

Retrato da Habitação em Portugal: Características e Recomendações

Associação Lisbonense de Proprietários | 2011

1. Introdução

O sector da habitação é central para o desenvolvimento económico de um país. São visíveis os efeitos multiplicadores deste sector na produção, no emprego e, sobretudo, na qualidade de vida das pessoas. É um assunto de interesse de toda a sociedade até porque quando a necessidade humana básica de ter um local para viver não é satisfeita, provocam-se inúmeros conflitos e intensos desequilíbrios na sociedade. A situação da habitação condiciona de uma forma determinante a condição de vida das populações. É por essa razão que o direito a uma habitação condigna integra o vasto conjunto de direitos consagrados na Constituição da República Portuguesa. A importância deste sector aconselha, assim, o empenho acrescido para produzir e desenvolver conhecimento que sirva de base aos processos de tomada de decisão.

Nas últimas três décadas, o investimento do sector da habitação esteve concentrado na construção de novos edifícios. Neste período, o mercado do arrendamento desceu para níveis muito baixos, dando lugar a um florescente mercado de compra de habitação própria, como veremos adiante. Esta transformação foi grandemente auxiliada pelo desenvolvimento de uma política concertada de apoio ao mercado da venda e abaixamento das taxas de juro bancárias, a partir do processo de convergência das moedas nacionais que levou à adesão ao Euro. Como faltou coragem política para acabar com o congelamento das rendas, que determinava a falta de oferta de habitações para alugar, e escasseavam soluções para resolver a questão da habitação, as pessoas foram praticamente empurradas para a aquisição de imóveis, incentivadas pela massificação do acesso ao crédito, mesmo as famílias com menor rendimento. Uma solução enganadora que resultou na alavancagem das dívidas,

levando as famílias a aceitarem créditos superiores ao que, objectivamente, podiam pagar.

A Constituição de 1976, no seu Artigo 65.º, considera a habitação como um direito que assiste a todos os portugueses, cabendo ao Estado desenvolver políticas públicas que possibilitem que aquele cânone constitucional se torne uma realidade concreta. Não existe, porém, uma política de habitação eficaz sem a participação plena e articulada de todas as componentes do mercado e de todos os sectores sociais que estão envolvidos nesta espécie de fenómeno social totalⁱ que é a habitação. Tal significa que é necessário encontrar um equilíbrio justo entre as partes envolvidas para, justamente, cumprir aquele preceito constitucional, em benefício da sociedade e do país.

Muito embora se reconheçam alguns esforços legislativos no desenvolvimento da política de habitação em Portugal, após a Constituição de 1976¹, este sector permanece restringido ao mercado de aquisição de casa própria, com todas as consequências políticas, económicas e sociais que daí advém. Assim, para a satisfação de uma necessidade básica constitucionalmente reconhecida, ao povo português, não é praticamente dada qualquer alternativa credível senão a aquisição de casa própriaⁱⁱ.

Disso são exemplos as políticas que promoveram o acesso ao crédito e incentivaram a aquisição de casa própria, sacrificando o mercado de arrendamento. Em 2001, em resultado desta orientação, mais de 75% dos alojamentos eram ocupados pelo respectivo proprietário. Vinte anos antes, em 1981, apenas 57% dos alojamentos de residência habitual eram ocupados pelos proprietários.

À medida que se aumentava o número de proprietários, o número de arrendatários descia consideravelmente: de 39% em 1981 passaram para 21% em 2001.

Estas políticas tiveram como resultado o aumento incontrolável dos encargos financeiros para as famílias, e o enfraquecimento do mercado de arrendamento e conseqüente pauperização dos rendimentos dos senhorios, dificultando, assim, a conservação das cidades e a reabilitação urbana. Apostou-se mais na construção nova em detrimento da tão necessária requalificação das nossas vilas e cidades.

¹ Designadamente a Lei n.º 46/85, de 20 de Setembro.

Verifica-se que, nas últimas três décadas, o número de alojamentos praticamente duplicou e registou um ritmo de crescimento sempre superior ao número de famílias, o que colocou Portugal com o segundo maior rácio de habitação por agregado familiar no seio da União Europeiaⁱⁱⁱ. Os efeitos destas políticas conduziram à actual situação do sector imobiliário: existem, em Portugal, cerca de 350 mil casas à venda² e a tendência é para subir. A crescente dificuldade em honrar os encargos dos financiamentos bancários, por parte dos cidadãos e empresas, e a crescente dificuldade de vida dos senhorios, com a conseqüente degradação das habitações, são as faces visíveis desta crise que dividiu a sociedade entre uma maioria de cidadãos e empresas hipotecadas e uma minoria de grupos financeiro-imobiliários que enriqueceram com a especulação do solo e dos edifícios^{iv}.

Para aferirmos o peso da especulação no nosso mercado habitacional basta comparar os preços médios do metro quadrado de habitação em Lisboa (3 552 Euros) com os de Berlim, capital da Alemanha (1 400 Euros). É fácil de perceber que ganhando os alemães três vezes mais que os portugueses, o facto de as casas em Lisboa serem 2,3 vezes mais caras que em Berlim tem inevitáveis conseqüências sociais^v. Só no primeiro semestre de 2011, construtoras e particulares entregaram 3060 habitações a instituições financeiras, por não conseguirem pagar as prestações do crédito³.

