a banca. Por este motivo, as estratégias de regeneração devem ser projectadas para um horizonte temporal mais longo, devendo cobrir, um período não inferior aos 10 a 15 anos, o que levanta problemas aos mecanismos de financiamento mais convencionais, como por exemplo o tradicional crédito bancário hipotecário.

Nestes casos, a criação de Parcerias Público-Privadas (PPP) pode constituir uma forma muito adequada para financiar projectos de regeneração urbana de maior dimensão e longa duração³⁴.

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 Finance³⁵.

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.

A definição de Parceria Público Privada (PPP)³⁶

Uma PPP é, por definição, uma relação de longo-prazo, entre entidades públicas e privadas, destinada à provisão de um determinado serviço, podendo, ou não, exigir a concepção, financiamento e construção de infra-estruturas públicas para tal efeito.

Sendo uma relação de longo-prazo, permite ao parceiro público transferir para o parceiro privado o risco de concepção do projecto (concepção da infra-estrutura e/ou do serviço, definição de opções tecnológicas e comerciais, etc.), pois competirá ao parceiro privado garantir a provisão do serviço contratado por todo o prazo ou maturidade da parceria contratada.

Esta transferência de riscos para o parceiro privado pressupõe que o parceiro público se abstenha de definir os requisitos (de recursos, de processos, etc.) necessários ao

³⁴ Vários autores estudaram as necessidades específicas e designadamente a dimensão e a maturidade deste tipo de projecto, Cfr. entre outros (Rodney e Clark, 2000).

³⁵ *Project Finance* é um tipo de estrutura ou método de financiamento, utilizado habitualmente para o financiamento de grandes projectos, através da emissão de dívida garantida pelos *cash-flows* associados ao próprio projecto e não por outras garantias da empresa promotora ou de terceiros. O conceito subjacente é o de que o projecto se deve pagar a si próprio, devendo deste modo o reembolso de capitais e juros estar ajustado à capacidade de geração do *cash-flow* que o próprio libertar. O conceito de *project finance* aparece associado ao conceito de partilha de risco e faz parte de um conjunto de soluções de engenharia financeira conhecida por financiamentos estruturados.

³⁶ Dada a heterogeneidade conceptual que se observa em torno das Parcerias Público Privadas (PPP), entendeu-se seguir neste documento a definição utilizada pela empresa Parpública (www.parpública.pt).

José Marques da Silva

desenvolvimento do projecto, centrando-se antes na definição dos resultados a alcançar e do nível de qualidade pretendido.

Com efeito, a utilização de capitais privados e o envolvimento do parceiro privado numa relação de longo-prazo, limitando o recurso a mecanismos concorrenciais durante a vida do contrato, são fonte de acréscimo de custos, sobretudo de custos financeiros (dado que, tradicionalmente, o custo de financiamento para os privados é superior ao dos capitais públicos (custo marginal da dívida pública).

Assim, uma parceria só será justificável se os ganhos de eficiência conseguidos forem suficientemente amplos para compensarem os acrescidos custos financeiros. A obtenção desses ganhos de eficiência implica o desenho de uma parceria (e de um concurso público) que permita (aos concorrentes e ao parceiro privado escolhido) conceber e implementar o projecto de forma eficiente, livre de restrições que não as estritamente necessárias à satisfação do interesse público.

Para avaliar a justificação de uma parceria é assim indispensável o desenvolvimento de um modelo financeiro que permita a obtenção de um custo público comparável. O processo de determinação do custo público comparável visa a obtenção de um valor limite para a orçamentação do projecto numa perspectiva pluri-anual.

O custo público comparável é a melhor estimativa que se consegue apresentar do custo de desenvolvimento do projecto, pelo prazo previsto para a parceria, mas admitindo que ele é desenvolvido pelo parceiro público e não pela parceria. Ou seja, o custo público comparável corresponde à melhor estimativa de um projecto alternativo, em que o parceiro público deverá obviamente defender-se dos riscos que possam ser transferidos para os privados, mas sem poder transferir riscos de longo-prazo (como o risco de não-disponibilidade de uma infra-estrutura, ou de desadequação da infra-estrutura face às necessidades do serviço prestado).

Um projecto alternativo, sem transferência de riscos de longo-prazo, implica necessariamente um maior risco para o sector público, e eventualmente até uma menor qualidade ou quantidade de serviço prestado, dados os diferentes incentivos. Essas diferenças devem ser notadas, e até consideradas na avaliação do projecto, mas a sua quantificação, em termos de Valor Actualizado Líquido (VAL)³⁷, deverá ser cuidadosamente fundamentada.

Numa decisão sobre a constituição de uma PPP nunca deverão ser utilizados argumentos que se baseiem numa pressuposta maior eficiência da parceria, mas sim aqueles que se fundem na rigorosa comparação dos ganhos de eficiência com os acrescidos custos financeiros para o sector público.

As PPP requerem um processo cuidado de preparação, com a identificação das necessidades e níveis do serviço prestado e qual virá a ser o nível de exigência. Estes parâmetros por vezes são de definição complexa num processo de concurso, o que faz com que fiquem por vezes aspectos críticos por definir ao longo dos períodos de funcionamento, podendo, nessa altura, uma má definição dos valores iniciais condicionar e levar à necessidade do reposicionamento do equilíbrio económico-financeiro com graves penalizações para o parceiro público.

Este desequilíbrio, na relação entra as partes, parece claramente ter sido o grane instigador das más experiências que o país vive neste momento, associadas às PPP contratualizadas, fundamentalmente para a construção de infra-estruturas, auto-estradas e hospitais. Os erros

³⁷ Valor Actual Líquido (VAL) de um projecto, corresponde ao valor dos *cash-flows* gerados por esse projecto, devidamente actualizados, à taxa representativa do custo do capital do projecto, deduzido do valor inicial do investimento. O método do VAL é dos mais utilizados em avaliação de projectos. Nesta óptica, um projecto deve ser aprovado (se existirem recursos disponíveis para tal) quando o seu VAL é positivo. No caso de dois projectos mutuamente exclusivos, a escolha deve recair naquele que apresente o VAL mais elevado.

José Marques da Silva

cometidos, ou o desvirtuar das boas regras na sua aplicação, não devem impedir de se perceber as vantagens deste mecanismo, quando os equilíbrios estão correctamente assegurados.

2.5 Conclusão

A análise do relatório da OCDE, permite-nos concluir que muitas das diferenças encontradas, nas próprias estratégias de financiamento na regeneração urbana, têm origem, desde logo, em diferentes matrizes ou escolhas de financiamento da própria administração, central ou local e no maior ou menor grau de descentralização fiscal, ou orçamental, que caracteriza cada um dos países analisados.

Portugal é, nesta matéria, claramente um país centralizador.

Da análise das experiências de regeneração, fica claro que a presença do Estado e da Administração central é muito relevante para apoiar e ajudar a estruturar as operações de regeneração, mas dificilmente existirá regeneração urbana com significado e escala nas intervenções, sem a presença dos investidores e operadores privados.

Os volumes de investimento associados aos projectos de regeneração são de tal forma elevados, que, no actual enquadramento macroeconómico, se torna incomportável suportá-los só com o recurso a fundos públicos.

CAP. II – ANEXO 1

CIDADES INTELIGENTES E SUSTENTÁVEIS

José Marques da Silva

ANEXO 1 - Cidades inteligentes e sustentáveis

As cidades e os aglomerados urbanos são hoje pólos de desenvolvimento incontornáveis numa economia cada vez mais competitiva e global. O economista e prémio Nobel Paul Krugman, afirma mesmo que o crescimento das cidades será o motor económico do desenvolvimento do futuro. É comum dizer-se que o século XIX foi das Nações, o século XX dos Países e o século XXI será o da afirmação e hegemonia das Cidades num contexto global. As cidades emergem como os grandes players da competitividade global.

