

POSITION PAPER

#4/23

A Situação da Habitação em Portugal

VERA GOUVEIA BARROS

MEMBRO DO OBSERVATÓRIO DE POLÍTICAS ECONÓMICAS E FINANCEIRAS DA SEDES

1. INTRODUÇÃO

No passado dia 14 de Abril, deu entrada na Assembleia da República a Proposta de Lei 71/XV/1, cujo objecto é, nos termos do seu artigo 1.º, estabelecer «medidas com o intuito de garantir mais habitação».

Dispor de uma habitação condigna é uma necessidade básica do ser humano e uma condição para ter uma vida digna. É também um requisito para o exercício de outros direitos fundamentais. Vários estudos têm demonstrado que a privação de um alojamento é uma fonte de desigualdades económicas, sociais, educacionais ou de saúde, o que reduz o bem-estar e, por sua vez, reforça a discriminação habitacional, a segregação e a exclusão social.

Por isso, em 1948, o direito à habitação foi reconhecido no artigo 25.º da Declaração Universal dos Direitos do Homem e, posteriormente, em várias outras declarações, tratados e documentos de conferências internacionais. Por exemplo, o artigo 11.º do Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas, concluído em 1966, estabelece «o direito de todas as pessoas a um nível de vida suficiente para si e para as suas famílias, incluindo alimentação, vestuário e alojamento suficientes». Que «toda a pessoa tem direito à habitação» é algo que foi declarado também na Carta Social Europeia Revista.

Em Portugal, o direito à habitação está garantido pela Constituição que, no seu artigo 65.º, estipula que «Todos têm direito, para si e para a sua família, a uma habitação de dimensão adequada, em condições de higiene e conforto e que preserve a intimidade pessoal e a privacidade familiar». O mesmo artigo 65.º determina também que o Estado deve implementar uma política de garantia do direito à habitação.

Assim, a salvaguarda do direito à habitação e as políticas públicas destinadas a garanti-lo não podem deixar de ser tema de interesse para a SEDES – Associação para o Desenvolvimento Económico e Social, que tem como fins, entre outros e segundo os seus estatutos, o estudo e o debate dos problemas do desenvolvimento económico e social, em especial, do desenvolvimento português, a cooperação com os sectores público e privado nas actividades de planeamento e desenvolvimento e a análise de sectores sociais e económicos, equacionando, propondo e divulgando soluções. Na prossecução de tais objectivos, vem a SEDES apresentar o presente documento de reflexão sobre qual deve ser o papel do Estado na habitação, debruçando-se, em particular, sobre as propostas do pacote “Mais Habitação”.

O DIREITO À HABITAÇÃO

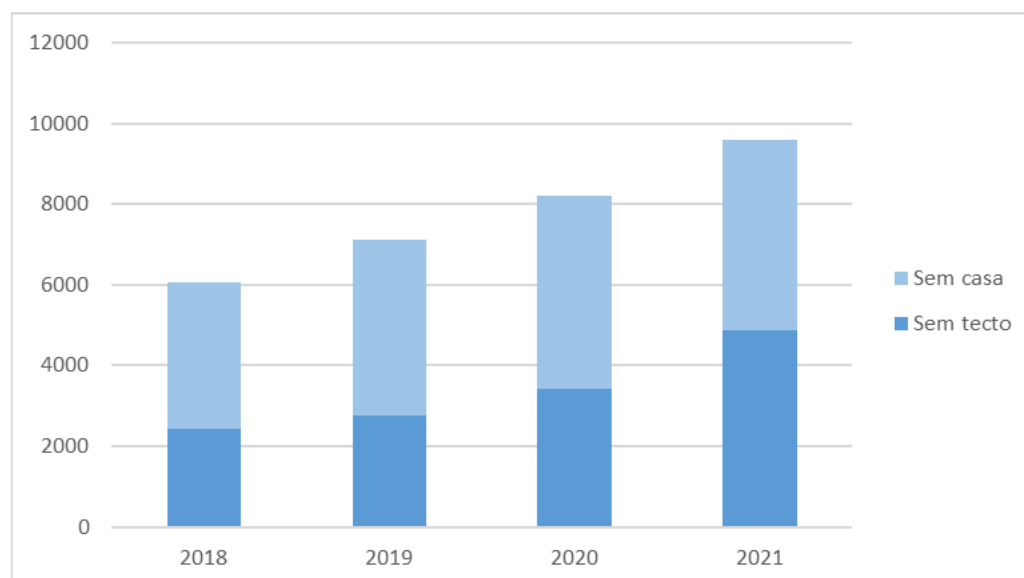
Discutir em que consiste o direito à habitação e que situações constituem uma sua violação não é meramente um debate filosófico. Ao Estado compete, de acordo com o já mencionado artigo 65.º da Constituição, prosseguir políticas públicas que garantam o direito à habitação. Para tal, há que definir os objectivos de tais políticas, o que pressupõe chegar a um entendimento sobre o que abarca aquele direito.

Na sua “Observação Geral n.º 4 sobre o Direito a uma Habitação Condigna”, o Comité dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais veio densificar o conceito de direito à habitação, algo que é feito também Lei de Bases da Habitação .

O direito à habitação é, desde logo, o direito a uma morada e a um tecto. Isso mesmo encontramos no Capítulo IX da Lei de Bases da Habitação, que prevê intervenções prioritárias da política de habitação para as pessoas em situação de sem-abrigo, para quem devem ser definidas estratégias integradas que privilegiem o acesso à habitação, visando a saúde, o bem-estar e a inserção económica e social (artigo 63.º), e a quem deve ser garantida, não obstante a sua condição, uma morada postal (n.º 1 do artigo 12.º).

De acordo com a monitorização feita no âmbito da Estratégia Nacional para a Integração de Pessoas em situação de sem Abrigo (ENIPSSA), o número de pessoas em situação de sem-abrigo aumentou entre 2018 e 2021 (Figura 1). Esta evolução verificou-se tanto quanto às pessoas que vivem no espaço público, alojadas em abrigos de emergência ou com paradeiro em local precário (sem tecto), como relativamente às que se encontram em alojamento temporário destinado para o efeito (sem casa).

Figura 1. Número de Pessoas em Situação de Sem-Abrigo (Portugal Continental)

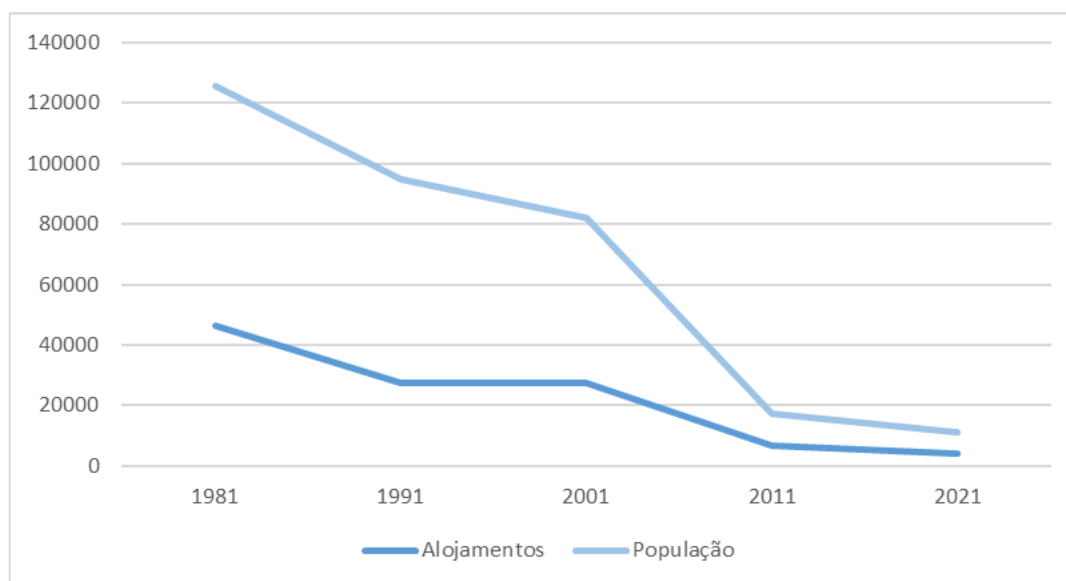


Fonte: ENIPSSA, Inquérito de Caracterização das Pessoas em Situação de Sem-Abrigo.

Os dados dos Censos mostram uma redução substancial do número de alojamentos familiares não

clássicos , bem como da população a viver em tais condições (Figura 2). Para se ter ideia, passou-se de mais de 125 mil pessoas a viver em barracas e afins, em 1981, para cerca de 11 mil nessa situação, em 2021. Naturalmente, não obstante a evolução francamente positiva neste domínio, esta deveria continuar a ser uma questão prioritária em matéria de política de habitação, o que, aliás, está previsto no artigo 65.º da Lei de Bases, que versa sobre áreas urbanas de génese ilegal e os núcleos de habitação precária.

Figura 2. Número de Alojamentos Familiares não Clássicos e População aí Residente



Fonte: INE, Censos.

O direito à habitação vai, contudo, muito além de simplesmente proporcionar uma morada ou um tecto que sirva de abrigo. A sua interpretação não deve ser restrita; pelo contrário, o direito à habitação deve ser entendido como englobando a disponibilidade de serviços, materiais, equipamentos e infraestruturas, a habitabilidade, a facilidade de acesso, o respeito pelo meio cultural, a localização, a segurança legal da ocupação e a acessibilidade económica.

Disponibilidade de serviços, materiais, equipamentos e infraestruturas

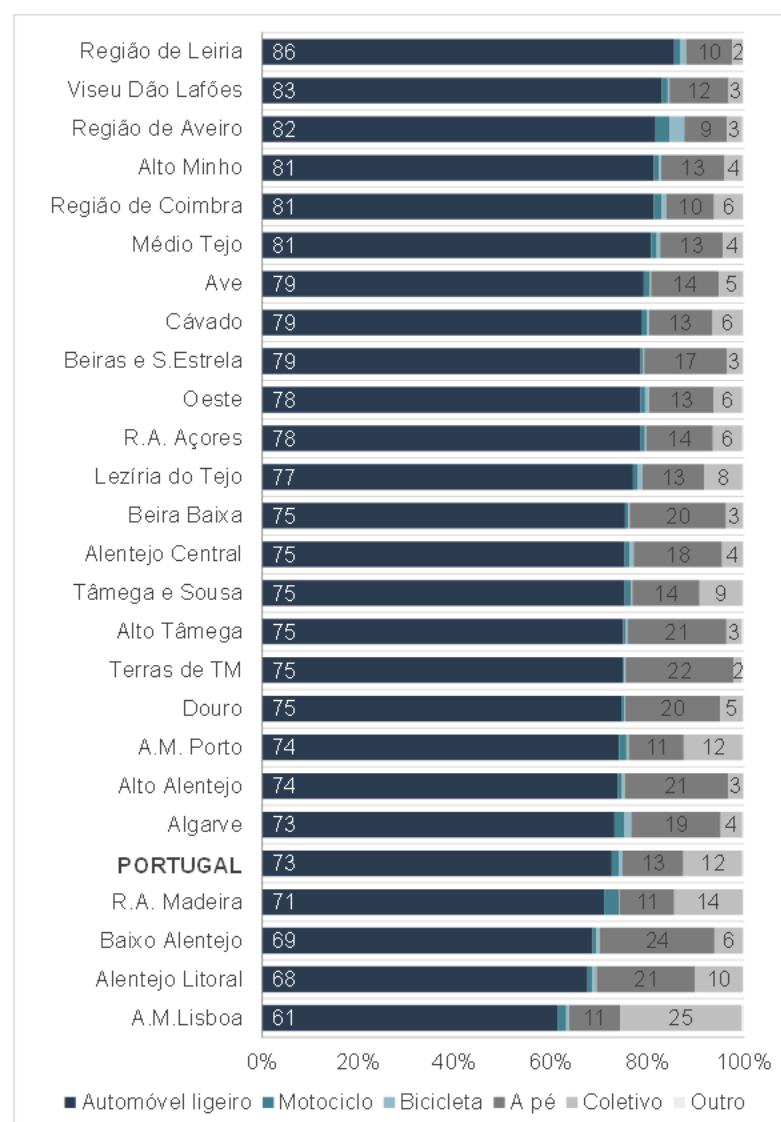
Estando o direito à habitação intimamente ligado a outros direitos humanos, a adequabilidade da habitação exige a existência de estruturas essenciais à saúde, à segurança, ao conforto e à nutrição, tais como água potável, saneamento básico e instalações sanitárias, aquecimento, iluminação, ventilação, energia para cozinhar, meios de conservação de alimentos, sistemas de recolha e tratamento de lixo e serviços de emergência.

Como estipula a Lei de Bases da Habitação, «o direito à habitação implica o acesso a serviços públicos essenciais, definidos em legislação própria e a uma rede adequada de transportes e equipamento social, no quadro das políticas de ordenamento do território e de urbanismo» (artigo 6.º). O espaço envolvente, as infraestruturas, os equipamentos colectivos e o acesso a serviços

públicos essenciais e às redes de transportes e comunicações fazem parte do habitat e este, segundo o artigo 14.º, deve assegurar as condições de salubridade, segurança, qualidade ambiental e integração social, permitindo a fruição plena da unidade habitacional e dos espaços e equipamentos de utilização coletiva, o que também está compreendido na garantia do direito à habitação, competindo ao Estado «garantir a existência de uma rede adequada de equipamento social e de transportes» (artigo 15.º).

A este título, refiram-se as conclusões da publicação “O Que Nos Dizem os Censos sobre Dinâmicas Territoriais”, da autoria do INE, a propósito da organização funcional dos territórios à luz das mobilidades casa-trabalho. Em todas as NUTS III, o automóvel ligeiro é o principal meio de transporte utilizado, apresentando a Área Metropolitana de Lisboa a proporção mais baixa, de 61%. Esta é também a região onde é mais expressivo o recurso ao transporte colectivo (25,2%), que, a nível nacional, é utilizado por cerca de 12% dos residentes empregados (Figura 3).

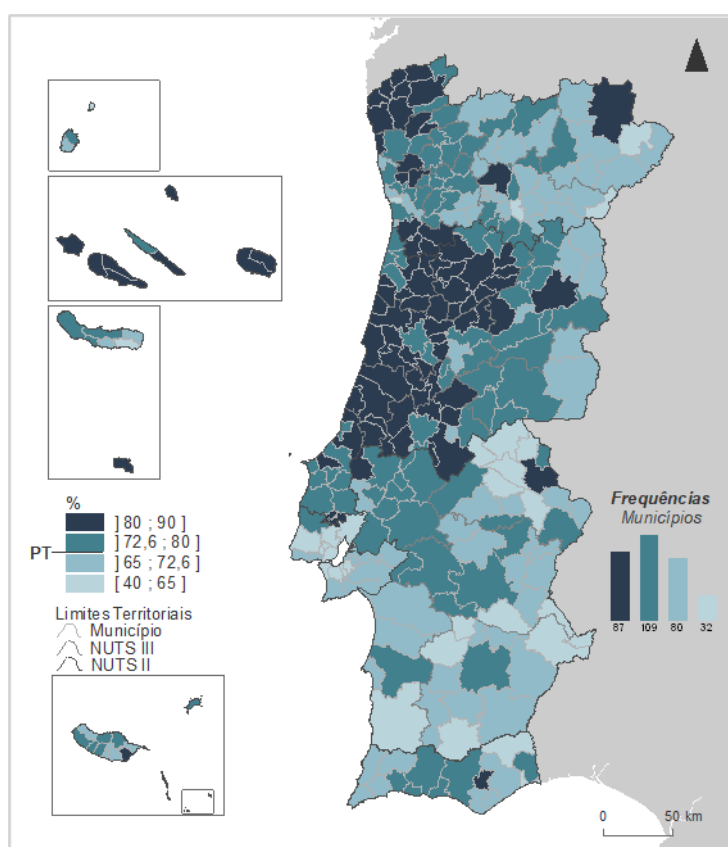
Figura 3. Proporção de População Residente Empregada por Principal Meio de Transporte Utilizado nos Movimentos Casa-Trabalho, Portugal e NUTS III, 2021



Fonte: INE, “O Que Nos Dizem os Censos sobre Dinâmicas Territoriais”.

