

**Catherine Bersani (org.)**

***Qui Doit Payer la Ville?***

**Paris, ADEF — Association des Études Foncières, 1996 (246 páginas).**

A obra *Qui doit payer la ville* congrega um conjunto de comunicações elaboradas no âmbito de um debate realizado em Outubro de 1995 sobre a importante questão do financiamento da construção e reconstrução da cidade, ou seja, do financiamento da realização de infra-estruturas e equipamentos colectivos tornados necessários em virtude da urbanização e da construção. As comunicações (num total de 16), encontram-se agrupadas em quatro partes: a contribuição dos operadores; outras vias de financiamento; experiências estrangeiras, e a questão das cidades sujeitas a tarifação, existindo, no fim de cada uma das partes, o registo dos debates efectuados sobre os temas em discussão.

Não obstante o carácter limitado da obra que decorre do facto de ela ser uma mera recolha dos vários pontos de vista sobre o financiamento da cidade e dos custos de urbanização em infra-estruturas e equipamentos colectivos, cremos que os principais problemas nesta matéria são focados ao longo das comunicações dos vários Autores.

Decorre de uma leitura global de toda a obra uma conclusão óbvia e que é um dado adquirido: a de que a construção e reconstrução da cidade custa caro.

Do conjunto das comunicações podemos concluir que para o seu financiamento existem quatro lógicas possíveis.

A primeira é a que imputa o encargo do financiamento das infra-estruturas e equipamentos colectivos aos *propriétaires* dos solos. Isto porque, são eles quem lucram com a construção daquelas infra-estruturas e equipamentos já que valorizam os seus terrenos. Um dos métodos de imputação daquele custo aos proprietários é o da tributação das mais-valias no momento da venda dos terrenos e a afectação dessa taxa ao financiamento dos equipamentos que aumentaram o valor dos terrenos. Segundo *Joseph Comby*, esta via revelou-se difícil em França já que a imposição de mais-valias — tema de reformas sucessivas, sobretudo nos anos 70 —, nunca conseguiu estar ligado ao financiamento dos equipamentos públicos que valorizam os solos. Segundo este Autor, outro método utilizado em França para este efeito, foi o de estabelecer uma contribuição anual aos proprietários em função do valor dos seus terrenos.

Uma segunda via possível para o financiamento da cidade é a de fazer pagar os custos das infra-estruturas e dos equipamentos colectivos aos *contribuantes* (em especial, aos contribuintes locais), pela razão simples de que estamos perante infra-estruturas e equipamentos *públicos*.

Uma outra lógica imputa o financiamento da cidade aos *constructores* porque são as novas construções que tornam necessária a realização de novas infra-estruturas e equipamentos. Em todo o caso, não sendo os constructores o utilizador final da construção, não serão estes o pagador final dos custos daqueles. Estes acabam por financiar-se mediante uma imputação do seu valor no valor da venda das construções.

A última possibilidade é a de substituir os equipamentos públicos pelos serviços neles prestados, cobrados aos seus *utilizadores*. Isto significa que uma parte dos custos de urbanismo desaparece na medida em que os investimentos realizados são amortizados graças à venda de serviços correspondentes.

Sobre a *imputação do financiamento das infra-estruturas e equipamentos colectivos aos construtores e promotores* encontramos as comunicações correspondentes à primeira parte da obra (*Contributions des opérateurs*), em especial o texto de *Christian Gélú* (pp 27 e ss.), onde se faz uma *análise* (descrição) e *reflexão* do e sobre o sistema francês de financiamento da cidade, com indicação dos diversos mecanismos, quer de natureza fiscal (taxas de urbanismo, como a taxa local de equipamento, participação por ultrapassagem do coeficiente de ocupação do solo ou do *plafond legal de densité*) quer de outro tipo (participações, quer pontuais — para o financiamento de certos equipamentos e infra-estruturas —, quer sectoriais — para o financiamento do conjunto dos equipamentos tornados necessários pelo funcionamento de um novo conjunto de edifícios).