Pela primeira vez na história, mais de metade da população mundial, acima de 3,5 mil milhões de pessoas, vive e trabalha nas cidades, quando no início do século XX essa percentagem era de apenas 10%. A população urbana, apesar de só ocupar uma área de cerca de 1% do planeta, é hoje responsável pelo consumo de cerca de 75% da energia mundial e mais de 65% dos resíduos gerados em todo o mundo.

Esta tendência de forte pressão demográfica, nas principais áreas urbanas, vai-se acentuar nos próximos anos. Diferentes estudos apontam para que, até 2050, a percentagem de pessoas a viver nas cidades possa subir para 80 a 85% da população mundial. O mundo é e será cada vez mais urbano e dependerá da articulação e da rede que se cria à volta destes verdadeiros motores ou catalisadores do crescimento.

Este grande afluxo às cidades coloca desafios importantes à capacidade para gerir a vida colectiva e as externalidades espaciais aí geradas. A crescente pressão sobre a procura de bens, públicos e privados, empregos, habitação, a evolução demográfica e o envelhecimento das populações, as soluções de mobilidade urbana, de eficiência e sustentabilidade energética ou as formas de financiamento público, colocam desafios sem precedentes e obrigam a uma verdadeira reinvenção das cidades, para serem capazes de responder aos novos desafios. Uma gestão adequada do complexo sistema urbano, é determinante para assegurar a competitividade e os equilíbrios territoriais. Precisamos de novos caminhos e de novos paradigmas. Para assegurar novos modelos de gestão e governação urbana, que nos permitam ter cidades mais competitivas, solidárias e sustentáveis, temos de saber combinar o capital intelectual, a inovação e criatividade local e global.

Um conjunto de iniciativas da União Europeia, têm como referencial de partida a necessidade de construir cidades inteligentes e sustentáveis, energética e ambientalmente, como a via que nos pode garantir um modelo económico e social europeu mais competitivo e equilibrado. É o caso da estratégia 20/20/20, ou da promoção das Cidades Inteligentes.

Em Portugal esta tendência e os estrangulamentos à vida e ao desenvolvimento urbanos também se fazem sentir. Os recentes censos de 2011, evidenciam a tendência, há muito iniciada, entre nós, para um crescente afluxo às cidades e uma continuada desertificação do interior. Essa evidência requer uma reorganização da vida colectiva, com a reafecção de bens e serviços públicos, modelos de governação adequados e inclusivos e o desenvolvimento de políticas que combatam as assimetrias e promovam em Portugal verdadeiros territórios competitivos.

As experiências e os ensinamentos do desenvolvimento urbano sustentável, mostram-nos que o caminho é “crescer para dentro” e não continuar a aposta na mera expansão geográfica das nossas cidades, tipo “mancha de óleo”.

A regeneração e requalificação das nossas cidades emergem como as melhores vias para assegurar a sociodiversidade territorial e cidades mais competitivas e sustentáveis.

Ao contrário do que acontece na generalidade dos restantes países membros da UE, em Portugal, ainda não existe uma cultura de regeneração enraizada. O peso da regeneração urbana, no total da produção do sector, representa entre nós apenas 6,5%, quando aqui ao lado, em Espanha, já ascende a 24% e a média da UE representa cerca de 37%.

José Marques da Silva

Como analisaremos, com detalhe, nos capítulos seguintes, o Fundo Jessica Portugal, será um importante instrumento que se destina a financiar projectos, sustentáveis, de regeneração urbana e que pode ajudar a inverter esta realidade.

A necessidade de reinvenção das nossas cidades será uma excelente oportunidade para dinamizar a economia nacional. Se as nossas empresas, autarquias, escolas e universidades, centros de investigação e o sistema científico nacional, souberem promover a inovação e a resposta positiva a este grande desígnio, podemos encontrar uma nova via para ganharmos competitividade e liderança e estaremos a garantir um novo modelo de desenvolvimento mais sustentável.

Os seis requisitos fundamentais que as cidades devem observar para se converterem em cidades inteligentes ou *Smart Cities*³⁸:

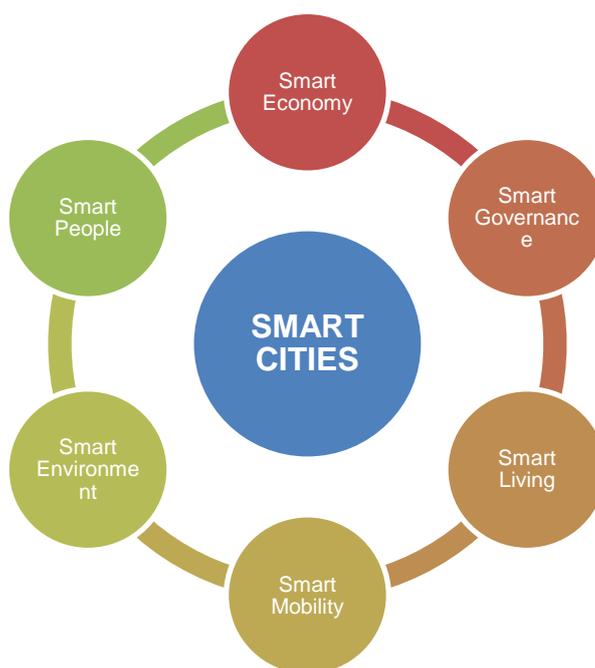


Gráfico 1: Pilares de uma cidade inteligente.

Dentro destes pilares - Smart Economy, Smart Governance, Smart Living, Smart Mobility, Smart Environment e Smart People - encontram-se 33 fatores que definem as condições necessárias para que uma cidade se possa tornar inteligente.

³⁸ Segundo a rede European Smart Cities.

José Marques da Silva

Os factores que definem as condições necessárias para que uma cidade se possa tornar inteligente:

SMART ECONOMY (competitividade)
<ul style="list-style-type: none"> • Espírito inovador • Empreendedorismo • Imagem económica & marcas • Produtividade • Flexibilidade do mercado de trabalho • Relacionamento internacional • Capacidade de transformar

SMART PEOPLE (capital humano e social)
<ul style="list-style-type: none"> • Nível de qualificação • Afinidade para a aprendizagem ao longo da vida • Pluralidade étnica e social • Flexibilidade • Criatividade • Cosmopolitismo / abertura mental • Participação na vida pública

SMART GOVERNANCE (participação)
<ul style="list-style-type: none"> • Participação na tomada de decisões • Serviços públicos e sociais • Governação transparente • Estratégias e Perspetivas Políticas

SMART MOBILITY (transportes e TIC)
<ul style="list-style-type: none"> • Acessibilidade local • Acessibilidade (inter)nacional • Disponibilidade de infraestrutura de Tecnologias de Informação e Comunicação • Sistema de transportes Sustentável, inovador e seguro

SMART ENVIRONMENT (recursos naturais)
<ul style="list-style-type: none"> • Atratividade das condições naturais • Poluição • Proteção ambiental • Gestão sustentável dos recursos

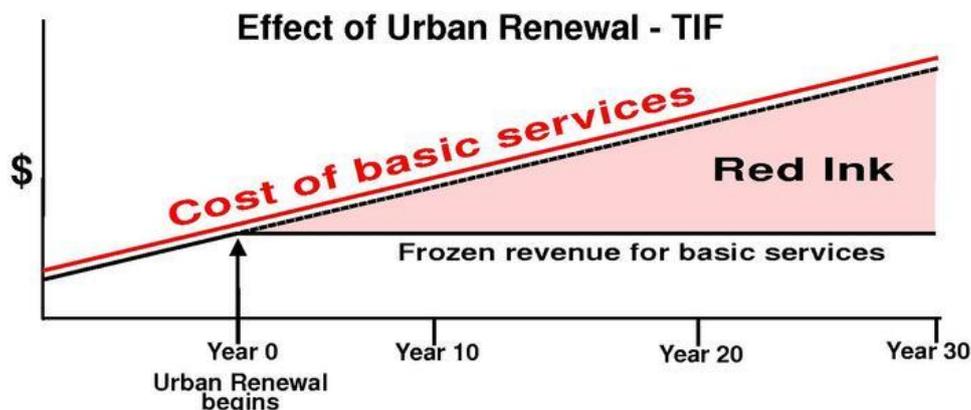
SMART LIVING (qualidade de vida)
<ul style="list-style-type: none"> • Equipamentos culturais • Condições de saúde • Segurança individual • Qualidade da habitação • Instituições de educação • Atratividade turística • Coesão social

CAP. II – ANEXO 2

TAX INCREMENT FINANCING (TIF)

José Marques da Silva

ANEXO 2 – Tax Increment Financing (TIF)



-  Costs of basic services rises every year due to inflation, payroll costs, population growth, etc.
-  Revenue for basic services rises every year with increased property tax assessments.
-  When urban renewal begins, property tax revenue for basic services no longer increases as costs continue to rise.
-  Increasing property tax revenue gets taken, for decades, to retire the Urban Renewal debt.
-  For decades other tax revenue must replace what Urban Renewal has taken. Without new or higher fees and/or taxes, services must be cut.