A análise ao nível municipal vai no mesmo sentido. A Figura 4 mostra a proporção de população residente empregada que utiliza o automóvel ligeiro como principal meio de transporte nas deslocações casa-trabalho. Os valores mais baixos neste indicador, inferiores a 65%, registam-se em trinta e dois municípios localizados maioritariamente na Área Metropolitana de Lisboa e no Alentejo, sendo que os municípios do Alto Minho, do litoral da região Centro e das ilhas do grupo Central da Região Autónoma dos Açores exibem os valores mais elevados, superiores a 80%.

Figura 4. Proporção de População Residente Empregada que Utiliza Automóvel nos Movimentos Casa-Trabalho, Município, 2021

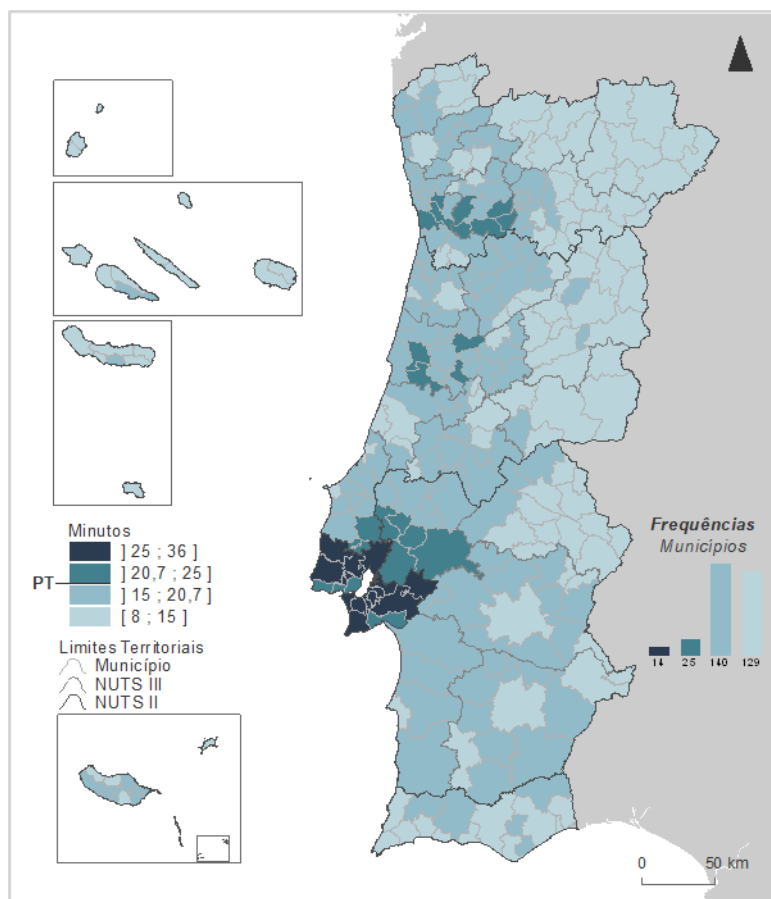


Fonte: INE, “O Que Nos Dizem os Censos sobre Dinâmicas Territoriais”.

No que à duração dos movimentos casa-trabalho da população empregada concerne, a média nacional situou-se nos 20,7 minutos, embora com diferenças regionais (Figura 5). Catorze dos dezoito municípios da Área Metropolitana de Lisboa apresentam valores superiores a 25 minutos e os restantes quatro (Cascais, Oeiras, Setúbal e Lisboa) também estavam acima da média nacional. Também acima da média nacional estavam Coruche, Benavente, Cartaxo, Salvaterra de Magos, Azambuja, Alenquer, Sobral de Monte Agraço, Arruda dos Vinhos e Entroncamento, municípios adjacentes à Área Metropolitana de Lisboa. Esta foi, na verdade, a sub-região onde se verificou a maior amplitude no tempo médio de deslocação casa-trabalho entre municípios: 21 minutos em

Lisboa que compararam com os 35,9 do Barreiro, tendo a Área Metropolitana do Porto também um diferencial superior a 10 minutos.

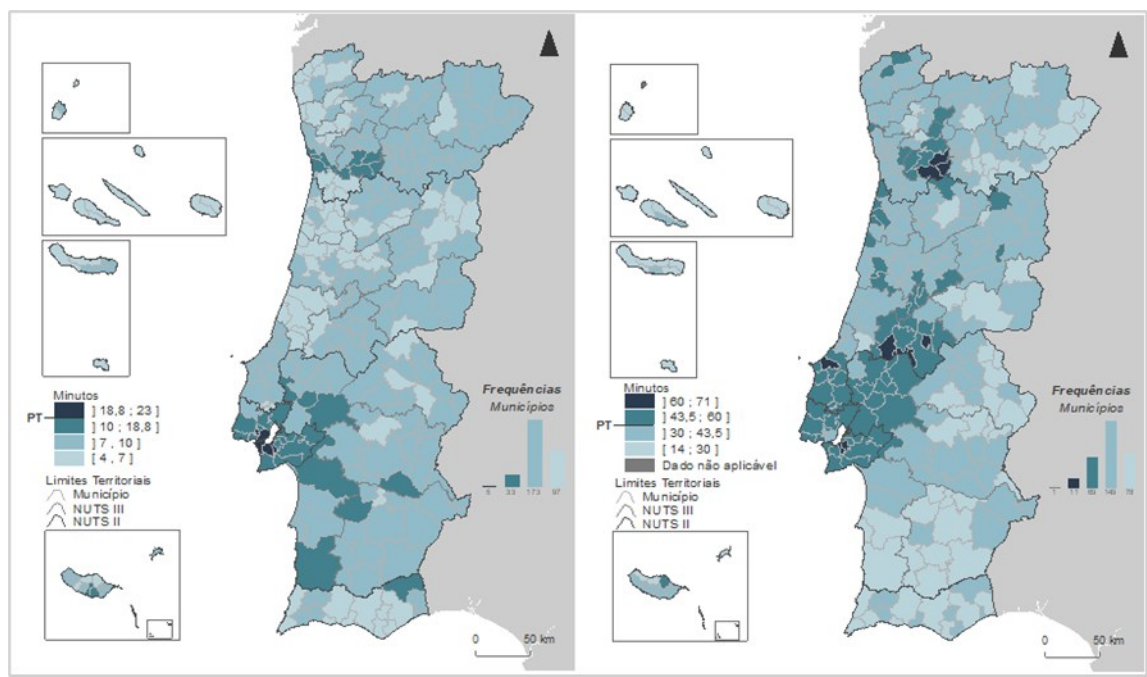
Figura 5. Duração Média dos Movimentos Casa-Trabalho da População Empregada, Município, 2021



Fonte: INE, “O Que Nos Dizem os Censos sobre Dinâmicas Territoriais”.

A duração média das deslocações casa-trabalho varia também consoante o meio de transporte utilizado – 18,8 minutos para o automóvel versus 43,5 minutos para o transporte colectivo -, também com diferenças territoriais. Assim, por exemplo, Almada, Amadora, Barreiro e Seixal tinham durações médias superiores a 20 minutos nas deslocações de carro e, em onze municípios (Baião, Barreiro, Cinfães, Constância, Entroncamento, Óbidos, Moita, Resende, Sardoal, Torres Novas e Vila Nova da Barquinha), a população empregada que utilizava o transporte coletivo demorava mais do que uma hora (Figura 6).

Figura 6. Duração Média dos Movimentos Casa-Trabalho da População Empregada por Meio de Transporte, Município, 2021



Fonte: INE, “O Que Nos Dizem os Censos sobre Dinâmicas Territoriais”.

Habitabilidade

Uma habitação condigna deve proporcionar aos seus ocupantes o espaço adequado e proteger do frio, da humidade, do calor, da chuva, do vento e outros perigos para a saúde, dos riscos devidos a problemas estruturais e de vetores de doença e garantir a segurança física dos ocupantes. A Tabela 1 mostra a distribuição dos edifícios habitacionais por estado de conservação e a respectiva evolução nas duas primeiras décadas do século XXI. Como se constata, a maioria dos edifícios destinados à habitação não carece de reparações e as reparações, quando necessárias, são de pequena envergadura.

Tabela 1. Edifícios Habitacionais por Estado de Conservação, Portugal, 2001-2021

Tabela 1. Edifícios habitacionais por estado de conservação, Portugal, 2001-2021

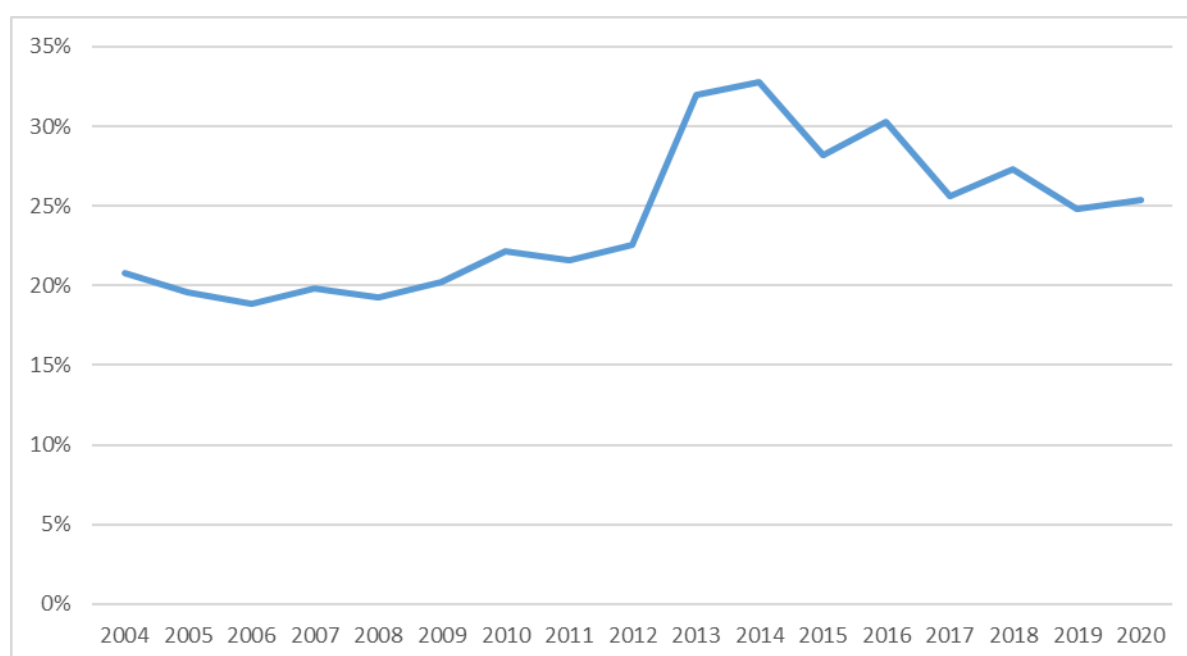
	Total	Sem necessidade de reparação		Com necessidade de reparação							
				Total		Pequenas reparações		Reparações médias		Grandes reparações / Muito degradado	
	N.º	N.º	% do total	N.º	% do total	N.º	% do total	N.º	% do total	N.º	% do total
2001	3 160 043	1 868 342	59%	1 291 701	41%	706 716	22%	329 605	10%	255 380	8%
2011	3 544 389	2 519 452	71%	1 024 937	29%	624 322	18%	244 303	7%	156 312	4%
2021	3 573 416	2 294 590	64%	1 278 826	36%	780 126	22%	335 599	9%	163 101	5%

Fonte: INE, Censos; discrepâncias nas somas devem-se a arredondamentos.

Esclareça-se que a tabela acima se refere a edifícios habitacionais, independentemente da sua forma de ocupação. Olhando para alojamentos, tem-se que somente 3,3% se situa em edifícios com necessidade de grandes reparações. Estes 3,3% correspondem a 1,4% dos alojamentos de residência habitual, 2,8% das residências secundárias e 15,1% dos vagos. Refira-se, ainda, que apenas 1,0% dos alojamentos de residência habitual do proprietário estavam inseridos em edifícios com necessidades de reparação profundas, proporção que sobe para 2,4% no caso de arrendamento ou outras situações.

Na Figura 7, encontra-se a evolução (2004-2020) da percentagem de habitações onde se verificam problemas de habitabilidade relacionados com infiltrações, humidade ou apodrecimento do soalho ou das janelas.

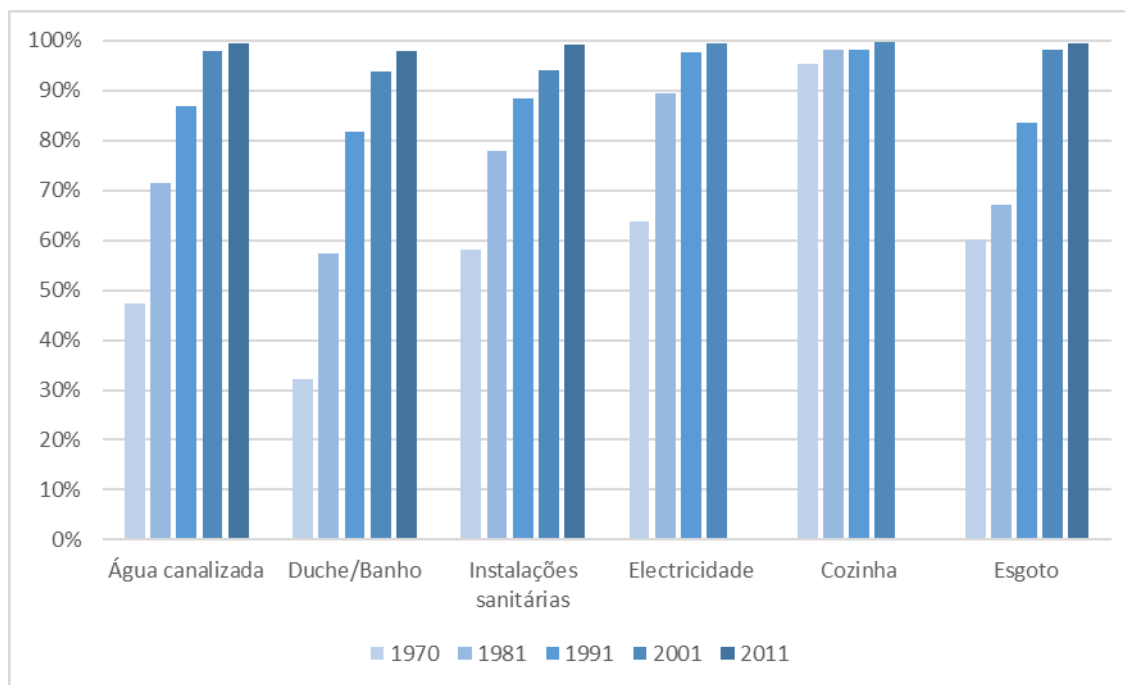
Figura 7. Proporção de Alojamentos Onde o Tecto Deixa Passar Água, com Humidade nas Paredes ou Apodrecimento das Janelas ou Soalho



Fonte: Eurostat, Estatísticas Europeias sobre Rendimentos e Condições de Vida (EU-SILC).