Matéria importante sobre este ponto é o do contencioso das contribuições exigidas pela administração aos operadores, matéria analisada, se bem que muito sinteticamente, por *Fernand Bouysou e Julian Molas*. O primeiro descreve as várias vias de reacção contenciosa em matéria de contribuições dos operadores: às contribuições de carácter fiscal aplica-se o regime do contencioso fiscal; às contribuições sem carácter fiscal estão abertas as vias da *acção de repetição* (que se apresenta como a via real para os construtores vítimas de contribuições exageradas) e o *recurso contencioso* contra a cláusula de financiamento constante da licença de construção, bem como a *oposição à execução* dessa cláusula, que é a única via com carácter preventivo, uma vez que suspende o pagamento da contribuição devida pelo construtor (via que, segundo o Autor, é pouco utilizada pelos particulares com receio de que a Administração se oponha, posteriormente à realização da operação).

Segundo Julian Molas, a grande dificuldade a nível do contencioso parte da difícil tarefa de aplicação das normas que estabelecem os critérios de *identificação e avaliação* dos equipamentos públicos cujo financiamento pode ser validamente imposto aos operadores. De facto, uma das grandes dificuldades está, muitas vezes, na distinção entre equipamentos públicos (normalmente a cargo da colectividade pública) e os equipamentos próprios (cujo custo deve ser suportado pelos promotores). Uma das garantias essenciais que se põe à disposição dos promotores está no carácter taxativo da enumeração legal das despesas de equipamentos públicos que podem ser exigidas aos promotores, consistindo, muitas vezes, o controlo do juiz, na censura à exigência de contribuições que não estão previstas na lei, considerando ilícitas todas as que estejam destituídas de base legal.

Por outro lado, vale, no sistema francês, o princípio da não acumulação de várias contribuições para o mesmo objecto, sendo também este um aspecto controlado pelo juiz.

Por fim, um outro ponto sujeito a controlo judicial diz respeito ao conteúdo da contribuição, devendo valer nesta matéria o princípio segundo o qual só pode ser considerado como encargo do promotor o custo dos equipamentos públicos realizados para responder às necessidades dos futuros residentes ou utilizadores das habitações construídas. Neste domínio, a jurisprudência corrente é a de que, em primeiro lugar, é necessário que o equipamento público se mostre *necessário*, devendo, além disso, responder ao princípio da *proporcionalidade*, o que, de acordo com a situação, obriga ou autoriza a colectividade a repartir o custo de certos equipamentos públicos. Uma vez que os textos legislativos franceses permitem este tipo de controlo, o juiz administrativo não tem hesitado em apreciar estritamente as condições de proporcionalidade das contribuições financeiras colocadas ao encargo dos operadores e construtores. De acordo com o princípio da proporcionalidade, o custo de um equipamento pode ter que ser repartido por várias operações em curso ou a acontecer no futuro.

Um ponto de vista que tem vindo a ser cada vez mais defendido em matéria de *financiamento do custo das infra-estruturas e equipamentos públicos* é o da *tarifação da cidade*. A terceira parte da obra *Qui doit payer la ville* incide exactamente sobre esta possibilidade. De facto, e como demonstra

Alain Lipitz, o sistema do imposto é utilizado quando a Administração faz pagar o custo das infra-estruturas e equipamentos colectivos a todos os utilizadores potenciais (ou seja, os residentes no território) de acordo com a máxima “a cada um segundo as suas capacidades, quer se sirvam ou não desses equipamentos. Mas esta não é a única via de financiamento. Uma outra é a de fazer pagar aqueles custos de acordo com a máxima “a cada um segundo as suas necessidades”, o que significa que aqueles custos são cobertos pelo utilizador das infra-estruturas e equipamentos em função do que ele utilize. Como demonstra o Autor, cada um dos sistemas tem as suas vantagens e inconvenientes. Em favor do primeiro sistema (o do imposto) está o facto de a cidade ser um *bem colectivo* sendo, por isso, normal que mesmo que não se sirva dela em cada momento, cada um pague em função das suas capacidades (do seu poder de compra) tudo o que permita actualizar, mais ou menos intensamente, as potencialidades da cidade.