O Tax Increment Financing (TIF), é um método de financiamento público frequentemente utilizado para financiar a regeneração e o desenvolvimento urbano, a reconstrução, a infraestruturização e outros projectos de investimento sustentáveis com impactos relevantes na comunidade. Este tipo de solução começou por ser desenvolvido nos EUA mas é hoje em utilizado um pouco por todo o mundo.

TIF é um método que permite antecipar, ou descontar para o presente, as receitas futuras de impostos, permitindo o financiamento de projectos e investimentos no presente, que são projetadas para criar as condições para a gerar esses fluxos de receita adicional de imposto ou "incremento do imposto."

A conclusão de um projecto público muitas vezes resulta em um aumento no valor do imobiliário circundante, o que gera receita fiscal adicional e cria a oportunidade para a implementação de um mecanismo do tipo do TIF.

Foi no estado da Califórnia, em 1952, que este conceito foi criado. Curiosamente, entretanto foi proibido neste estado americano. Actualmente, existem milhares de distritos TIF activos em todo o território dos EUA.

O TIF foi assumindo protagonismo no financiamento a projectos de regeneração e intervenção no território em muitas regiões e zonas americanas e noutras geografias.

CAP. III

INSTRUMENTOS, MECANISMOS E INCENTIVOS À REGENERAÇÃO URBANA EM PORTUGAL

José Marques da Silva

Procurar-se-á, de seguida, fazer um levantamento e uma breve descrição das principais características dos principais instrumentos, mecanismos e incentivos à regeneração urbana disponíveis em Portugal.

Instrumentos de apoio financeiro

Trata-se, neste caso, de mobilizar uma grande diversidade de instrumentos de natureza financeira:

- 3.1 Incentivos públicos à reabilitação, ao realojamento e ao arrendamento;
- 3.2 Programas de apoio ao investimento público do QREN;
- 3.3 Sistemas de incentivos às empresas e acções colectivas (QREN);
- 3.4 Produtos financeiros disponibilizados pela Banca em condições protocoladas, incluindo fundos de investimento imobiliário em reabilitação urbana;
- 3.5 Fundos de Desenvolvimento Urbano (FDU's), com ou sem apoio complementar no quadro da Iniciativa JESSICA.

3.1 Incentivos Públicos à Reabilitação, ao Alojamento e ao Arrendamento

No primeiro caso, referimo-nos aos programas nacionais de apoio à reabilitação urbana e à habitação geridos pelo IHRU:

RECRIPH - Regime Especial de Comparticipação e Financiamento na Recuperação de Prédios Urbanos em Regime de Propriedade Horizontal

O Regime Especial de Comparticipação e Financiamento na Recuperação de Prédios Urbanos em Regime de Propriedade Horizontal (RECRIPH), regulado pelo DL 106/96 de 31 de Julho, visa apoiar financeiramente a execução de obras de conservação nas partes comuns de edifícios constituídos em regime de propriedade horizontal. Em determinadas condições, os condóminos podem, ainda, aceder a um financiamento para a realização de obras nas fracções autónomas.

Os incentivos concedidos pelo do Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana (IHRU), e pela administração local, através da respectiva Câmara Municipal, revestem as seguintes modalidades:

- Comparticipação a fundo perdido no valor de 20 % do, na proporção de 60% e 40% respectivamente, e ou;
- Financiamento do valor das obras não comparticipado.

Têm acesso ao RECRIPH, nos termos do nº1 do artigo 2º do DL nº 176/96 de 31 de Julho, as administrações de condomínio que procedam a obras nas partes comuns e os condóminos que, sendo pessoas singulares, procedam a obras nas fracções autónomas de prédios urbanos em regime de propriedade horizontal.

O acesso ao RECRIPH tem como condicionantes que, os edifícios tenham sido construídos até à data da entrada em vigor do Regulamento Geral de Edificações Urbanas, aprovado pelo DL nº 38 382, de 7 de Agosto de 1951, ou após essa data, edifícios cuja licença tenha sido emitida até 1 de Janeiro de 1970.

Têm ainda que ser edifícios cujos fogos se destinem a residência própria permanente dos condóminos ou se encontrem arrendados, desde que não haja mais que uma fracção afectada ao exercício de uma actividade de comércio ou a pequena indústria hoteleira, e o prédio seja composto pelo menos por quatro fracções autónomas.

José Marques da Silva

RECRIA - Regime Especial de Participação na Recuperação de Imóveis Arrendados

O Regime Especial de Participação na Recuperação de Imóveis Arrendados (RECRIA), regulado pelo DL 329-C/2000 de 22 de Dezembro, visa apoiar a execução de obras que permitam a recuperação de fogos e imóveis arrendados em estado de degradação, mediante a concessão de incentivos pelo Estado e Municípios.

Os incentivos concedidos pela administração central, por intermédio do Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana (IHRU), e pela administração local, através do respectivo Município, revestem as seguintes modalidades:

- Participação a fundo perdido, até 65% do valor da obra, na proporção de 60% e 40% respectivamente, e ou;
- Financiamento do valor das obras não participado (proprietários e municípios) com uma taxa de juro inferior a 8%, concedido pelo IHRU, sempre que as instituições de crédito não ofereçam melhores condições.

Beneficiários do RECRIA:

- Têm acesso ao RECRIA, nos termos do n.º 1 do artigo 2º do DL n.º 329-C/2000 de 22 de Dezembro, os proprietários e senhorios que procedam a obras nos fogos e zonas comuns do prédio, a obras de conservação ou de beneficiação que se enquadrem na lei geral ou local e necessárias para a concessão da licença de utilização.
- Têm também acesso ao RECRIA, de acordo com o disposto no n.º 2 do citado artigo, as Câmaras Municipais e os arrendatários, sempre que nos termos dos artigos 15º e 16º do RAU, se substituam aos senhorios para a realização das obras.

O acesso ao RECRIA está condicionado a que, no prédio a recuperar, exista pelo menos um fogo cuja renda tenha sido objecto de correcção, extraordinária, nos termos da Lei 46/85 de 20 de Setembro. Poderão ser participadas as obras em todos os fogos e fracções não habitacionais de um prédio (devolutas e afectas ao exercício de uma actividade comercial).

No caso de as obras serem executadas pela Câmara Municipal ou pelo Proprietário, basta que a renda do fogo a intervir, seja susceptível de correcção extraordinária nos termos da Lei 46/85 de 20 de Setembro, ou seja, um arrendamento anterior a 1 de Janeiro de 1980.

O regime jurídico do RECRIA estipula que os incentivos apenas poderão ser concedidos aos proprietários ou senhorios uma vez e para o mesmo edifício.

A realização das obras ao abrigo do programa dá lugar à actualização de rendas (artº 12º). A actualização das rendas em função das obras a realizar visa assegurar o retorno do investimento no prazo máximo de 8 anos, e é fixada no momento da aprovação da participação a fundo perdido a conceder. Os arrendatários poderão beneficiar do subsídio de renda, nos termos legais.