O artigo 9.º da Lei de Bases da Habitação define as condições da habitação. Assim, as soluções de abastecimento de água, saneamento e energia têm de ser suficientes e assegurar condições de higiene, salubridade, conforto e segurança. A Figura 8 mostra a evolução verificada em termos de instalações que garantem a habitabilidade dos alojamentos familiares. Como se constata, foi feito um enorme progresso, sendo que, em 2011, virtualmente todas as habitações possuíam água canalizada, instalações sanitárias com duche ou banho, esgotos, cozinha e electricidade (provavelmente por isso, em 2021, a questão não foi incluída no recenseamento geral da habitação).

Figura 8. Proporção de Alojamentos Familiares por Instalações Existentes

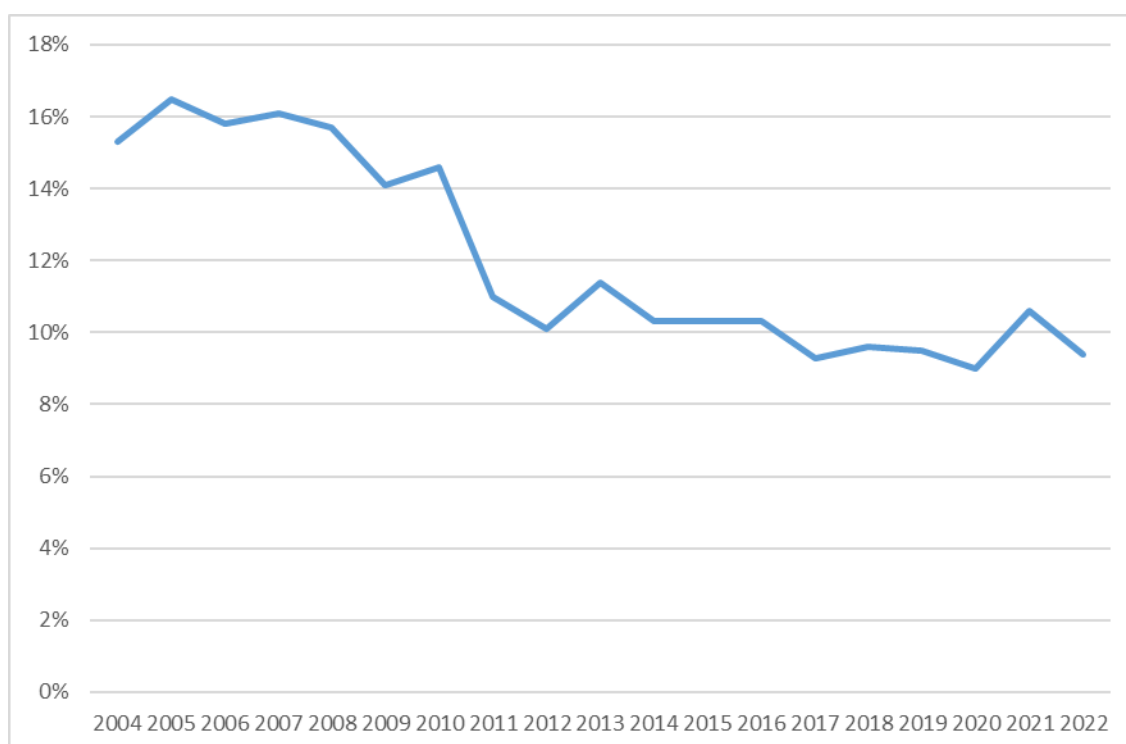


Fonte: INE, Censos.

O mesmo artigo estipula que também a área e a tipologia devem ser tais que não acarretem sobrelotação nem risco de promiscuidade, isto é, situações em que não é possível garantir quartos de dormir diferenciados e instalações sanitárias para preservar a intimidade das pessoas e a privacidade familiar. De acordo com os Censos de 2021, a área média útil dos alojamentos ocupados como residência habitual era de 112,4 m²; pouco mais de metade (51,9%) deles tem áreas entre os 60 m² e os 119 m². A Área Metropolitana de Lisboa registava a área média útil dos alojamentos mais reduzida a nível nacional, com 97,6 m². Em termos de tipologia, a maioria das casas em que a população vive tem quatro ou cinco divisões, representando 30,3% e 31,3% do total, respectivamente.

A Figura 9 mostra a evolução da taxa de sobrelotação obtida no Inquérito às Condições de Vida e Rendimento. No âmbito dos Censos, é também calculado um Índice de Lotação, que, em 2021, revelava que 12,7% dos alojamentos se encontrava em sobrelotação, com 9,7% a necessitar de mais uma divisão e 0,7% a precisar de, pelo menos, mais três. Em termos de regionais, Região Autónoma da Madeira (23,3%), Região Autónoma dos Açores (17,4%) e Algarve (16,9%) eram as sub-regiões (NUTS III) onde se verificavam as maiores taxas de sobrelotação. Fazendo a análise ao nível municipal, destacam-se os concelhos de Câmara de Lobos (30,1%), Ribeira Grande (25,8%), Albufeira (25,3%), Odemira (20,5%) e Amadora (19,7%).

Figura 9. Taxa de Sobrelotação



Fonte: Eurostat, Estatísticas Europeias sobre Rendimentos e Condições de Vida (EU-SILC).

Finalmente, o artigo 9.º da Lei de Bases refere também que a sustentabilidade ambiental, a eficiência energética, a segurança contra incêndios e o reforço da resistência sísmica dos edifícios devem ser promovidos e que há que acautelar as necessidades de evolução dos agregados familiares e das comunidades.

Facilidade de acesso

Sendo um direito humano, o direito à habitação é universal, abrangendo as pessoas mais vulneráveis, designadamente, crianças, idosos, doentes e vítimas de catástrofes naturais. Estes (e outros) grupos desfavorecidos não podem ser discriminados no acesso à habitação, devendo até beneficiar de uma certa prioridade e de uma política de habitação que tenha em consideração as suas necessidades especiais. Isso mesmo está previsto na Lei de Bases da Habitação, concretamente, no seu artigo 8.º, que define que a política de habitação se destina às pessoas e às famílias e, por isso, integra medidas especialmente vocacionadas para a promoção da autonomia e independência dos jovens, para a garantia de condições físicas de acessibilidade para os cidadãos com deficiência, para a garantia de habitação adaptada às condições de saúde e mobilidade dos idosos e para a protecção extraordinária de pessoas e famílias em situação de especial vulnerabilidade.

Num país que está a envelhecer, convém notar que 19,5% da população com 65 anos ou mais tem dificuldade em andar ou subir escadas, proporção que sobe para 29,9% se considerarmos pessoas a partir dos 75 anos. No conjunto, esta incapacidade afecta 6,1% da população com 5 ou mais anos. De acordo com a análise feita pelo INE, 68% da população com problemas de mobilidade que vive em alojamentos familiares clássicos não tem uma casa com acessibilidade para pessoas que utilizam cadeira de rodas de forma autónoma.

Respeito pelo meio cultural

A arquitetura, os materiais de construção utilizados e as políticas subjacentes devem permitir exprimir, de forma adequada, a identidade e diversidade culturais, garantindo que as dimensões culturais da habitação não são sacrificadas. Como estipula a Lei de Bases da Habitação, «a reabilitação urbana integra a política nacional de habitação» (artigo 16.º, n.º 2), porque a arquitectura, os vários edifícios e a forma como são construídos, o estilo das ruas e os vários espaços criados fazem parte do património cultural, que é fundamental na construção da identidade. Assim, a construção ou a reabilitação do parque habitacional tem de garantir que a sua beneficiação não compromete a dimensão cultural da habitação.

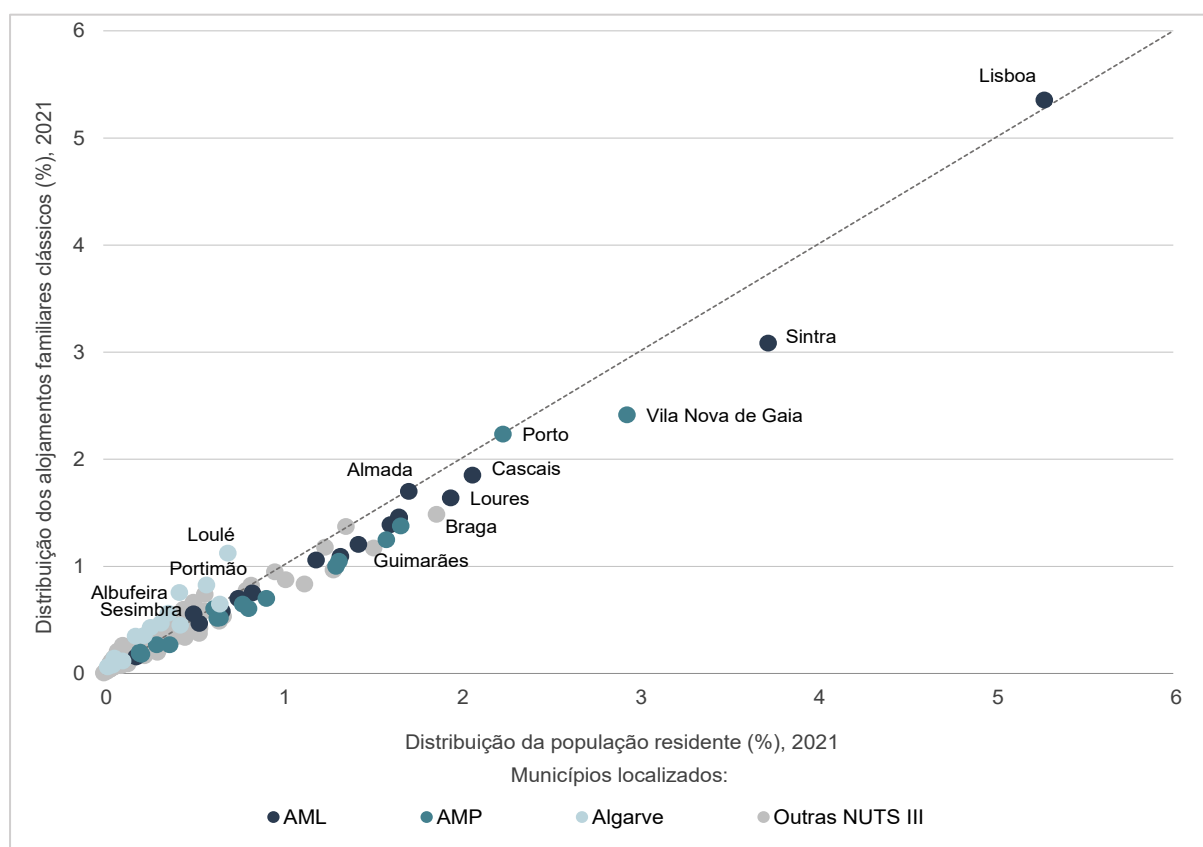
Localização

Uma habitação condigna deve situar-se num local onde existam possibilidades de emprego, serviços de saúde, estabelecimentos escolares, centros de cuidados infantis e outras estruturas sociais. A Lei de Bases da Habitação determina o respeito e a promoção do direito dos cidadãos a escolher o seu lugar de residência, de acordo com as suas preferências e necessidades, mas também segundo as suas possibilidades e sem prejuízo dos condicionamentos urbanísticos (artigo 11.º). Por outro lado, também liga o direito à habitação ao ordenamento do território, prescrevendo um compromisso de integração e compatibilização daquele direito com o desenvolvimento sustentável e com a coesão territorial (artigo 35.º). Aliás, o artigo 66.º prevê que os territórios de baixa densidade e em risco de declínio demográfico gozem de medidas positivas.

De acordo com análise do INE plasmada na publicação “O Que Nos Dizem os Censos sobre Dinâmicas Territoriais”, a densidade populacional média nacional de 112,15 indivíduos por km² esconde enormes assimetrias entre áreas predominantemente urbanas (453,7) e áreas rurais (22,0), entre áreas costeiras (423,8) e áreas não costeiras (64,6). Em 201 freguesias a densidade populacional ultrapassa os 1 000 indivíduos por km², pertencendo 52 delas à Área Metropolitana do Porto e 76 à Área Metropolitana de Lisboa, onde três freguesias excedem os 15 000 habitantes por km²: Águas Livres (Amadora), Arroios (Lisboa) e U.F. de Massamá e Monte Abraão (Sintra). Entre 2011 e 2021, não obstante o aumento de população em algumas áreas do interior, sobretudo, em algumas cidades de pequena e média dimensão, o país prosseguiu o processo de litoralização, com aumentos populacionais nos territórios mais periféricos das áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto, onde residem 44,5% das pessoas do país, e no Algarve, tendo havido redução do número de residentes no resto do território nacional.

À semelhança do que sucede com a população residente, também a distribuição territorial dos alojamentos é muito desigual. A Figura 10 constitui um proxy para a adequação potencial entre população e parque habitacional, a nível municipal. No eixo horizontal, está mostrado o peso do município na população do país, enquanto o eixo vertical se refere ao seu peso no parque habitacional. A bissectriz representa, pois, a igualdade entre as distribuições da população e dos alojamentos. Como se verifica, a maioria dos municípios das áreas metropolitanas do Porto e de Lisboa está abaixo da bissectriz, o que significa que o peso dos alojamentos é inferior ao da população; destacam-se os concelhos de Sintra e de Vila Nova de Gaia, onde a diferença entre as duas proporções são as maiores, indiciando menor adequação da disponibilidade potencial de oferta de habitação à população residente. Note-se que o concelho de Lisboa está acima da bissectriz, onde se encontram também quinze dos dezasseis municípios do Algarve (com exceção de Faro), neste caso por causa do efeito das residências secundárias que têm na região do Algarve o seu maior peso.