A vantagem da tarificação da cidade é a de, para além de funcionar como um meio de financiamento das infra-estruturas e equipamentos públicos, servir igualmente para lutar contra o “congestionamento” da sua utilização. Permite, assim, a tarificação, restringir as fontes de “congestionamento” fazendo pagar a cada um de acordo com o seu consumo, poluição e “congestionamento” que provoca e, se for muito cara a utilização das infra-estruturas e dos equipamentos colectivos, cada um refreará as suas necessidades ou, ao contrário, escolherá serviços social ou ecologicamente preferíveis.<sup>1</sup>

Desta forma, a tarifa põe à luz os encargos gerados pela cidade e permite agir sobre os comportamentos, influenciando, inclusive, a escolha da localização das infraestruturas e equipamentos condicionando, por isso, a eficácia dos sistemas urbanos.

A razão, vantagens e inconvenientes da tarificação da cidade são demonstrados nas comunicações, respectivamente, de *Laurent Davezies* e *Guy Gilbert*.

Dado, no entanto, o carácter anti-redistributivo da tarifa, contrariamente ao imposto, os Autores referidos aconselham prudência na sua utilização.

Mais difícil do que saber a quem deve ser imputado o financiamento das infra-estruturas e equipamentos públicos — cuja resposta será, talvez, a de o imputar a cada um dos actores intervenientes —, é saber *como fazer a repartição desses financiamentos* entre eles.

A grande dificuldade está em saber como repartir os custos, por um lado, entre construtores e adquirentes das construções e, por outro lado, entre os operadores e os proprietários dos solos. É que, segundo *Thierry Vilmin*, nem sempre o construtor que suporta as contribuições para o financiamento das infra-estruturas e equipamentos públicos, tem a possibilidade de os transferir para os adquirentes da construção. É que, por vezes, a repercussão que tal transferência tem no preço do mercado provoca uma fuga da clientela para municípios vizinhos. Desta forma, para manter a margem de lucro, o promotor vai tentar fazer absorver essa contribuição sobre os proprietários, diminuindo o seu valor ao valor dos solos. A difícil tarefa da repartição do financiamento entre os diversos actores é objecto da comunicação do Autor referido.

Ainda no domínio desta questão, *Jacques Pautigny* chama a atenção para um facto muito importante. É que, de entre os actores que intervêm na urbanização e na construção, o promotor, a *comuna* e o consumidor são, em geral, activos enquanto que o proprietário fundiário é, em regra, passivo, beneficiando de potencialidades edificatórias. Ora, segundo o Autor, é necessário torna-lo activo e fazê-lo participar neste processo. Uma tentativa de fazer os proprietários participarem do financiamento da cidade foi levada a cabo pelo Sindicato Nacional dos Promotores-Loteadores e é-nos descrito na comunicação “*Proposition pour une contribution des propriétaires*” (pp. 103 e ss).

Por fim, as vias possíveis de financiamento das infra-estruturas e equipamentos públicos gerados pela cidade podem ser fornecidas pelo próprio funcionamento do mercado. Segundo *Antoine Givaudan* deve deixar-se ao mercado a produção de equipamentos e serviços urbanos necessários, financiados pelos próprios utilizadores (bens auto financiáveis), devendo a colectividade concentrar-se nos bens não auto financiáveis mas necessários. Estes últimos serão pagos pelos contribuintes.

Na parte relativa às *experiências estrangeiras* (em nosso entender, a mais interessante da obra) são-nos descritas a experiência inglesa (com os *planning gains* que são contribuições que as colectividades locais impõem aos construtores sob a forma de *obrigação de realizar trabalhos* não incluídos nos projectos, de *financiar equipamentos* ou de *ceder direitos de construção* como contrapartida ao licenciamento da obra), a experiência alemã (de fazer os proprietários fundiários participarem no financiamento dos equipamentos que beneficiam e valorizam os seus solos), as novas experiências de financiamento na Suíça e a experiência utilizada em Beirute de reconstrução do centro da cidade.

Em conclusão, da leitura desta obra, conseguem-se extrair, de uma forma bastante razoável, os principais problemas que coloca a questão do financiamento da *construção e reconstrução da cidade* e apontar algumas vias possíveis de evolução neste domínio. A importância da obra resulta, em último termo, de colocar e de se propor discutir um dos problemas mais urgentes do urbanismo actual: o do financiamento no domínio do urbanismo.

*Fernanda Paula Oliveira*

*Assistente da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*

---

<sup>1</sup> Trata-se de um ponto de vista ecológico coincidente com o princípio do poluidor pagador.