O alojamento durante as obras é assegurado pela Câmara Municipal, desde que o proprietário assumam que faz as obras dentro de determinado prazo.

REHABITA - Regime de Apoio à Recuperação Habitacional em Áreas Urbanas Antigas

O Regime de Apoio à Recuperação Habitacional em Áreas Urbanas Antigas, consiste numa extensão do Programa RECRIA, para as zonas urbanas antigas e visa apoiar financeiramente as Câmaras Municipais na recuperação de zonas urbanas antigas. O acesso ao REHABITA pressupõe a celebração de acordos de colaboração entre o IHRU, as Câmaras Municipais e outras instituições de crédito autorizadas.

José Marques da Silva

O financiamento no âmbito do REHABITA destina-se a apoiar a execução de obras de conservação, de beneficiação ou de reconstrução de edifícios habitacionais e as ações de realojamento provisório ou definitivo daí decorrentes, no âmbito de operações municipais de reabilitação dos núcleos urbanos históricos que sejam declarados como áreas críticas de recuperação e reconversão urbanística.

SOLARH - Sistema de Solidariedade de Apoio à Reabilitação de Habitação Própria

O Sistema de Solidariedade de Apoio à Reabilitação de Habitação Própria, permite a concessão de empréstimos, sem juros, pelo IHRU, para realização de obras de conservação, em habitação própria permanente de indivíduos ou agregados familiares, em habitações devolutas de que sejam proprietários os municípios, as instituições particulares de solidariedade social, as pessoas coletivas de utilidade pública administrativa que prossigam fins assistenciais e as cooperativas de habitação e construção, em habitações devolutas de que sejam proprietárias pessoas singulares.

PROHABITA

Tem como objetivo a resolução global das situações de grave carência habitacional de agregados familiares. São consideradas situações de grave carência habitacional, os casos de agregados familiares que residem permanentemente em edificações, partes de edificações ou estruturas provisórias, caracterizadas por graves deficiências de solidez, segurança, salubridade ou sobrelotação, bem como as situações de necessidade de alojamento urgente, definitivo ou temporário, de agregados familiares sem local para habitar em virtude da destruição total ou parcial das suas habitações ou da demolição das estruturas provisórias em que residiam.

O PROHABITA é concretizado mediante a celebração de Acordos de Colaboração entre os Municípios ou Associações de Municípios e o IHRU Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana.

PORTA 65 Jovem

O Programa Porta 65 Jovem, sob a tutela do Ministério da Agricultura, Mar, Ambiente e Ordenamento do Território, tem como objetivo regular os incentivos aos jovens arrendatários, estimulando:

- Estilos de vida mais autónomos por parte de jovens sozinhos, em família ou em coabitação jovem;
- A reabilitação de áreas urbanas degradadas;
- A dinamização do mercado de arrendamento.

Este programa apoia o arrendamento de habitações para residência, atribuindo uma percentagem do valor da renda como subvenção mensal.

O programa Porta 65 Jovem, tem sido objecto de críticas de vários sectores da sociedade e ao contrário das expectativas formuladas verificou-se que o “Orçamento Rectificativo para 2012” prevê um corte muito significativo, estimado em cerca de sete milhões de euros, na dotação deste programa.

O Governo decidiu retirar uma verba de até sete milhões de euros à sua dotação inicial, transferindo-a para iniciativas de reabilitação, do Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana (IHRU). O apoio aos jovens deve ser feito, em alternativa, através do mercado social de arrendamento.

José Marques da Silva

3.2 Programas de Apoio ao Investimento Público do QREN

No segundo caso destacam-se, como **instrumentos privilegiados para apoio ao investimento público ou de parceria**, as seguintes linhas de financiamento do QREN 2007-2013 que podem apoiar alguns dos eixos mais relevantes da intervenção:

Parcerias para a Regeneração Urbana (Eixo 4 do ON2)

Este instrumento é um dos quatro vectores de intervenção da Política de Cidades POLIS XXI, visa apoiar ações dirigidas à revitalização integrada de espaços intraurbanos, tendo como suporte uma estrutura de parceria local alargada (município, serviços desconcentrados da administração central, ONG, empresas, etc.).

As operações integradas no Programa de Ação beneficiam de um apoio FEDER a fundo perdido de 80%.

Tipologia de Intervenção “Melhoria da Eficiência Energética em Habitações de Famílias de Baixos Rendimentos no âmbito de Intervenções Integradas de Regeneração Urbana” (Eixo 4 do ON2) – complementar das PRU, é um instrumento dirigido a edifícios de propriedade pública ou em regime de propriedade horizontal integrados em bairros sociais, com localização em área abrangida por um Programa de Ação de PRU, com mais de 60% das frações habitacionais ocupadas ou, no caso de propriedade pública, destinados a ser ocupadas por agregados familiares de baixos rendimentos e que se encontrem em razoável estado de conservação ou objeto de obras de reabilitação.

Ações Inovadoras de Desenvolvimento Urbano (Eixo 9 do POVT) – outro dos vectores de intervenção da Política de Cidades POLIS XXI, visa apoiar projectos -piloto que tenham por objectivo desenvolver ou transferir, para aplicação nas cidades portuguesas, soluções inovadoras de resposta às procuras e aos problemas urbanos que ainda não tenham sido ensaiadas em território nacional ou, tendo-o sido com resultados positivos, careçam de aplicação a uma escala mais alargada para motivar a sua replicação.

A comparticipação FEDER pode ascender a 80% do valor do investimento.

Valorização Económica de Recursos Específicos (Eixo 2 do ON2) – designadamente na tipologia *promoção de um “cluster” de indústrias criativas*, englobando actividades como a produção de conteúdos de natureza cultural, serviços de design, vídeo, fotografia, moda, produção artística, cinema ou arquitectura. A taxa de comparticipação FEDER prevista não deverá ultrapassar os 70%.

Promoção e Capacitação Institucional (Eixo 5 do ON2) – Esta linha de financiamento visa apoiar iniciativas inovadoras e de elevado efeito demonstrativo de promoção e capacitação das principais instituições regionais e locais, tendo em vista, designadamente, o exercício de funções fundamentais em matéria de estudo e investigação, informação, animação socioeconómica, promoção da Região e dos seus produtos e cooperação inter-institucional e inter-regional, bem como, a potenciação, ao nível regional, da aplicação da generalidade dos instrumentos de financiamento nacionais e comunitários. A taxa de comparticipação FEDER prevista não deverá ultrapassar os 70%.

Rede de Equipamentos Culturais – Programação Cultural em Rede (Eixo 3 do ON2) - domínio de intervenção que tem como objectivo geral contribuir para melhorar o acesso público à fruição das actividades culturais e à participação das artes do espectáculo, das artes visuais e do património móvel no processo de construção e aprofundamento da cidadania.

Redes Urbanas para a Competitividade e a Inovação (Eixo 4 do ON2) – Outro dos vectores de intervenção da Política de Cidades POLIS XXI, visa apoiar redes de actores urbanos envolvidos num processo de cooperação estratégica para o reforço dos factores de

José Marques da Silva

competitividade, do potencial económico e da projecção internacional de uma cidade ou de redes de cidades organizadas numa base de proximidade ou numa base temática.

3.3 Sistemas de Incentivos às Empresas e Acções Colectivas (QREN)

O terceiro caso refere-se aos **instrumentos financeiros do QREN para promoção da competitividade**, especialmente:

Sistemas de incentivos às empresas, através de candidaturas ao QREN: Eixo 1 do ON2 e Programa Compete.

Trata-se de apoios a mobilizar para o necessário *upgrade* e modernização das atividades de comércio, serviços ou outras que já se localizam na área ou para a estratégia de atracção de novas iniciativas empresariais em sectores relevantes para a estratégia.

Embora com dinamização e monitorização a partir da Entidade Gestora e mesmo da Banca, este tipo de mecanismo dependerá sempre da capacidade de iniciativa das empresas e dos empresários.