Figura 10. Distribuição da População e do Parque Habitacional, Município, 2021

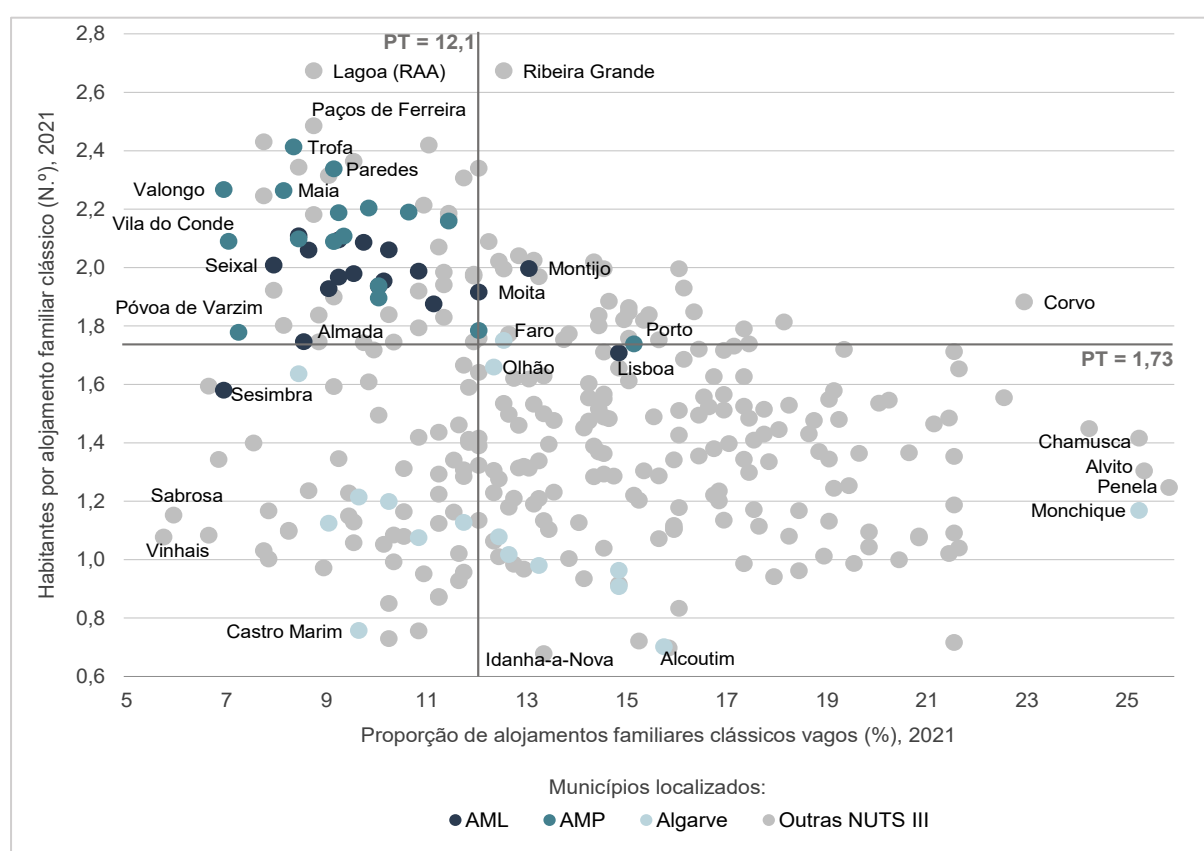


Fonte: INE, “O Que Nos Dizem os Censos sobre Dinâmicas Territoriais”.

Em Portugal, em 2021, 12,1% dos alojamentos estavam vagos, havendo uma concentração dos mesmos nos municípios do Alentejo e da Região Autónoma da Madeira. Em 2011, o rácio de habitante por alojamento (independentemente da forma de ocupação, isto é, incluindo residências secundárias e alojamentos vagos) em Portugal era de 1,80, o mais baixo no contexto da União

Europeia. Em 2021, este rácio diminuiu para 1,73. Novamente, existem diferenças regionais, com as regiões autónomas, mas também os municípios das áreas metropolitanas do Porto e de Lisboa, a apresentar valores mais elevados. A Figura 11 relaciona, para cada concelho, o número médio de habitantes por alojamento com a proporção de alojamentos vagos, revelando que o padrão mais comum (149 municípios) é o da combinação de um rácio de habitante por alojamento familiar abaixo do valor nacional com uma proporção de alojamentos vagos acima da média nacional (caso em que se encontra Lisboa).

Figura 11. Habitantes por Alojamento Familiar Clássico e Proporção de Alojamentos Familiares Clássicos Vagos, Município, 2021



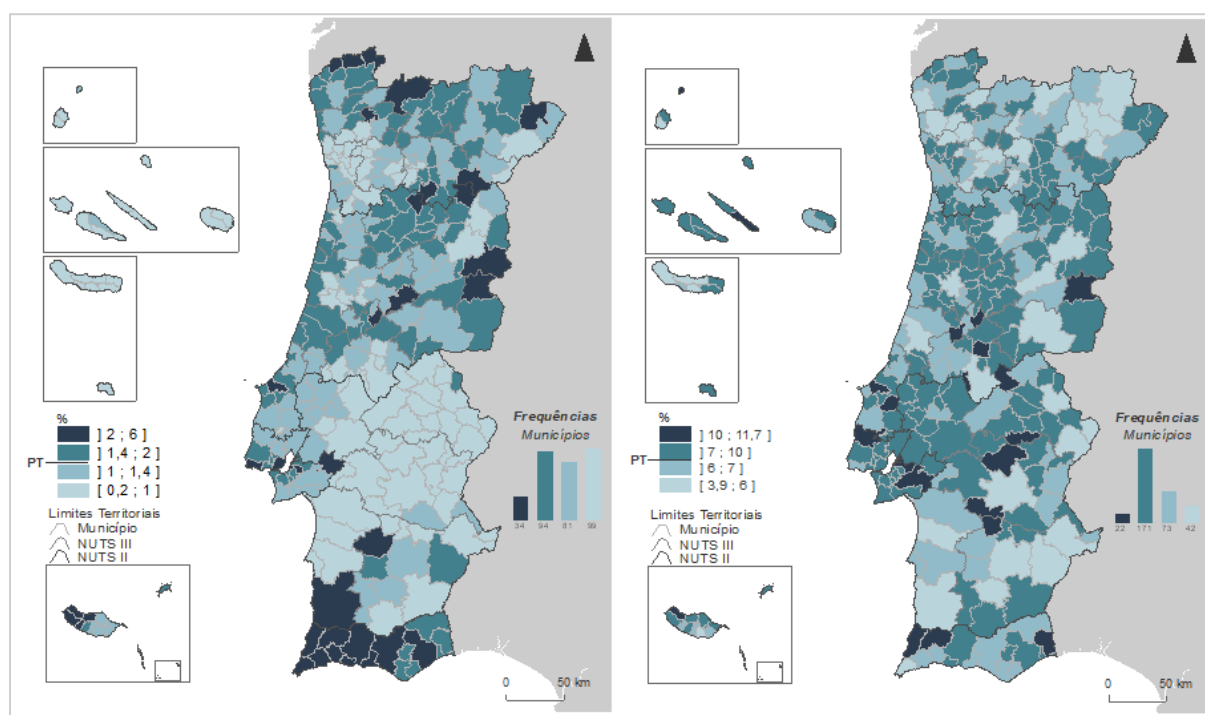
Fonte: INE, “O Que Nos Dizem os Censos sobre Dinâmicas Territoriais”.

Uma outra constatação que resulta dos Censos de 2021 é o aumento da mobilidade territorial em comparação com 2011, expressa na percentagem de população que mudou o seu local de residência face a 31 de Dezembro de 2019 (13,7% versus 11,7%). E também o âmbito espacial das alterações de residência se alargou: se, em 2011, o maior peso era da mudança de casa dentro da mesma freguesia, em 2021, esta representou apenas 20,5%; a maioria (51,3%) era proveniente de outro município, 17,9% de outra freguesia do mesmo concelho e 10,3% residiam anteriormente no estrangeiro. Mencione-se, ainda, que, se em 2011 a Área Metropolitana de Lisboa era a sub-região

(NUTS III) que exibia a maior proporção de população oriunda de outro município, em 2021 desceu para o nono lugar, apesar de aquela proporção ter crescido significativamente (de 25,9% para 52,5%). A análise regional da repartição das migrações demonstra, igualmente, que diminuiu a mobilidade residencial dentro da mesma freguesia em todas as sub-regiões e dentro do município em 21 das 25 sub-regiões e que aumentou o peso da população proveniente do estrangeiro, excepto em duas das sub-regiões.

A Figura 12 permite identificar os municípios com maior capacidade de atrair população que vivia anteriormente no estrangeiro (painel a) ou noutro concelho (painel b), através da taxa de atracção, correspondente à percentagem de população residente, respectivamente, de outro país ou de outro concelho.

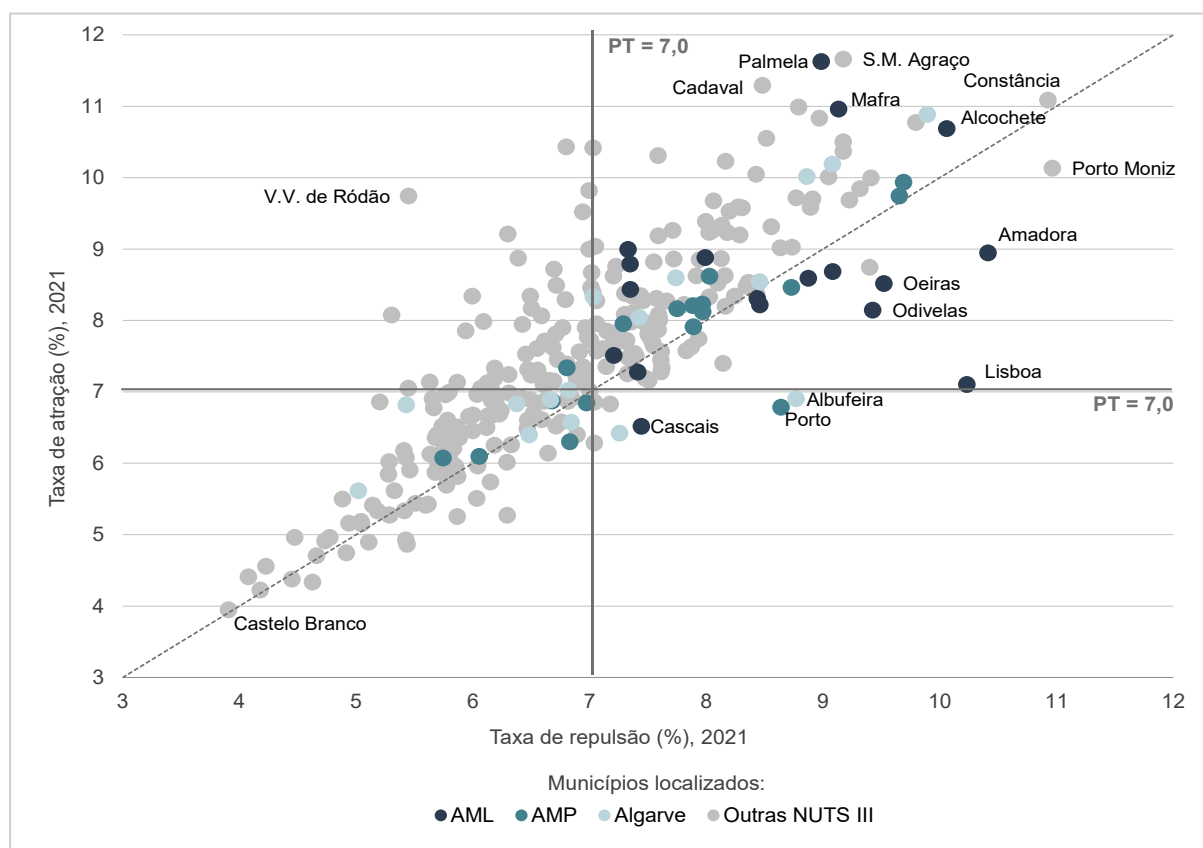
Figura 12. Taxa de Atracção de População, Municípios, 2021



Fonte: INE, “O Que Nos Dizem os Censos sobre Dinâmicas Territoriais”.

A percentagem de população que deixou de residir no município para ir viver noutro concelho do país corresponde à taxa de repulsão. Combinando as duas taxas, de atracção e de repulsão, para cada município, obtém-se a Figura 13, que evidencia uma relação positiva entre os dois indicadores. A figura mostra sete concelhos (Albufeira, Aveiro, Carraceda de Ansiães, Cascais, Faro, Figueiró dos Vinhos e Porto) onde a taxa de repulsão é superior à média nacional, mas a de atracção é inferior à média nacional. Lisboa também está no grupo de municípios com uma taxa de repulsão claramente superior à média nacional, no entanto, a taxa de atracção está em linha com esta. Note-se, ainda, que dezassete dos municípios da Área Metropolitana de Lisboa se apresentavam como territórios simultaneamente atractivos e repulsivos.

Figura 13. Taxa de Atracção de População Proveniente de Outro Município e de Repulsão para Outro Município, Município, 2021



Fonte: INE, “O Que Nos Dizem os Censos sobre Dinâmicas Territoriais”.

Segurança legal da ocupação

O consumo do bem habitação pode ocorrer através da propriedade ou do arrendamento. Diversos factores (financeiros, demográficos, culturais, etc.) explicam a opção por uma ou outra forma de ocupação, mas, na literatura sobre o tema, a “casa própria” está associada a um sentimento de maior independência e segurança, designadamente porque os imóveis constituem uma forma de deter riqueza e são, tipicamente, o maior activo que as famílias possuem.

De acordo com os dados dos Censos de 2021, em Portugal, 70% dos alojamentos de residência habitual eram ocupados pelo proprietário e destes somente 38,4% tinham encargos mensais com a sua aquisição. Segundo o Inquérito à Situação Financeira das Famílias, nas quatro classes de maior riqueza líquida, a percentagem de proprietários da residência principal sobe acima dos 90%. Os resultados desse Inquérito confirmam que a residência principal é o activo mais importante na riqueza das famílias, tendo um valor mediano de cerca de 120 mil euros. Mostram também que 30,5% das famílias tem empréstimos garantidos pela residência principal, embora na classe de riqueza mais baixa esta proporção seja de apenas 5,4%. O valor mediano de tais empréstimos é de aproximadamente 55 mil euros. A Tabela 2 sumariza estes dados.