Sistema de Incentivos a Projectos de Modernização do Comércio (MODCOM) – este sistema, financiado pelo Fundo de Modernização do Comércio, apoia a modernização e a revitalização da atividade comercial, em especial em centros de comércio com predomínio do comércio independente de proximidade, bem como a promoção de ações dirigidas ao comércio. Prevê o apoio a três tipos de projectos:

- Projectos Empresariais de Modernização Comercial;
- Projectos de Integração Comercial;
- Projectos de Promoção Comercial.

Podem ser beneficiárias médias, pequenas e microempresas, agrupamentos de empresas e associações empresariais. O IAPMEI e a DGAE são as entidades responsáveis pelo Sistema, cuja taxa de apoio oscila entre 45% e 60%. As candidaturas são abertas anualmente, num período limitado (usualmente no primeiro trimestre da cada ano).

Estratégias de Eficiência Coletiva (QREN 2007-2013)

Uma EEC é “um conjunto coerente e estrategicamente justificado de iniciativas, integradas num Programa de Ação, que visem a inovação, a qualificação ou a modernização de um agregado de empresas com uma implantação espacial determinada e que fomentem, de forma estruturada, a emergência de economias de aglomeração através, nomeadamente, da cooperação e do funcionamento em rede entre as empresas e entre estas e outros atores relevantes para o desenvolvimento dos sectores a que pertencem e dos territórios em que se localizam”.

Neste caso, importa sobretudo destacar a EEC do tipo ARDU (Ações de Regeneração e Desenvolvimento Urbanos), que são iniciativas conjuntas de base local envolvendo projectos empresariais previstos num programa integrado de desenvolvimento urbano.

Na prática, as EEC traduzem-se num acesso privilegiado aos sistemas de incentivos do Eixo 1 do Programa ON2 pelas empresas localizadas na área de intervenção, desde que demonstrem concorrer para os objetivos de regeneração urbana e de competitividade que os respetivos programas de ação preconizam.

Iniciativa MERCA – Instituída através de protocolo entre Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional, o Ministério da Economia e da

José Marques da Silva

Inovação e a Confederação do Comércio e Serviços de Portugal, a Iniciativa MERCA concretiza-se através as seguintes medidas:

- (i) Linha de Crédito Comércio Investe (linha de crédito bancária apoiada pelo Programa Operacional COMPETE);
- (ii) Qualificação de PME do Comércio e Serviços localizadas em Áreas de Reabilitação Urbana (Qualificação PME/ ARU, incentivos a projectos individuais de PME);
- (iii) EEC de base territorial, no domínio da Política de Cidades (PME Comércio/ ARDU, incentivos a projectos individuais de empresas e incentivos a projectos coletivos - SIAC);
- (iv) Projectos Conjuntos e Acções Colectivas (SIAC). Trata-se de uma Iniciativa que enquadra os diversos instrumentos financeiros do QREN, disponibilizados através dos Programas Operacionais ON2 e COMPETE. Note-se que a abertura de períodos de candidatura é relativamente irregular, havendo uma coordenação global a partir da Autoridade de Gestão do COMPETE.

Sistema de Apoio a Acções Coletivas (SIAC)

Sistema de Apoio a Acções Coletivas – O SIAC visa a melhoria da competitividade (do país, de uma região, de um sector ou grupos de sectores) organizados em redes associadas a estratégias de eficiência coletiva. Apóia (através de financiamento do QREN no Programa Compete ou no ON2) projectos que devem configurar uma resposta a problemas comuns, traduzindo-se os seus resultados na provisão de bens públicos geradores de externalidades positivas indutoras de efeitos de arrastamento na economia e não passíveis de apropriação privada ou de conferir vantagem a uma empresa individualmente considerada ou a um grupo restrito de empresas. Os beneficiários são as estruturas associativas empresariais ou entidades gestoras ou de animação económica, como as UAC criadas nos projectos de Urbanismo Comercial (URBCOM).

3.4 Produtos Financeiros disponibilizados pela Banca em condições protocoladas, incluindo Fundos de Investimento Imobiliário em Reabilitação Urbana

A quarta tipologia de apoios financeiros refere-se a determinados **produtos financeiros** ou com intervenção privilegiada das instituições financeiras:

Fundos de Investimento Imobiliário em Reabilitação Urbana (FIRU)

Os Fundos de Investimento Imobiliário em Reabilitação Urbana (FIRU), foram criados a partir do DL 67-A/ 2007, de 31/12 (artº 82: regime extraordinário de apoio à reabilitação urbana).

Os FIIRU's são Fundos de Investimento Imobiliário (FII) que seguem o Regime Jurídico dos FII, mas que financiam especificamente intervenções de reabilitação de imóveis arrendados ou localizados em Áreas de Reabilitação Urbana, dão acesso a benefícios fiscais na tributação dos rendimentos obtidos (em determinadas circunstâncias), sejam IRS, IRC ou mais-valias.

Os Fundos devem ser autorizados pela CMVM, podendo ser constituídos até 31/12/2012.

Em que pelo menos 75% dos seus activos são bens imóveis sujeitos a acções de reabilitação realizadas nas áreas de reabilitação urbana

A reabilitação urbana está enquadrada no Dec-Lei 307/2009 - "Regime Jurídico da Reabilitação Urbana", e na parte em que estiver em vigor pelo Dec-Lei 316/2007 – "Regime Jurídico das SRU".

José Marques da Silva

É o município, ou uma SRU, que coordena e gere o processo.

As operações de reabilitação podem ser:

- Simples – reabilitação de edifícios e outros equipamentos;
- Sistemáticas – reabilitação do edificado e qualificação das infra-estruturas, dos equipamentos e dos espaços verdes e urbanos de utilização colectiva, visando a requalificação e revitalização do tecido urbano, associada a um programa de investimento público.

O que são áreas de reabilitação?

Áreas territorialmente delimitadas, compreendendo espaços urbanos caracterizados pela insuficiência, degradação ou obsolescência dos edifícios, das infra-estruturas urbanísticas, dos equipamentos sociais, das áreas livres e espaços verdes, podendo abranger designadamente áreas e centros históricos, zonas de protecção de imóveis classificados ou em vias de classificação, nos termos da Lei de Bases do Património Cultural, áreas urbanas degradadas ou zonas urbanas consolidadas;

O que são acções de reabilitação?

Intervenções destinadas a conferir adequadas características de desempenho e de segurança funcional, estrutural e construtiva a um ou vários edifícios, ou às construções funcionalmente adjacentes incorporadas no seu logradouro, bem como às suas fracções, ou a conceder-lhe novas aptidões funcionais, com vista a permitir novos usos ou o mesmo uso com padrões de desempenho mais elevados, das quais resulte um estado de conservação do imóvel, pelo menos, dois níveis acima do atribuído antes da intervenção

‘Estado de conservação’ do edifício ou da habitação é determinado nos termos do disposto no NRAU e no Decreto-Lei n.º 156/2006, de 8 de Agosto, para efeito de actualização faseada das rendas ou, quando não seja o caso, classificado pelos competentes serviços municipais, em vistoria realizada para o efeito, com referência aos níveis de conservação constantes do quadro do artigo 33.º do NRAU

Regime Fiscal dos FIIRU Artigo 71.º do EBF

Para FIIRU constituídos entre 01.JAN.2008 e 31.DEZ.2012, e para imóveis objecto de acções de reabilitação iniciadas após 01.JAN.2008 e que se encontrem concluídas até 31.DEZ.2020:

- Isenção de IRC para os rendimentos obtidos de qualquer natureza (juros, rendas e saldo de mais/menos valias, etc)
- Os rendimentos das UPs: há retenção na fonte de 10% de IRS (podendo englobar) e de IRC (englobando em 50% e considerando imposto por conta)
- Na alienação de Ups de FIIRU, o saldo das mais e menos valias é tributado a 10% podendo ocorrer o englobamento em termos de IRS
- Paralelamente, há isenção de IMT nas aquisições de prédio urbano ou de fracção autónoma de prédio urbano destinado exclusivamente a habitação própria e permanente, na primeira transmissão onerosa do prédio reabilitado

Artigo 45.º do EBF - Isenção de IMI e de IMT

Artigo 18.º do CIVA - Aplicação da taxa reduzida de IVA (6%) às empreitadas

Protocolos bancários

de natureza diversificada, traduzindo-se na facilitação das condições de acesso a crédito ou serviços bancários pelos proprietários, inquilinos ou empresas de construção ou imobiliárias que façam intervenções de reabilitação na ARU. A Entidade Gestora tomará a iniciativa de

José Marques da Silva

protocolar e divulgar essas condições com as diversas instituições bancárias disponíveis para este tipo de colaboração.