Tabela 2. Síntese de alguns indicadores relativos à importância da habitação na situação financeira das famílias, 2020

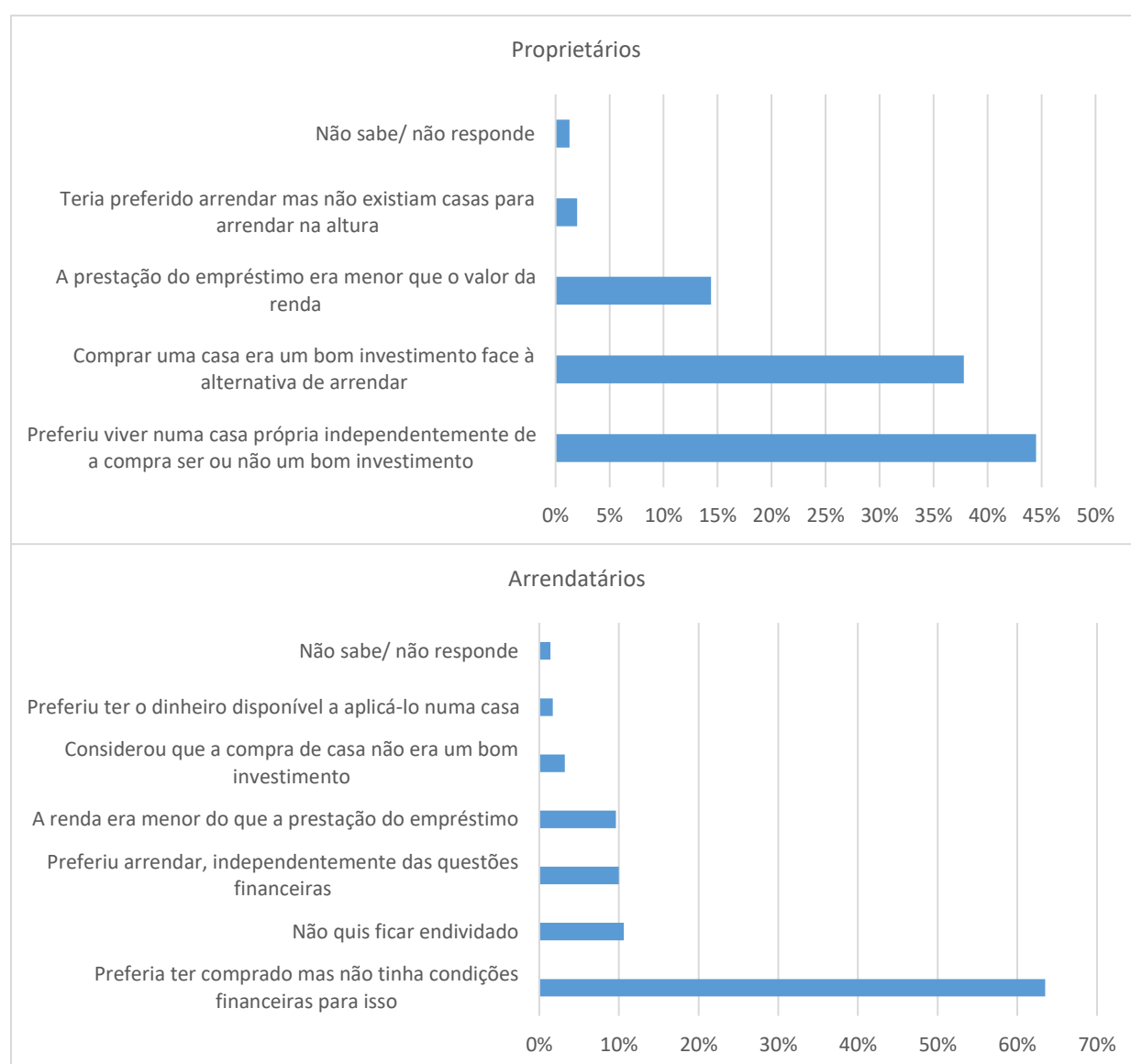
Características dos agregados domésticos privados	Peso do activo no valor total de activos (%)			Proporção de agregados proprietários (%)		Mediana do valor dos ativos (10 ³ euros)		Proporção de agregados com hipoteca (%)		Mediana do valor das dívidas (hipoteca) (10 ³ euros)	
	Residência principal	Outros imóveis	Total imóveis	Residência principal	Outros imóveis	Residência principal	Outros imóveis	Residência principal	Outros imóveis	Residência principal	Outros imóveis
Total	46,9	19,3	66,2	70,0	29,4	120,0	69,6	30,5	4,6	54,6	57,1
Classes da riqueza líquida*											
≤ 20	48,8	5,1	54,0	8,1	2,5	64,3	3,6	5,3	3,5	88,7	53,0
20 a 40	69,3	7,5	76,8	66,4	20,0	65,3	17,2	36,1	1,7	54,6	45,5
40 a 60	74,6	6,6	81,2	90,9	23,4	99,4	22,8	39,0	4,2	48,4	39,9
60 a 80	66,8	11,4	78,1	91,2	36,6	150,0	50,7	38,5	4,9	54,7	51,5
80 a 90	56,4	17,8	74,2	94,1	52,7	200,0	99,1	33,9	17,0	48,5	82,1
90 a 100	26,2	27,9	54,1	93,1	76,5	251,6	251,3	32,8	46,3	57,4	57,1
Classes de rendimento*											
≤ 20	60,0	17,3	77,3	56,7	23,6	85,1	22,6	11,6	1,1	49,3	67,5
20 a 40	60,1	15,6	75,8	62,2	21,0	100,0	50,8	21,8	1,6	49,0	38,4
40 a 60	58,3	15,0	73,3	67,1	26,9	112,0	43,9	30,6	2,4	50,5	32,6
60 a 80	52,6	15,3	68,0	76,8	28,6	125,0	78,0	42,7	5,2	55,2	53,5
80 a 90	49,7	17,5	67,2	86,9	34,9	160,8	119,0	51,0	8,5	73,8	53,1
90 a 100	30,1	25,9	56,0	87,6	59,0	217,6	158,0	40,4	17,2	61,2	74,1
Condição perante o trabalho**											
Trabalhador por conta de outrem	56,8	17,0	73,7	75,2	24,8	130,4	75,0	47,4	5,6	56,3	62,5
Trabalhador por conta própria	27,1	19,1	46,2	80,0	43,9	150,0	91,7	38,1	9,8	56,7	42,9
Desempregado	70,2	17,9	88,1	55,2	11,9	101,6	106,0	31,1	5,8	46,9	67,5
Reformado	46,6	23,4	69,9	62,0	33,3	100,0	53,1	5,3	1,7	18,0	87,2
Outros inativos	50,4	26,6	77,0	59,7	32,7	100,0	32,2	9,3	1,6	17,7	50,0
Nível de escolaridade complete**											
Até 3.º ciclo do ensino básico	52,0	14,6	66,5	65,3	26,1	100,0	42,3	21,4	2,0	45,7	52,4
Ensino secundário	47,4	17,3	64,7	71,1	27,0	130,0	78,0	41,3	6,8	55,9	48,1
Ensino superior	41,7	25,0	66,7	81,9	40,7	176,4	125,2	46,2	10,1	75,0	69,0

* em percentis; ** do indivíduo de referência

Fonte: Banco de Portugal e INE, Inquérito à Situação Financeira das Famílias 2020.

Também o Inquérito à Situação Financeira das Famílias revela a clara preferência da população portuguesa por ser proprietária da sua residência: apenas 2% dos agregados que vivem em casa própria afirmam que preferiam ter arrendado, ao passo que 63,5% gostariam de ter comprado habitação, não o fazendo por ausência de condições financeiras.

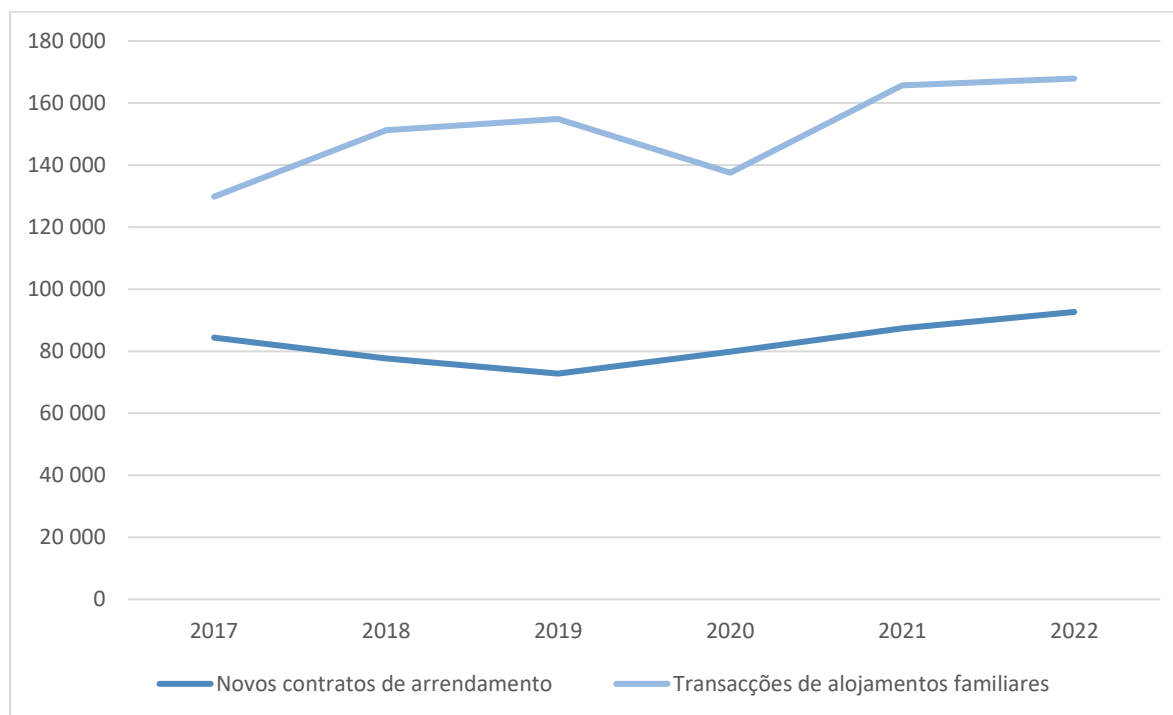
Figura 14. Famílias Proprietárias da Residência Principal ou Arrendatárias, por Motivo para Terem Decidido Habitar em Casa Própria ou Arrendar, 2020



Fonte: Banco de Portugal e INE, Inquérito à Situação Financeira das Famílias 2020.

A Figura 15 mostra o número de novos contratos de arrendamento para habitação celebrados entre 2017 e 2022, comparando-o com o número de alojamentos familiares transaccionados. Em coerência com a preferência pela propriedade, este último foi sempre superior ao primeiro.

Figura 15. Número de Transacções de Alojamentos Familiares e de Novos Contratos de Arrendamento

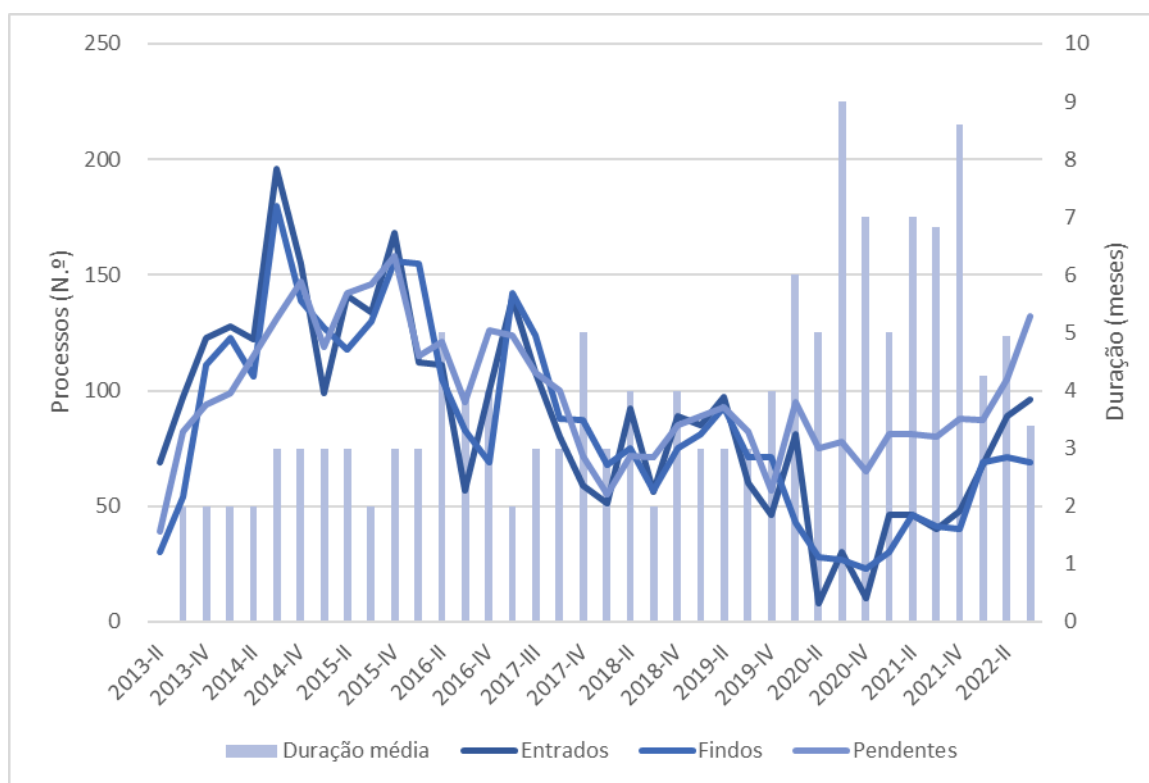


Fonte: INE.

Em 1976, o Conselho de Ministros de 24 de Fevereiro entendia que era «elementar princípio da política habitacional o acesso à compra de habitação própria por todas as famílias, independentemente do nível de rendimento». Na Lei de Bases da Habitação, o acesso à habitação própria tem direito a um artigo (artigo 46.º), embora o direito à habitação não integre o direito a ser proprietário. O que pressupõe é que, seja qual for a forma de ocupação, deve ser assegurado um certo grau de segurança e protecção legal contra despejos forçados e outras ameaças. Isso mesmo está reconhecido no artigo 10.º daquela Lei, onde se estabelece que todos têm direito à protecção da sua habitação permanente e que a casa de morada de família goza de especial protecção legal. Isto não obsta a que possa haver despejos de habitações que estejam esteja ilegal ou indevidamente ocupadas, como prevê o artigo 13.º, onde se determina a protecção e acompanhamento em tais processos.

No que concerne arrendamento, cujo peso é de 22,3% , o artigo 40.º preconiza uma discriminação positiva por parte do Estado para os contratos sem termo ou de longa duração. Refira-se que os dados dos Censos mostram que 12,7% dos alojamentos arrendados estavam-no à mesma família há 40 ou mais anos; porém, a maioria (60,6%) respeita a agregados com uma permanência na casa de 1 a 9 anos. A Figura 16 mostra a evolução do movimento de processos nos tribunais judiciais de primeira instância (entradas, conclusões e pendências) relativos a acções especiais de despejo do Balcão Nacional do Arrendamento e a respectiva duração média, desde 2013.

Figura 16. Balcão Nacional do Arrendamento: Movimento de Processos nos Tribunais Judiciais de 1.ª Instância e sua Duração Média



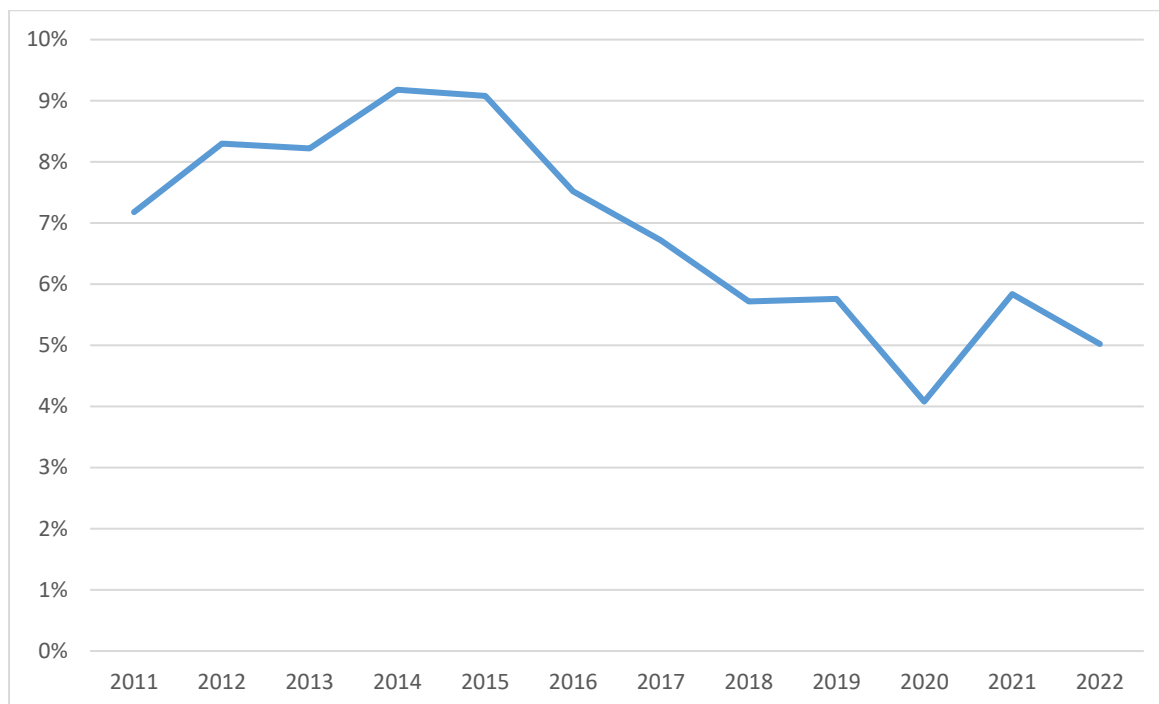
Fonte: DGPI, Estatísticas da Justiça.

Acessibilidade económica

Finalmente, o direito à habitação inclui uma componente de acessibilidade económica. A definição do termo “acessibilidade à habitação” não reúne consenso, embora tenha passado a ser vulgarmente utilizado na literatura desde os anos 80 e, mais recentemente, numa variedade de contextos. Vários autores, inclusivamente, distinguem-no de “habitação acessível”, conceito que associam aos preços da habitação, enquanto acessibilidade à habitação seria uma condição do agregado familiar.

Esta falta de consenso reflecte-se, naturalmente, no modo como se mede a acessibilidade à habitação, sendo que diferentes metodologias têm diferentes consequências em termos de política pública. A medida mais utilizada é a do rácio entre despesas com habitação e rendimento, abordagem que radica no adágio “uma semana de rendimentos para um mês de renda”, oriunda dos estudos sobre o orçamento dos agregados familiares, no século XIX. Ou seja, define-se uma percentagem máxima dos rendimentos para as despesas com habitação para que esta seja considerada acessível; acima de tal valor, considera-se que a família está em sobrecarga (por exemplo, para o Eurostat é de 40%). A Figura 16 mostra a evolução da taxa de sobrecarga em Portugal, entre 2011 e 2022.

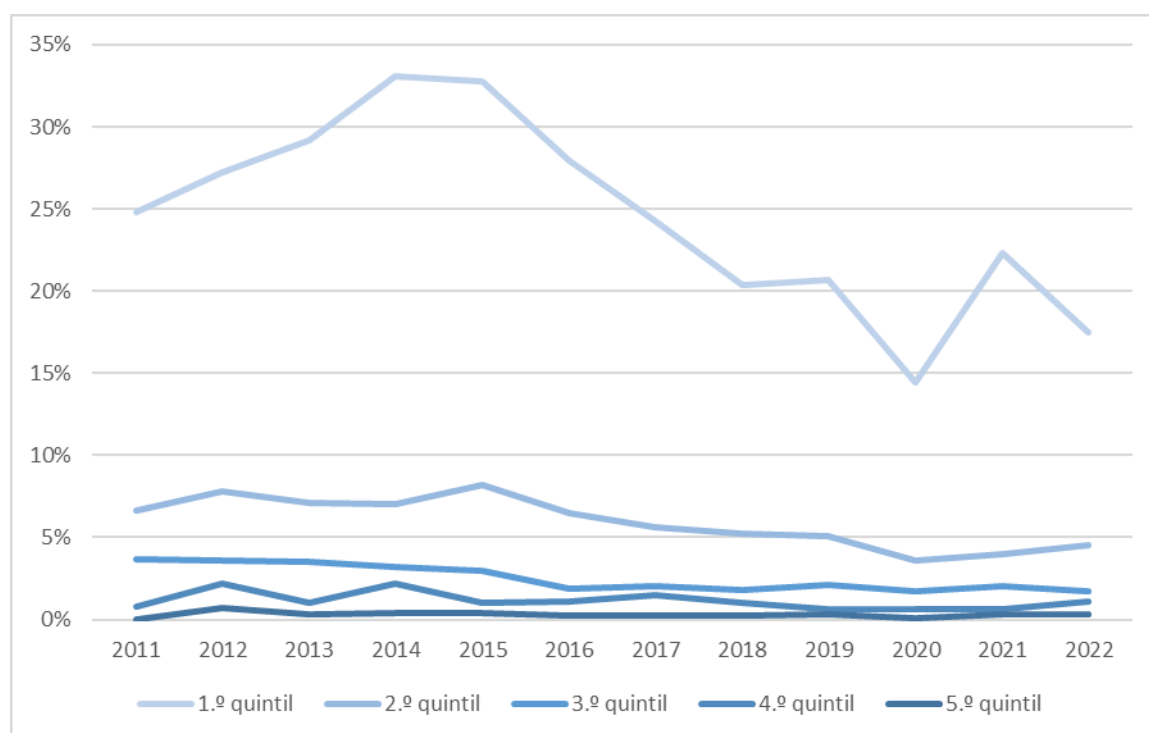
Figura 17. Taxa de Sobrecarga das Despesas em Habitação



Fonte: Eurostat, Estatísticas Europeias sobre Rendimentos e Condições de Vida (EU-SILC).

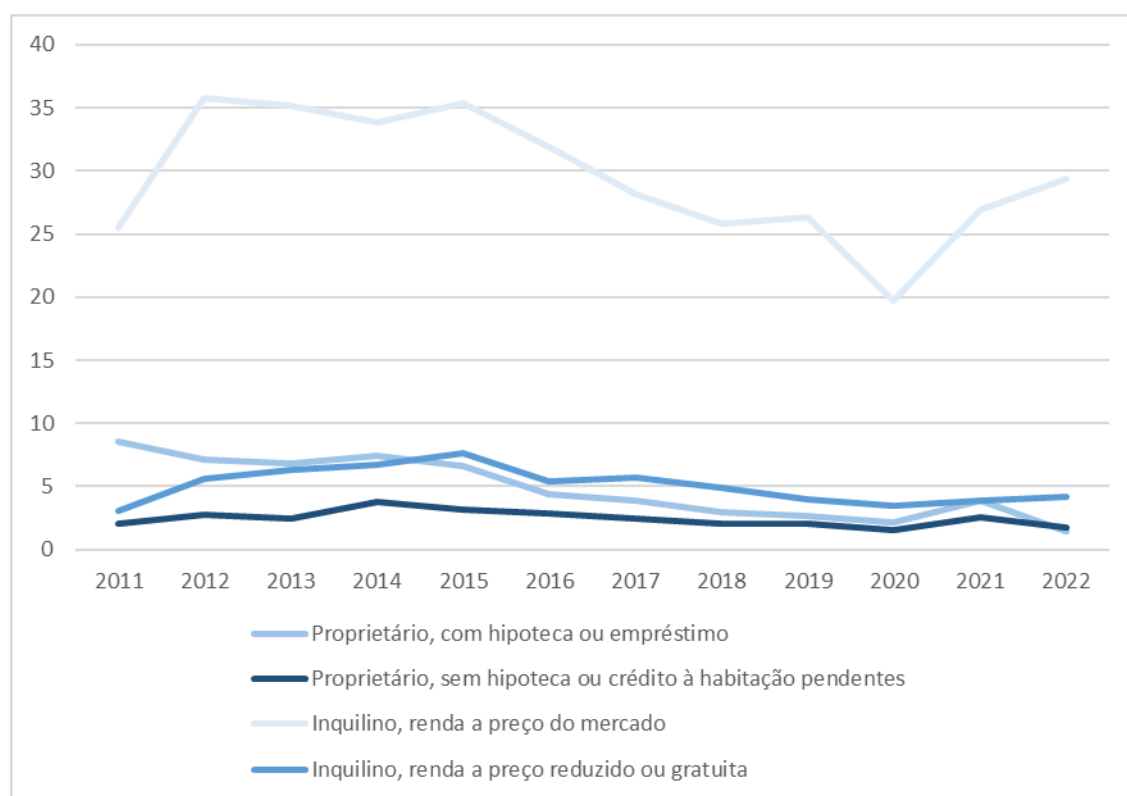
Esta perspectiva padece de várias fragilidades. Desde logo, a referida percentagem é estabelecida sem uma justificação teórica clara, ignorando que uma família pode escolher uma habitação que a leva a ultrapassar o limite sem ter um problema de acessibilidade à habitação, bastando que os seus rendimentos sejam suficientes para manter as outras despesas necessárias. Isto é, mesmo ultrapassando a percentagem máxima estipulada e sendo assim considerados como estando em sobrecarga, as famílias com mais rendimentos terão recursos suficientes para as outras despesas, mesmo após saldarem os custos com habitação. Assim, ao utilizar a abordagem do rácio, pode estar a considerar-se um problema de acessibilidade para quem na realidade não o enfrenta e o inverso também. Alguns autores defendem, por isso, que o rácio deverá ser aplicado unicamente aos agregados familiares de mais baixos rendimentos (por exemplo, somente aos dois primeiros quintis). A Figura 17 e a Figura 18 apresentam a taxa de sobrecarga, respectivamente, por quintis de rendimento e por tipo de ocupação. Comparando com a Figura 16, constata-se que a taxa de sobrecarga global esconde grandes assimetrias, tanto entre pessoas com diferentes níveis de rendimento, como entre arrendatários e proprietários.

Figura 18. Taxa de Sobrecarga das Despesas em Habitação por Quintis de Rendimento



Fonte: Eurostat, Estatísticas Europeias sobre Rendimentos e Condições de Vida (EU-SILC).

Figura 19. Taxa de Sobrecarga das Despesas em Habitação por Tipo de Ocupação do Alojamento

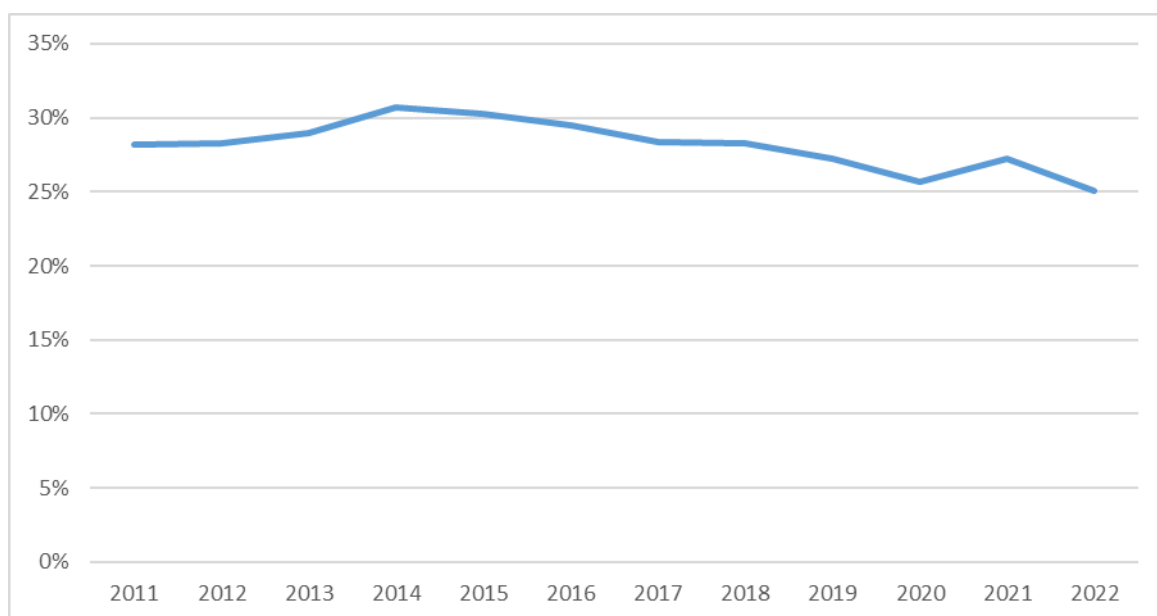


Fonte: Eurostat, Estatísticas Europeias sobre Rendimentos e Condições de Vida (EU-SILC).

Um outro problema de recorrer ao rácio entre despesas com habitação e rendimento relaciona-se com as pessoas que não têm uma despesa além do limite estabelecido, mas vivem numa habitação com graves problemas de qualidade ou sobrelotada. Uma outra questão, ainda, tem que ver com a variação nos rendimentos e no montante das despesas ao longo da vida, essencialmente quando há aquisição, já que jovens e pessoas que estão a formar família geralmente terão maiores despesas com a habitação, ao passo que os mais velhos as reduzem por já terem pagado os empréstimos ou por mudarem para uma casa mais pequena.

Por tudo isto e porque o direito à habitação é entendido como o requisito de que os encargos financeiros com a habitação não coloquem em causa a satisfação de outras necessidades básicas, vários autores têm adoptado a abordagem do rendimento residual, segundo a qual se considera haver um problema de acessibilidade à habitação quando as famílias, após o pagamento das despesas com a casa, deixam de dispor de rendimento suficiente para fazer face a outros consumos considerados essenciais. A Figura 19 exhibe, assim, a evolução em Portugal da taxa de risco de pobreza após serem pagas as despesas com habitação. Novamente, os níveis diferem dos dados pela taxa de sobrecarga (Tabela 3), o que ilustra bem a importância da opção por uma ou outra medida.

Figura 20. Taxa de Risco de Pobreza após Despesas de Habitação



Fonte: Eurostat, Estatísticas Europeias sobre Rendimentos e Condições de Vida (EU-SILC).

Tabela 3. Taxa de Sobrecarga das Despesas de Habitação versus Taxa de Risco de Pobreza após Despesas de Habitação

	Taxa de sobrecarga das despesas de habitação	Taxa de risco de pobreza após despesas de habitação
2011	7%	28%
2012	8%	28%
2013	8%	29%
2014	9%	31%
2015	9%	30%
2016	8%	30%
2017	7%	28%
2018	6%	28%
2019	6%	27%
2020	4%	26%
2021	6%	27%
2022	5%	25%

Fonte: Eurostat, Estatísticas Europeias sobre Rendimentos e Condições de Vida (EU-SILC).

POLÍTICA DE HABITAÇÃO

Além de densificar o conceito de direito à habitação, a Lei de Bases da Habitação fixa os princípios a que a política na matéria deve obedecer, estabelece as incumbências e tarefas fundamentais do Estado na efectiva garantia desse direito a todos os cidadãos e elenca os instrumentos de que aquele se pode socorrer.