3.5 Fundos de Desenvolvimento Urbano (FDU's), com ou sem apoio complementar no quadro da iniciativa JESSICA

Por último, refere-se um poderoso instrumento de apoio à reabilitação urbana, que corresponde à criação de **fundos de desenvolvimento urbano** (FDU), designadamente com apoio da Iniciativa JESSICA.

Iniciativa JESSICA Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas (JESSICA)

A aposta no estabelecimento e promoção de comunidades sustentáveis, é fundamental para afirmar modelos de competitividade territorial, capazes de responder aos novos desafios da construção da vida urbana, num quadro global.

Da análise do capítulo anterior, resulta uma realidade marcada por problemas demográficos, ambientais, de coesão social e segurança, investimento e financiamento públicos limitados, existência de lacunas de mercado e falta de incentivo dos investidores privados para investirem em projectos de regeneração urbanas (designadamente problemas de rentabilidade e maturidade dos projectos).

Este quadro, além das especificidades, nacionais ou regionais, é marcadamente transnacional e está bem presente na realidade e território europeus. A escala das respostas e a capacidade para reagir, apostando na regeneração das cidades, tem também que ser pensada e articulada a essa escala. É neste enquadramento que surge a iniciática para a regeneração e desenvolvimento urbano sustentáveis JESSICA.

O JESSICA é um instrumento de engenharia financeira criado pela Comissão Europeia (CE) e operacionalizado através do Banco Europeu de Investimento (BEI), com o apoio do Council of Europe Development Bank (CEDB), para apoiar investimentos em reabilitação e desenvolvimento urbano sustentáveis.

O BEI, dando cumprimento ao acordado no Conselho Europeu de Leipzig³⁹, tem-se destacado no apoio e financiamento de projectos de regeneração urbana, redes de transportes e políticas de financiamento de desenvolvimento urbano sustentável, tendo alocado, ao longo dos últimos 5 anos, um total de cerca de 30 mil milhões de euros, para esse efeito.

No caso da iniciativa JESSICA, a participação do BEI destina-se a:

- Prestar assessorial e apoio às autoridades nacionais, regionais e locais na implementação e operacionalização do JESSICA;
- Promover e disseminar o recurso aos Fundos de Desenvolvimento Urbano e às melhores práticas europeias nesta matéria;
- Actuar como *Holding Fund* , quando solicitado para o efeito pelos Estados-Membros ou respectivas autoridades de gestão.

A filosofia de intervenção do JESSICA, assenta na disponibilização de empréstimos e ou na participação no capital, de entidades ou fundos, que por si, ou em articulação com os apoios dos fundos estruturais dos respectivos países⁴⁰, ou outro tipo de financiamento, público ou privado, que estejam disponíveis para apoiar este tipo de investimentos.

³⁹ Encontro informal de Ministros de 24/25 de Maio de 2007, Leipzig.

⁴⁰ No caso português, os recursos alocados, via fundos estruturais, são provenientes dos Programas do QREN (2007-2013):

- Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER);

José Marques da Silva



Figura 1: Estrutura de funcionamento da iniciativa JESSICA
 Fonte: http://www.eib.org/products/technical_assistance/jessica/index.htm

Note-se, desde logo, que não há qualquer apoio a “fundo perdido” por parte deste instrumento financeiro, cuja aplicação em concreto se materializa na criação de FDU’s e os fundos alocados devem ser investidos entre 2011 e 30 de Abril de 2015.

Projectos entre 15-20 anos (preferencialmente)

Num primeiro nível foi criado um fundo de participação (*holding fund*) português, no valor de 130 milhões de euros, com participação financeira do Estado e dos Programas Operacionais (Regionais e de Valorização do Território). Este *holding fund*, gerido pelo BEI, permitirá desenvolver os fundos de desenvolvimento urbano (na criação ou investindo em).

Projectos seleccionados para além de compatíveis com os 6 PO, devem ser rentáveis e ter capacidade de devolver os Fundos que vierem a receber

Em síntese as principais vantagens do JESSICA são:

1. Disponibilidade de fundos estruturais em tempo útil
2. Possibilidade de coexistência de fundos estruturais conjuntamente com capital público e privado com recurso a empréstimos, capital próprio e/ou garantias
3. Estruturas financeiras flexíveis e adequadas aos projectos
4. Financiamento de aquisição ou participação em projectos não concluídos ou em carteira Instrumentos de Engenharia Financeira
5. Instrumentos duráveis (> 2013); projectos entre 15-20 anos
6. Fundos de carácter renovável e reutilizável
7. Novo segmento de investimento
8. Participação do sector privado na reabilitação e regeneração urbanas

- Programa Operacional de Valorização do Território (POVT): (30M€).
- Programas Operacionais Regionais (PO) - nas áreas elegíveis - Norte (30M€), Centro (20M€), Lisboa (5M€), Alentejo (10M€), Algarve (5M€) Melhoria Territorial/Alocação à Direcção Geral de Tesouro e Finanças (DGTf)/30M€.

José Marques da Silva

O que são Fundos de Desenvolvimento Urbano (FDU's)?

Os FDU's são veículos de financiamento reembolsável (sob a forma de participações no capital, de empréstimo ou de concessão de garantias) a projectos enquadrados num programa integrado de desenvolvimento urbano.

A sua natureza pode ser muito diversificada, podendo ir desde uma linha de crédito específica, criada junto de uma instituição bancária até um fundo de capital de risco ou um fundo de investimento imobiliário.

Um FDU pode ter uma forma jurídica independente ou ser constituída como um *separated block of finance* dentro de uma entidade financeira já existente. Neste último caso, a contabilidade tem de ser feita separadamente para poder comprovar com as necessidades que os Fundos Estruturais têm em termos de reporte.

Os FDU's podem ter a vocação para investir a nível nacional, a nível regional ou mesmo a nível de uma cidade dependendo da natureza dos Fundos Estruturais que está a gerir por um lado, e da procura que suscita por outro lado. Estes FDU visam possibilitar a multiplicação dos recursos disponíveis para o desenvolvimento urbano através de formas de engenharia financeira em que os recursos públicos alavanquem investimentos privados.

Importa referir que os FDU com participação JESSICA devem respeitar a regulamentação referente aos fundos estruturais e que o FDU ou a parte do FDU que for participada/ financiada pelo *holding fund* apenas pode apoiar projectos de natureza não -especulativa. Também está excluída a possibilidade de uma mesma entidade ser gestora e beneficiária de um FDU JESSICA.

O primeiro procedimento público aberto pelo BEI para a apresentação, por entidades públicas e/ou privadas, de propostas de FDU, respetivos planos de negócios, participantes e estratégia de intervenção encerrou em 2 de Dezembro de 2010, decorrendo atualmente o processo de análise das candidaturas. Notícias preliminares indicam que foram já pré-selecionadas dez candidaturas (entre as quais cinco são conhecidas, com liderança do Banco Português de Investimento, do Montepio Geral, da Caixa Geral de Depósitos e do Turismo de Portugal; a quinta é liderada pelo município de Viseu, mas a condicionante regulamentar que referimos acima deverá excluí-la da próxima fase).