Ora, o primeiro artigo do capítulo dedicado especificamente às “Políticas públicas de habitação e reabilitação urbana” explicita que «A política nacional de habitação implica o levantamento periódico e a divulgação da situação existente no país em matéria de habitação, com identificação das principais carências quantitativas e qualitativas, desagregadas, se for o caso, em função do género e da idade, e eventuais falhas ou disfunções do mercado habitacional» [Artigo 16.º, n.º 5, al. a)]. No mesmo sentido, o artigo 17.º define que o Programa Nacional de Habitação deve integrar «o diagnóstico das carências habitacionais, quantitativas e qualitativas, bem como informação sobre o mercado habitacional, nomeadamente eventuais falhas ou disfunções» e «o levantamento dos recursos habitacionais disponíveis, públicos e privados, e o seu estado de conservação e utilização» [cfr. al. a) e b) do n.º 3], algo que também deve estar incluído na Carta Municipal da Habitação » [artigo 22.º, n.º 3, al. a) e b)]. A Lei de Bases determina, ainda, a elaboração anual de um relatório sobre o estado do direito à habitação que envolve, designadamente, a avaliação do cumprimento das metas estabelecidas no referido Programa Nacional de Habitação e a apresentação de propostas e recomendações (artigo 18.º), bem como de um relatório análogo a nível municipal (artigo 23.º).

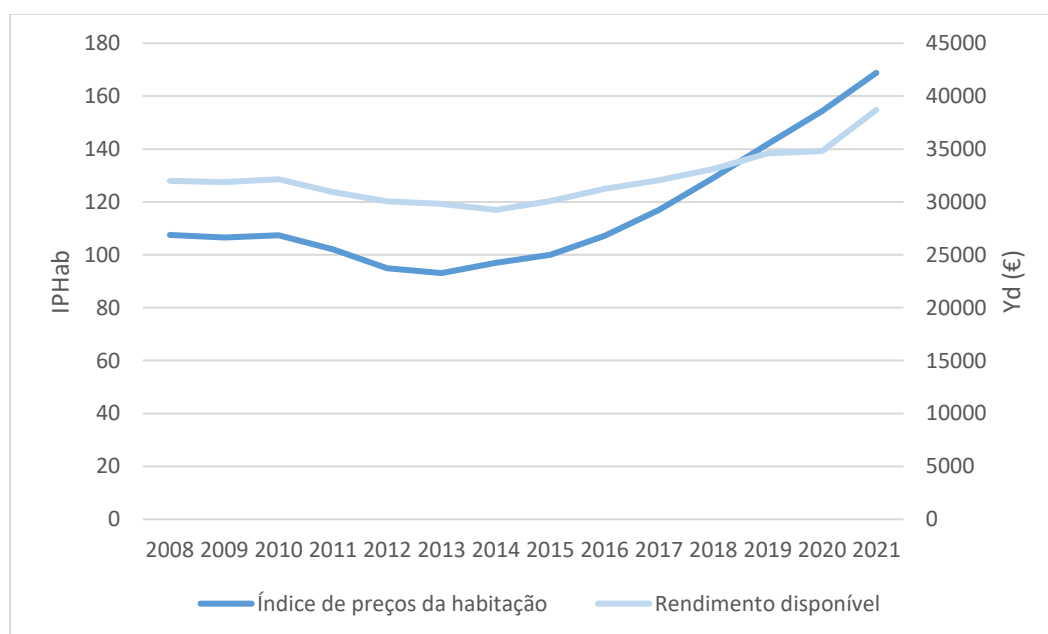
Estas disposições estão em linha com os princípios orientadores da Nova Geração de Políticas da Habitação, documento considerado pelo Governo como fundador das medidas para a área da habitação, onde se assinala uma mudança de abordagem que se traduz, nomeadamente, na passagem «de uma política reativa para uma política proativa, com base em informação e

conhecimento partilhado e na monitorização e avaliação de resultados». Como é aí explicado, a «informação rigorosa, de fácil acesso e a uma escala territorial adequada, sobre o mercado habitacional e o acesso à habitação [...] permitirá, num primeiro momento, diagnosticar com rigor os problemas e dinâmicas presentes no território e apoiar a criação dos instrumentos de política pública, orientando-os para uma resposta adequada aos desafios em presença. Permitirá ainda, num segundo momento, acompanhar e avaliar a eficácia e eficiência destes instrumentos, detetar áreas de aperfeiçoamento e analisar os retornos do investimento público em cada caso. Possibilitará também identificar novas dinâmicas numa fase inicial e ter uma atuação preventiva e proativa».

Efectivamente, existindo as políticas públicas para dar resposta a problemas, identificar o problema a que se pretende responder é um passo fundamental e deve ser por aí que se inicia a concepção de medidas de política pública.

Como referido, um diagnóstico das carências habitacionais e das eventuais falhas ou disfunções do mercado habitacional é um dos elementos exigido ao Programa Nacional de Habitação. Recentemente aprovado na generalidade na Assembleia da República, este identifica a subida dos preços como um problema de habitação, afirmando que tem resultado numa «crescente dificuldade de acesso das famílias a uma habitação adequada e compatível com os seus orçamentos». À semelhança do sucedido noutros países da OCDE, também em Portugal o índice de preços da habitação registou, entre 2014 e 2021, uma taxa de crescimento anual média de 8%; no mesmo período, o rendimento disponível das famílias cresceu, em média, 4% ao ano (Figura 21).

Figura 21. Evolução do Índice de Preços da Habitação (2015=100) e do Rendimento Disponível das Famílias, Portugal (2008-2021)

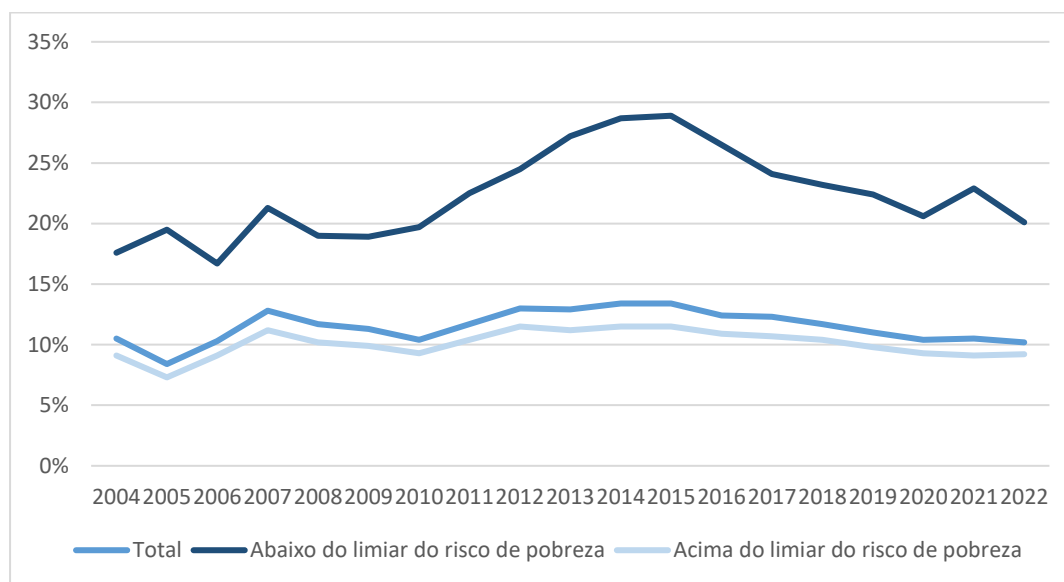


Fonte: INE.

No entanto, de acordo com as estatísticas apresentadas no capítulo anterior, a esta evolução dos preços da habitação não correspondeu um aumento da taxa de sobrecarga nem da taxa de risco de pobreza após despesas da habitação. Aliás, o próprio Programa Nacional de Habitação reconhece

que «no período pós-troika, a taxa de esforço das famílias com o pagamento das rendas diminuiu face aos anos anteriores, nomeadamente face ao período entre 2012 e 2015», o que a Figura 22 ilustra.

Figura 22. Mediana do Peso das Despesas de habitação no rendimento por risco de pobreza



Fonte: Eurostat, Estatísticas Europeias sobre Rendimentos e Condições de Vida (EU-SILC).

Na leitura e interpretação destes dados, importa atender ao funcionamento do mercado imobiliário, que é muito especial, muito diferente do funcionamento de um mercado de concorrência perfeita, dadas as características muito particulares da habitação.

Uma primeira particularidade da habitação é a sua ligação ao espaço e o facto de estar fixa nele. A localização de uma casa – nas acessibilidades que tem, na oferta de serviços públicos que proporciona, na vizinhança que apresenta ou na qualidade do espaço que a envolve – integra, assim, aquilo que a casa é. Mas, se as casas estão fixas no espaço, também é verdade que num mesmo ponto do espaço só pode existir uma casa. Isso basta para que se possa dizer que, em rigor, não existem duas habitações iguais. Ou seja, uma habitação não é um bem homogéneo. E esse é um segundo aspecto distintivo. Para a heterogeneidade da habitação contribui o facto de, além da localização, haver um conjunto de outras características, como a área, a tipologia, a qualidade da construção, os acabamentos, etc., que são fundamentais para definir um alojamento. Na verdade, a literatura económica considera que uma casa é um bem compósito, isto é, pode ser conceptualizada como um conjunto de atributos.

Daqui decorre que o mercado imobiliário é extraordinariamente segmentado. Uma terceira singularidade da habitação é que é um bem duradouro (que o tempo danifica, mas cuja degradação é passível de controlo e de reversão). E assim uma das segmentações possíveis é aquela que distingue as casas novas das existentes.

Uma outra implicação da durabilidade é a de que os imóveis constituem uma forma de deter riqueza. Como já referido e mostrado no capítulo anterior, é o maior activo que as famílias possuem e é sob esta forma que está constituída a sua poupança. Logo, uma casa pode ser comprada para o próprio e/ou a sua família nela morarem ou para gerar rendimento. A habitação é, assim, um bem de consumo e um bem de investimento, sendo que o consumo de habitação se pode fazer pela via da aquisição ou pela do arrendamento. Além disso, o próprio consumo de habitação é duradouro, isto é, em cada momento do tempo, a habitação que está a ser consumida não foi adquirida ou arrendada naquele momento do tempo. Como já referido, em Portugal, 12,7% dos arrendamentos tinha 40 ou mais anos. Entre os proprietários com encargos associados à aquisição, 39,4% residiam no alojamento há um período entre 10 a 19 anos.

A curva da procura de um bem mostra, para cada nível de preço, as quantidades que o consumidor está disposto a adquirir. Esta é a leitura habitual de uma curva da procura, que tem subjacentes as preferências dos consumidores. Tratando-se a habitação de um bem composto, as preferências do consumidor dizem respeito aos atributos das casas. Como os imóveis diferem nas suas características, o consumidor irá valorizá-los diferentemente. Dessas diferentes valorizações surge a curva da procura, conforme o modelo dos preços hedónicos.

Ou seja, no mercado imobiliário, a curva da procura do consumidor não deve ser interpretada como uma relação entre preço e quantidade, mas como sim como o preço que aquele se dispõe a pagar por cada qualidade de alojamento, o chamado preço de reserva. Essa disponibilidade a pagar será tanto maior quanto maior for o rendimento, quanto menor for a taxa de juro (e, de um modo geral, mais acessível o crédito) e quanto menos substitutos existirem.

Quem coloca uma casa no mercado também tem um preço de reserva, isto é, um valor mínimo que exige para vender ou arrendar o imóvel. Os factores que o influenciam dependem de se estar a falar de arrendamento, da venda de habitação existente ou da venda de habitação nova. No caso desta última, relevam, designadamente, o preço da terra, o custo dos materiais, os salários no sector da construção e a burocracia associada ao licenciamento de obras. No arrendamento, tem especial importância o enquadramento legal que define níveis de risco quanto às situações de incumprimento do inquilino ou o nível de fiscalidade.

Sendo a habitação um bem fixo no espaço, não existe um mercado físico que promova o encontro entre procura e oferta. Como o bem, além disso, não é homogéneo, compradores e potenciais inquilinos têm de pesquisar habitações que correspondam às suas preferências e necessidades; quem tem uma casa para vender ou arrendar irá tentar descobrir o indivíduo que possa gerar um maior benefício líquido com a compra ou arrendamento do imóvel. Ou seja, neste aspecto, o mercado habitacional tem grandes semelhanças com o mercado de trabalho, sendo relevante a chamada search theory.

O preço a que uma casa é transacionada é, então, aquele que for acordado entre vendedor/senhorio e comprador/inquilino, resultando geralmente da negociação entre ambos – e, obviamente, que o preço acordado esteja mais próximo do limite superior do comprador/inquilino ou do limite inferior do vendedor/senhorio depende do poder negocial de cada uma das partes. Esta é uma enorme diferença face a outros mercados, onde o preço é conhecido antecipadamente, independentemente da existência de uma transacção: no mercado

imobiliário, as várias estatísticas relativas ao preço da habitação têm origem nos valores que efectivamente alguém se dispôs a pagar e ao que alguém se dispôs a receber. Naturalmente, esses valores são indicativos e ajudam a formar expectativas (e a reduzir a imperfeição da informação), pelo que influenciam os preços de reserva, mas não desempenham o mesmo papel que preços em outros mercados e, portanto, não devem ser lidos e analisados como preços em outros mercados.

Posto isto, deverá ser claro que a evolução plasmada na Figura 20 não constitui per se qualquer problema de habitação, tanto mais que os dados relativos ao preço da habitação e os dados relativos ao rendimento respeitam a universos diferentes. Por exemplo, o preço da habitação reflecte a aquisição por parte de não residentes, cujo rendimento que auferem não integra as estatísticas de rendimento nacional. Consequentemente, o exigido diagnóstico está por realizar e sem ele não é possível ter boa política pública. Assim, o próximo capítulo debruçar-se-á sobre alguns aspectos particulares do pacote “Mais Habitação”.

ANÁLISE DAS PRINCIPAIS PROPOSTAS DO PROGRAMA “MAIS HABITAÇÃO”

De acordo com a apresentação feita no dia 16 de Fevereiro, o conjunto de propostas conhecido por “Mais Habitação” assenta em cinco linhas de actuação: aumentar a oferta de imóveis para habitação, simplificar os processos de licenciamento, aumentar o número de casas no mercado de arrendamento, combater a especulação e proteger as famílias.

A Proposta de Lei 71/XV/1 veio traduzir aqueles eixos nas seguintes medidas: “criação de um apoio à promoção de habitação para arrendamento acessível”; “promoção de uma nova geração de cooperativismo para a promoção de habitação acessível”; “definição de regras excepcionais e transitórias quanto ao valor das rendas nos novos contratos de arrendamento, subsequentes a contratos celebrados nos últimos cinco anos”; “proteção dos inquilinos com contratos de arrendamento anteriores a 1990 e à garantia da justa compensação do senhorio”; “integração da tramitação do procedimento especial de despejo e da injunção em matéria de arrendamento junto do Balcão do Arrendatário e do Senhorio (BAS), com vista à simplificação e melhoria do seu funcionamento e ao reforço das garantias das partes”; “aprovação de várias medidas fiscais de promoção e apoio ao arrendamento”; “incentivo à transferência de apartamentos em alojamento local para o arrendamento habitacional”; “criação de uma contribuição extraordinária sobre apartamentos em alojamento local”; “revogação das autorizações de residência para atividade de investimento”; “alargamento do âmbito de isenções de fiscalização prévia do Tribunal de Contas”.