Fundos e Sociedades de Investimento Imobiliário para Arrendamento Habitacional (FIIAH) e (SIIAH)

Estes veículos, consagrados, entre nós, na Lei nº 64-A/2008 de 31 de Dezembro⁴¹, foram criados nas sequelas da crise americana do crédito imobiliário, também conhecida pela crise do mercado *subprime*. O racional da criação destes veículos era disponibilizar, aos bancos nacionais, um veículo, flexível e atractivo, que lhes permitisse "limpar" dos seus balanços os elevados volumes de incumprimento de crédito imobiliário, que já na altura se antecipava que viessem, como acabou por se confirmar, a ser muito significativos.

Na prática, os bancos, através destes veículos, adquirem os imóveis aos proprietários em dificuldades de cumprimento, arrendando-lhos de volta, mediante o pagamento de rendas mais baratas que a prestação do crédito, diminuindo a respectiva *taxa de esforço financeiro*, garantindo-lhes uma opção de compra dos mesmos, que lhes permita a recuperação da propriedade do imóvel.

⁴¹ A Lei nº 64-A/2008 de 31 de Dezembro, aprovou o regime especial aplicável aos Fundos de Investimento Imobiliário para Arrendamento Habitacional (FIIAH) e às Sociedades de Investimento Imobiliário para Arrendamento Habitacional (SIIAH).

José Marques da Silva

Par incentivar a criação deste tipo de veículos, foi-lhes conferido um conjunto de vantagens, entre as quais, a mais relevante é, sem dúvida, um quadro fiscal verdadeiramente excepcional.

Se estiverem cumpridos os requisitos⁴² fundamentais que os distinguem dos tradicionais Fundos de Investimento Imobiliário (FII), os FIIAH que forem constituídos até o limite de 31 de Dezembro de 2013 gozam, até 31 de Dezembro de 2020⁴³, entre outras, das seguintes isenções (totais):

1. **Isenção de IRC** de todos os rendimentos obtidos, de qualquer natureza, por FIIAH constituídos entre 1 de Janeiro de 2009 e 31 de Dezembro de 2013;
2. **Isenção de IRC e IRS**, conforme aplicável, dos rendimentos respeitantes a unidades de participação nos FIIAH, pagos ou colocados à disposição dos respectivos titulares, excepto as mais-valias resultantes da respectiva alienação (com excepção do ponto seguinte);
3. **Isenção de IRS das mais-valias** resultantes da transmissão de imóveis destinados à habitação própria a favor dos FIIAH, que ocorra por força da conversão do direito de propriedade desses imóveis num direito de arrendamento;
4. **Isenção de IMI**, enquanto se mantiverem na carteira do FIIAH, os prédios urbanos destinados ao arrendamento para habitação permanente que integrem o património dos FIIAH;
5. **Isenção de IMT** nas aquisições de prédios urbanos ou de fracções autónomas de prédios urbanos destinados exclusivamente a arrendamento para habitação permanente, pelos FIIAH;
6. **Isenção de IMT** nas aquisições de prédios urbanos ou de fracções autónomas de prédios urbanos destinados a habitação própria e permanente, em resultado do exercício da opção de compra pelos arrendatários dos imóveis que integram o património dos FIIAH;
7. **Isenção de imposto de selo** de todos os actos praticados, desde que conexos com a transmissão dos prédios urbanos destinados a habitação permanente que ocorra por força do direito de propriedade desses imóveis num direito de arrendamento sobre os mesmos, bem como com o exercício de opção de compra.
8. **Isenção de taxas de supervisão** relativamente à sociedade gestora do FIIAH.

⁴² As condições de base são:

- i) 75% do seu activo deve ser constituído por imóveis, situados em Portugal, destinados a arrendamento para habitação permanente e,
- ii) Após um ano de actividade, o fundo deverá ter um activo mínimo de dez milhões de euros.

⁴³ A partir 1 de Janeiro de 2021 será aplicável o regime geral dos Fundos de Investimento Imobiliário (FII).

CAP. IV

FINANCIAMENTO E INCENTIVOS À REGENERAÇÃO URBANA: RECOMENDAÇÕES

José Marques da Silva

O quadro global traçado, ao longo do primeiro capítulo do presente trabalho, é bem revelador da difícil situação socioeconómica em que o país e alguns dos seus principais parceiros comerciais se encontram.

Os mercados monetários e o sistema bancário, encontram-se perante importantes restrições de liquidez, enfrentando uma situação de desconfiança generalizada. Essa desconfiança, tem colocado problemas de *funding*, em quantidade e em preço, para encontrar os recursos indispensáveis ao financiamento e à dinamização da economia e por inerência também aos possíveis programas e soluções de financiamento à Regeneração Urbana.

Neste quadro de escassez de recursos, os agentes do mercado imobiliário e em particular as empresas de promoção imobiliária e construção civil, vêm-se confrontadas com uma crise sem precedentes e sem aparente fim à vista, que não seja por esgotamento do sector. O sector é mesmo o que mais tem perdido empresas e postos de trabalho, ao longo dos últimos meses, no nosso país.

A economia nacional encontra-se perante um impasse, sendo cada vez mais notória a absoluta necessidade de se encontrarem estímulos e projectos mobilizadores, capazes de promover efeitos multiplicadores transversais a toda a atividade económica e muito particularmente com impacto na criação líquida de emprego.

É assim particularmente importante o contributo que pode ser aportado pela aposta estratégica na Regeneração Urbana, que funcionaria como um estímulo ou um inestimável contributo para a saída da actual crise.

Para que esse contributo possa acontecer, os indispensáveis recursos financeiros terão de vir, no essencial, do exterior. Nesta matéria, as políticas e incentivos transnacionais, e em

José Marques da Silva

particular as políticas e os fundos comunitários, articulados com as linhas de apoio e os programas estruturados, por exemplo do Banco Europeu de Investimento (BEI), afiguram-se absolutamente críticas, para que a Regeneração Urbana aconteça.

A Regeneração Urbana só será possível, entre nós, se os diferentes actores estiverem alinhados estrategicamente quanto a princípios, prioridades e objectivos. Deste modo, agentes públicos, privados, administração central, autarquias, entre muitos outros interessados, devem partilhar a visão e a oportunidade da Regeneração Urbana.

Quanto à natureza dos investimentos, em termos de critérios de avaliação dos privados, importa ainda salientar que a disponibilidade de subsídios, de parcerias e de benefícios fiscais, quando considerados isoladamente, não serão por si só suficientes para atrair os investidores privados para novos projectos de regeneração. Há que ir mais além e integrar esse incentivo numa lógica global para atrair, de facto, os investidores, incluindo outros incentivos e mecanismos.

A existência destes incentivos, quando devidamente concertados com outras medidas e apoios, num quadro coerente e claro de incentivos, passa a ser considerada relevante e mais um estímulo ao envolvimento dos privados nos projectos de regeneração. Desde logo, porque lhes permite reduzir o risco, habitualmente mais elevado, e aumentar o retorno, nos projectos de Regeneração Urbana, conseguindo-se assim o importante contributo dos privados.

As questões fiscais são absolutamente críticas para a definição de um quadro conceptual adequado à promoção da regeneração urbana. Deste modo, é fundamental que o tratamento fiscal, acordado ao investimento em imobiliário e em particular em regeneração, seja neutro, relativamente às demais alternativas de investimento a que os cidadãos em geral e os investidores têm à sua disposição.

É igualmente muito relevante que o quadro jurídico-administrativo nacional esteja bem alinhado com as novas regras e exigências que vão vigorar no próximo envelope financeiro da União Europeia (2014-2020), pois, só assim, será possível aos agentes económicos aproveitarem as oportunidades de financiamento que vão ser disponibilizadas.

Quanto à maturidade dos investimentos em regeneração, verifica-se que os projectos de regeneração de grande dimensão ultrapassam, habitualmente, o ciclo de negócio mais frequente (5 a 10 anos), aumentando exponencialmente o risco para o promotor e para quem o possa estar a financiar. Por este motivo, as estratégias de regeneração devem ser projectadas e pensadas em termos de longo prazo, devendo cobrir, pelo menos, um período de 10 a 15 anos e isso requer mecanismos e veículos financeiros adequados.

Há um conjunto de mecanismos e estruturas de financiamento, como é o caso do **Tax Incremented Financing (TIF)**, abordado no capítulo anterior, que apesar de ter algumas virtudes não há, no enquadramento em que vivemos actualmente, condições políticas para o por em prática. Note-se que o que está em causa, num mecanismo tipo TIF, é um balanceamento geracional da receita, com antecipação do incremento esperado, da receita fiscal, associado a um determinado projecto de valorização, e isso poderia sobrecarregar ainda mais as futuras gerações futuras, num cenário em que já se encontraram bastante penalizadas.

Será muito relevante reforçar os modelos e as técnicas de avaliação do risco, bem como promover o aparecimento de produtos financeiros adequados, que permitam fazer a cobertura de alguns dos riscos associados ao investimento em Regeneração Urbana, que como vimos tem vicissitudes e características muito próprias.

José Marques da Silva

De seguida, reproduz-se um conjunto de dez medidas que, atendendo ao essencial do presente trabalho, ao quadro global e nacional traçado e aos ensinamentos das experiências, nacionais e internacionais, analisadas, poderão contribuir para encontrar um caminho estratégico para o financiamento da aposta na Regeneração Urbana, entre nós.

4.1 Dez Propostas para dinamizar o Financiamento à Regeneração Urbana em Portugal:

1. Realocação dos cerca de 6 mil milhões de euros, não utilizados pelo sistema bancário nacional, e que se encontram disponíveis na linha de recapitalização da banca, com uma dotação global de 12 mil milhões de euros, para apoiar projectos de Regeneração Urbana com importantes efeitos multiplicadores e produtivos na economia portuguesa;
2. Reorientação do QREN em execução (2007-2013), designadamente quanto a: aumento das taxas de comparticipação; alargamento dos prazos de execução e novas elegibilidades; entre outras necessidades;
3. Estimular o debate que conduza à criação de um **Programa Europeu de Redes para a Regeneração e Valorização do Território**, que possa estar disponível no próximo envelope financeiro (2014-2020) e se constitua como um importante mecanismo de incentivo à competitividade regional europeia e à coesão do seu território;
4. Integração do programa europeu de apoio aos jovens desempregados, em linhas específicas para criação de Negócios/oportunidades no âmbito da regeneração urbana, incluindo a contratualização de linhas de microcrédito com as instituições Financeiras nacionais e designadamente as que se encontrem ao abrigo da linha de capitalização da troika;
5. Disponibilização de uma linha de financiamento para PME que promovam investimentos em Regeneração Urbana (à imagem das linhas PME Invest, ou PME Crescimento);
6. Dinamizar e incentivar a criação de Fundos de Investimento Especializados (FIE) temáticos/sectoriais (p.ex. para a dinamização do Comércio de proximidade ou revitalização do Património Cultural da Humanidade);
7. Reorientação de uma percentagem do valor global do Programa de Contrapartidas (AR/Governo) para aplicação em fundos específicos e projectos de Regeneração Urbana);
8. Novas soluções de financiamento e de estímulo, desenvolvidas em parceria com a sociedade civil e em particular com os agentes institucionais nacionais (Fundação Calouste Gulbenkian (FCG), Fundação de Serralves, etc.) e ou internacionais (ONU, UNESCO);
9. Incluir o Investimento em Regeneração Urbana no *road map* da captação de investimento internacional e particularmente na estratégia de captação de investimento da AICEP Portugal Global/ Ministério dos negócios Estrangeiros (MNE);
10. Criação de incentivos à repatriação de capitais que se encontrem no exterior quando aplicados em soluções que visem o estímulo à regeneração urbana em projectos de interesse publico.

Estas e outras medidas, desenvolvidas pelo Governo ou pelas administrações locais, serão determinantes para fazer, de facto, acontecer a regeneração urbana no terreno. A este

José Marques da Silva

propósito recorda-se, de novo, a análise sobre o papel das autarquias locais no financiamento e na definição das políticas de regeneração e a experiência, até então, positiva da Câmara Municipal de Lisboa.

Lisboa, 2012

José Marques da Silva

PRINCIPAIS REFERÊNCIAS

BIBLIOGRÁFICAS

José Marques da Silva

- Conclusões do Congresso da CIP – 2011
- Notas sobre financiamento do sector produtivo CIP - 2011.
- Clark, G.; Mountford, D.; Local Economic and Employment Development (Program) e OECD (2007), *Investment Strategies and Financial Tools for Local Development*, edited by Greg Clark and Debra Mountford OECD, Paris.
http://www.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional-development/investment-strategies-and-financial-tools-for-local-development_9789264039865-en
- Clark, G.; Local Economic and Employment Development (Program) e OECD (2007), “Sustainable Development Finance for Cities and Regions”, OECD Papers, Vol. 6, N.º12, pp.1–14.
http://docstore.ingenta.com/cgi-bin/ds_deliver/1/u/d/ISIS/66769829.1/oecd/16091914/2006/00000006/00000012/0206121ec004/705D129D14D1F46013269833324F15BD89F732FEAB.pdf?link=http://www.ingentaconnect.com/error/delivery&format=pdf
- Colantonio, A. e Dixon, T. (2009), “Measuring Socially Sustainable Urban Regeneration in Europe”, Final Report. Oxford Institute for Sustainable Development (OISD), Oxford Brookes University, Oxford.
http://oisd.brookes.ac.uk/sustainable_communities/resources/Social_Sustainability_and_Urban_Regeneration_report.pdf
- Confederação Empresarial de Portugal (2011), *Fazer Acontecer a Regeneração Urbana – Propostas*, CIP.
<http://www.cip.org.pt/irj/servlet/prt/portal/prtroot/com.sap.km.cm.docs/cip/documentos/centrodocumentacao/Regenera%C3%A7%C3%A3o%20Urbana/CIP%20-%20FAZER%20ACONTECER%20A%20REGENERACAO%20URBANA.pdf>
- Dixon T.; Colantonio, A. e Shiers, D. (2007), “Socially Responsible Investment (SRI), Responsible Property Investment (RPI) and Urban Regeneration in the UK and Europe: Partnership Models and Social Impact Assessment”. *Measuring Social Sustainability: Best Practice from Urban Renewal in the EU, 2007/02: EIBURS Working Paper Series*, Oxford Brookes University, Oxford Institute for Sustainable Development (OISD) - International Land Markets Group, Oxford, UK.
http://oisd.brookes.ac.uk/sustainable_communities/resources/Socially_Responsible_Investment.pdf
- Lawless, P.; Overman, H. e Tyler, P. (2011), “Strategies for Underperforming Places”, SERC Policy Paper, N.º6, pp. 1-55.
<http://www.spatial-economics.ac.uk/textonly/SERC/publications/download/sercpp006.pdf>
- OECD (2007), “Financing Local Development”, OECD Policy Brief.
<http://www.oecd.org/dataoecd/9/34/39772471.pdf>
- OECD (2008), *Public-Private Partnerships: In Pursuit of Risk Sharing and Value for Money*, OECD Publishing.
http://www.oecd-ilibrary.org/governance/public-private-partnerships_9789264046733-en
- OECD e China Development Research Foundation (2010), *Trends in urbanisation and urban policies in OECD countries: What lessons for China?*, OECD Publishing.
<http://www.oecd.org/dataoecd/2/18/45159707.pdf>
- Overman, H. (2010), “Urban Renewal and Regional Growth: Muddled Objectives and Mixed Progress”, Centre for Economic Performance (CEP) Election Analysis, Paper N.º14.

José Marques da Silva

<http://cep.lse.ac.uk/pubs/download/ea014.pdf>.

- Zancheti, S. (2011), Financiamento da Regeneração de Áreas Urbanas Patrimoniais na América Latina, Recife: Centro de Estudos Avançados da Conservação Integrada.

<http://www.ceci-br.org/ceci/br/noticias/596-novo-livro-sobre-financiamento-da-regeneracao-urbana.html>.