Várias das medidas, designadamente em matéria fiscal, estão dependentes da afectação a arrendamento acessível. A este propósito, duas considerações, uma sobre arrendamento e outra sobre acessibilidade.

Assinado em Maio de 2011, na sequência de um pedido de assistência financeira à Comissão Europeia, o Memorando de Entendimento sobre as Condições de Política Económica incluía um ponto específico sobre mercado da habitação, que elencava como objectivos, nomeadamente, melhorar o acesso das famílias à habitação, promover a mobilidade laboral e reduzir os incentivos ao endividamento das famílias. Visando estes fins, o país comprometeu-se a adoptar medidas no sentido de dinamizar o mercado de arrendamento, de desincentivar a compra

de casa e de diminuir o recurso ao crédito à habitação. Também a Nova Geração de Políticas de Habitação preconizou que a política de habitação deveria privilegiar o arrendamento em detrimento do apoio à compra de casa. Não obstante, como já demonstrado na secção 2.6, a população portuguesa revela uma clara preferência por ser proprietária da sua residência.

A Lei de Bases da Habitação, embora preveja que se favoreça a dinamização do mercado de arrendamento [artigo 29.º, n.º 1, al. b)], também estipula a protecção do acesso à habitação própria e contempla que se apoie a aquisição de casa própria «em função das dinâmicas do território e das prioridades de povoamento de zonas deprimidas» e beneficiando «a habitação acessível sem fins lucrativos, produzida pelo setor cooperativo ou que resulte de processos de autoconstrução». Portanto, as medidas de redução do IVA, de isenção de IMI e de IMT e de cedência de terrenos e de edifícios para habitação própria (e não exclusivamente para arrendamento) estariam perfeitamente enquadradas na Lei de Bases.

Em segundo lugar, e sem entrar na discussão, a que já se aludiu na secção 2.7, sobre a distinção entre habitação acessível e acessibilidade à habitação, cite-se o artigo 7.º da Lei de Bases da Habitação: «Incumbe ao Estado estabelecer a criação de um sistema de acesso à habitação com renda compatível com o rendimento familiar» (n.º 2). Assim, o artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 68/2019, que cria o Programa de Arrendamento Acessível, estipula que a renda deve observar um limite geral de preço por tipologia e um limite específico por alojamento, que corresponde a 80 % do valor de referência da renda dessa habitação. Tanto o limite geral de preço por tipologia como o valor de referência da renda estão definidos na Portaria n.º 176/2019, de 6 de Junho. Relativamente ao limite por tipologia, refira-se que os 308 concelhos do país são organizados em seis escalões. O valor de referência é calculado como o produto do valor mediano das rendas por metro quadrado de novos contratos de arrendamento no território onde se localiza o alojamento (para a unidade territorial de menor escala disponível) pela área bruta de construção mais a área excedente à área de implantação, pelo coeficiente do certificado energético e pelo coeficiente de qualidade e conforto. Este coeficiente de qualidade e conforto contempla o tipo de edifício (apartamento, moradia em banda, moradia geminada ou moradia isolada), o estado de conservação (primeira utilização, bom ou satisfatório), o piso, a existência de elevador, o número de lugares de estacionamento, ter a cozinha equipada ou não e estar a casa mobilada ou não.

Note-se que, conforme explicado no capítulo 3, o bem habitação é profundamente heterógeneo e é um bem compósito, sendo que os itens incluídos no coeficiente de qualidade e conforto, primeiro, não capturam todas as características que são valorizadas pelos inquilinos e, segundo, as preferências relativas a eles variam muito. Portanto, sujeitar a renda a limites que têm por base a mediana, num mercado em que a dispersão de valores é tão grande que a mediana tem pouco significado, nomeadamente, porque é a mediana de um universo com características muito distintas, conduz a um problema de selecção adversa: os benefícios concedidos em função de um desconto face a um valor de referência são desinteressantes para os donos dos imóveis mais valorizados, que conseguem no mercado rendas muito superiores ao tal valor de referência, mas atraem aqueles que cobram o mesmo que cobrariam sem a medida.

Embora o artigo 26.º do Decreto-Lei n.º 68/2019 tivesse previsto que o IHRU, I. P., asseguraria a monitorização e a avaliação do desempenho e dos resultados do programa, devendo ser produzido um relatório bianual, não consta que tal avaliação tenha sido feita. Em Novembro de

2022, a comunicação social noticiava a existência de 30 mil candidatos a inquilino para uma oferta de 2 mil casas. As mesmas notícias, baseadas em dados enviados pelo Ministério das Infraestruturas e da Habitação, referiam que, em Agosto, existiriam 900 contratos activos no âmbito do Programa de Arrendamento Acessível. Conclui-se, pois, que a adesão não tem sido significativa, o que potencialmente se relaciona com o explicado problema de selecção adversa.

Esta questão coloca-se também no âmbito da medida em que o Estado arrenda para subarrendar, já que o regime aprovado (Decreto-Lei n.º 38/2023, de 29 de Maio) define que «O preço de renda a pagar pelo IHRU, I. P., deve observar os limites gerais de preço de renda por tipologia em função do concelho onde se localiza o imóvel, previstos na alínea a) do n.º 1 do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 68/2019, de 22 de maio, na sua redação atual» (cfr. n.º 4 do artigo 8.º). Recorde-se que esses limites são por tipologia e por concelho, estando os municípios agrupados em apenas seis escalões. Isto é, o limite para um T2 na freguesia de Santa Clara, onde a mediana do m² é de 9,56 €, é o mesmo que se se localizar na freguesia de Santo António, cuja mediana do m² se situa nos 6,34 €, porque ambas as freguesias pertencem ao concelho de Lisboa. Naturalmente, a ausência de limites também seria problemática, na medida em que poderia colocar o Orçamento do Estado a financiar rendas que o mercado não proporcionaria aos proprietários.

A criação deste regime jurídico do arrendamento para subarrendamento é uma medida que se destina a aumentar o número de casas no mercado de arrendamento, através do reforço da confiança dos senhorios. Este reforço é consentâneo com o princípio da Nova Geração de Políticas de Habitação segundo o qual a mudança na forma tradicional de conceber e implementar as políticas públicas em matéria de habitação acarretaria uma forte cooperação entre os sectores público, privado e cooperativo e também com o artigo 44.º da Lei de Bases da Habitação, que dispõe sobre incentivos e garantias ao mercado privado de arrendamento. Este artigo estabelece concretamente que «o Estado promove condições de segurança, estabilidade e confiança no mercado privado de arrendamento habitacional, nomeadamente através de [...] instrumentos eficazes de defesa dos direitos de senhorios e arrendatários». Ora, medidas como a revogação do período transitório previstos nos artigos 35.º e 36.º do Novo Regime de Arrendamento Urbano, a fixação do valor das rendas nos novos contratos de arrendamento ou o arrendamento forçado de habitações devolutas são geradoras de insegurança, instabilidade e desconfiança no mercado privado. Como numerosos estudos demonstram, este tipo de medida produz resultados contrários ao que se pretendem: provocam uma contracção da oferta, dificultam o acesso ao arrendamento e prejudicam quem se queria proteger.

Faça-se uma referência específica ao arrendamento forçado de habitações, para frisar que, de acordo com a Lei de Bases da Habitação, «para garantir a função social da habitação, o Estado recorre prioritariamente ao património edificado público» (artigo 4.º, n.º 3). Aliás, está nos seus princípios gerais (artigo 3.º) que «o Estado promove o uso efetivo de habitações devolutas de propriedade pública e incentiva o uso efetivo de habitações devolutas de propriedade privada», o que é reafirmado no artigo 28.º. Atendendo a que incentivar e forçar não são compatíveis, esta proposta aparenta estar em contradição com a Lei de Bases da Habitação. Ainda sobre alojamentos devolutos, sublinhe-se que o artigo 5.º justifica o não uso efectivo da habitação com a pendência de acções judiciais que impeçam esse uso, sendo que o artigo 33.º, sobre regulação do mercado habitacional, incumbe o Estado de assegurar a celeridade dos processos judiciais de heranças indivisas que incluam bens imóveis com aptidão habitacional.

Uma das medidas da Lei n.º 56/2023, de 6 de Outubro, que aprova medidas no âmbito da habitação, procedendo a diversas alterações legislativas, é descrita como incentivo à transferência para habitação das casas em alojamento local. Neste âmbito, define-se um novo regime fiscal, onde se inclui a isenção da tributação em sede de IRS e de IRC dos rendimentos prediais para o arrendamento de habitações que transitem do alojamento local (o que pode levantar questões de justiça fiscal face a quem optou sempre por ter a sua propriedade no arrendamento), a criação de uma contribuição extraordinária sobre o alojamento local e o agravamento do IMI, através do coeficiente de vetustez, que para um alojamento local passa a ser sempre um (valor máximo); suspendem-se as novas licenças em todo o território nacional, com exceção dos territórios do interior identificados no anexo à Portaria n.º 208/2017, de 13 de julho; determina-se a reapreciação das actuais licenças em 2030, passando as novas licenças a ser concedidas por cinco anos e sujeitas a renovação; estabelece-se a caducidade das licenças por qualquer causa de transmissão; introduz-se a possibilidade de condomínios porem termo às licenças emitidas sem a sua aprovação; e alargam-se as competências de fiscalização às Juntas de Freguesia.

Se anteriormente se referiu a ausência de um diagnóstico, este é um domínio em que tal não sucede. A relação entre alojamento local e preços da habitação tem sido objecto de diversos estudos e existe um especificamente para o caso de Lisboa. Foi conduzido por Duarte Gonçalves, Susana Peralta e João Pereira dos Santos¹, que usaram a política de zonas de contenção em Lisboa para investigar o impacto da proibição de registos no centro de Lisboa no mercado imobiliário. Como esta reforma foi implementada em duas fases, ela providenciou um contexto *quasi* experimental. Isto é, as freguesias nas quais se aplicou a suspensão em 2019 funcionaram como grupo de controlo para as freguesias que tiveram aquela limitação logo em 2018. Os seus resultados mostram que os preços nas freguesias primeiramente atingidas pela medida subiram 9% abaixo do que aconteceu com o grupo de controlo. Assim, os autores concluem que há uma relação entre o crescimento do alojamento local e o dos preços das casas, mas que esse está longe de ser o único factor e nem será, provavelmente, o principal. Por isso, generalizar ao país uma medida que foi aplicada com limitado sucesso a algumas freguesias de Lisboa desrespeita o propósito de conceber política de habitação com base em conhecimento .

A definição de zonas de contenção em Lisboa foi feita ao abrigo do artigo 15.º-A do Decreto-Lei n.º 128/2014, de 29 de Agosto, que aprova o regime jurídico da exploração dos estabelecimentos de alojamento local, aditado pela Lei n.º 62/2018, de 22 de agosto, segundo o qual as câmaras municipais podem aprovar, por regulamento e com deliberação fundamentação, a existência de áreas de contenção, nas quais podem existir limites relativos ao número de estabelecimentos de alojamento local, que podem ter em conta limites percentuais em proporção dos imóveis disponíveis para habitação, devendo estas áreas de contenção ser reavaliadas, no mínimo, de dois em dois anos. Ou seja, a suspensão de novas licenças era já uma prerrogativa das autarquias, no respeito de um outro princípio da Lei de Bases da Habitação, o da descentralização administrativa e subsidiariedade, reforçando uma abordagem de proximidade, que esta proposta legislativa vem violar.

¹ Gonçalves, D., Peralta, S. & Pereira dos Santos, J., (2022) “Short term rentals and real estate prices in Lisbon: boom and ban”, in The real estate market in Portugal: Prices, rents, tourism and accessibility. Rodrigues, P. M. M. (ed.). Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos, p. 107-123.

No que aos condomínios concerne, a sua oposição ao exercício da actividade de alojamento local já estava prevista no n.º 2 do artigo 9.º, bastando uma decisão de mais de metade da permissão do edifício baseada na prática reiterada e comprovada de actos que perturbassem a normal utilização do prédio, que causassem incómodo ou que afectassem o descanso dos condóminos. A alteração que agora se quer introduzir, possibilitando que os condóminos cancelem o registo sem qualquer fundamentação, vai permitir que um titular de alojamento local que tenha mais de metade da permissão anule a concorrência que se situe no mesmo prédio ou que alguns condóminos vendam a sua objecção ao cancelamento do registo, por exemplo. Nada que tenha que ver com política de habitação, nem que se enquadre no princípio da participação e do envolvimento dos cidadãos na concepção da política pública preconizado pela Lei de Bases da Habitação.

Novamente, este conjunto de medidas destinadas ao alojamento local evidencia uma confusão entre incentivar e forçar, mormente através das alterações em sede fiscal. Em particular, a contribuição extraordinária sobre o alojamento local pode revelar-se financeiramente inoportuna para muitos dos operadores. Note-se, por exemplo, que a sua fórmula não tem em linha de conta o período de funcionamento do estabelecimento, calculando a base tributável através de um coeficiente económico onde entra o rendimento médio anual por quarto disponível em alojamento local apurado pelo INE, sendo que este indicador só existe para estabelecimentos com dez ou mais camas. Mas também a decisão de reavaliar as actuais licenças em 2030, passando-as para temporárias, significa introduzir um enorme foco de instabilidade e incerteza num sector que tem contribuído bastante para o crescimento económico do país.

CONCLUSÃO

A habitação é um direito humano, consagrado na Constituição. É a base para aceder a outros direitos fundamentais, como a saúde, a educação ou o emprego. Aquilo que constitui o direito à habitação vai, por isso, além da mera existência de um tecto, implicando a disponibilidade de serviços, materiais, equipamentos e infraestruturas, a habitabilidade, a facilidade de acesso, o respeito pelo meio cultural, a localização, a segurança legal da ocupação e a acessibilidade económica. Um diagnóstico das carências habitacionais deve, pois, olhar para estes vários aspectos.

O Programa Nacional de Habitação apresenta a subida dos preços da habitação como o problema a que é preciso responder. No entanto, o bem habitação tem características muito especiais que tornam muito particular o funcionamento do seu mercado. O modo como se forma o seu preço implica que o facto de este estar a subir, mesmo que acima do crescimento do rendimento, não significa per se que o direito à habitação esteja a ser comprometido. Aliás, os indicadores relativos à acessibilidade económica de que dispomos não revelam a existência de um problema, mostrando a importância de se efectuar uma análise mais fina, que permita compreender qual é a situação concreta de diferentes segmentos da população. É preciso caracterizar a procura de habitação (saber quem procura casa, que casa e onde), bem como a oferta existente, identificando potenciais desequilíbrios. Só assim se poderão definir políticas públicas que corrijam estes e que promovam o cumprimento do artigo 65.º da Constituição.

20

Sobre

A SEDES

A SEDES é uma das mais antigas associações cívicas portuguesas, operando, desde 1970, como um “think tank” independente, comprometido a pensar Portugal ao centro. A sua missão é promover o desenvolvimento económico e social do país, através de contributos especializados e plurais em vários setores das políticas públicas.

23