Perante este cenário, o presente relatório pretende compreender as razões subjacentes a esta crise no mercado imobiliário, analisando o mercado de habitação própria, de arrendamento e da reabilitação urbana, e quais as respostas e alternativas possíveis neste contexto. Nesse sentido, este relatório também integra uma consulta a 196 senhorios que são parte integrante deste processo e das soluções a desenvolver.

A fase de reajustamento e incerteza económica em que vive este sector em crise poderá ser o ponto de partida para se corrigirem os erros do passado e se planearem novas estratégias para reequilibrar e normalizar o sector. Assim, as recomendações aqui apresentadas têm um papel fundamental no relançamento da economia nacional, na requalificação do nosso tecido urbano e, sobretudo, na melhoria das condições de habitação e de vida da população portuguesa.

²Dados da Agência Imobiliária ERA citados pelo Diário Económico em 20/07/2011.

³Notícia do Correio da Manhã em 20-07-2011, citando números da APEMIP - Associação das Empresas de Mediação Imobiliária. O mês de Maio foi o que registou maior número de casas devolvidas (650), seguido por Junho (600).

2. O Mercado Imobiliário em Portugal

O mercado imobiliário transacciona um bem essencial, imperecível e imprescindível à vida humana – o espaço para habitar e trabalhar^{vi}.

O mercado da construção nacional sofreu enormes transformações com a adesão de Portugal à Comunidade Europeia. O acesso aos financiamentos comunitários permitiu um aumento significativo nos investimentos em infra-estruturas e a possibilidade de Portugal integrar o primeiro grupo de países constituintes da moeda única desencadeou, a partir de 1995, um rápido processo de redução das taxas de juro, com enormes repercussões no sector da construção, sobretudo da habitação. A considerável escassez da oferta de habitação, associada a um clima de optimismo e a referida redução das taxas de juro, fez disparar o mercado imobiliário. Perante esta conjuntura, à qual se acresce a construção da Expo98 e infra-estruturas associadas, o sector da construção atingiu o maior pico de produção em toda a sua história.

Porém, depois de ter atingido estes resultados assinaláveis na década de 90, tanto ao nível da construção de equipamentos, como ao nível da habitação, este sector tem vindo, nos últimos anos a reduzir, drasticamente, a sua actividade.

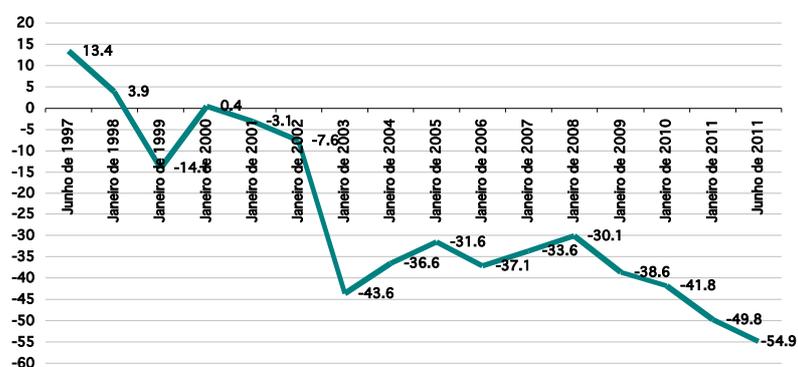
As actuais projecções do Banco de Portugal^{vii} para a economia portuguesa apontam para uma redução acentuada e generalizada da procura interna pública e privada, incluindo o consumo e o investimento^{viii}.

O Boletim Económico do Banco de Portugal - Verão 2011 - indica que *a actividade no sector da construção deverá manter a tendência de redução que tem vindo a exhibir nos últimos anos, em linha, em particular, com a evolução projectada para o investimento em habitação e para o investimento das administrações públicas*. Diante a actual incerteza dos mercados financeiros, mercados usados pelos particulares e empresas para financiar as suas decisões de investimento, determinados negócios foram suspensos, e as actividades mais arriscadas adiadas.

Igualmente, a necessidade de um maior controlo orçamental e contenção nas despesas públicas tem restringido o sector da construção, nomeadamente o mercado das obras públicas. Esta tendência deverá ser reforçada ao longo do horizonte de projecção por eventuais condições mais restritivas de acesso ao crédito^{ix}, como veremos adiante.

Perante este cenário, não é de espantar que o indicador de confiança (saldo de respostas extremas) mensal da construção tenha registado descidas significativas nos últimos anos. De facto, as descidas mais acentuadas observaram-se em Janeiro de 1999 e Janeiro de 2003, seguida de uma ligeira recuperação a partir de 2004 e, desde 2008, ano fortemente marcado pela crise financeira internacional, precipitada pela falência do banco de investimento americano Lehman Brothers, no processo também conhecido como a “crise do subprime”, a confiança no sector da construção tem diminuído continuamente.

Figura 1 - Indicador de confiança (saldo de respostas extremas) mensal da construção (em %) – Junho de 1997 a Junho de 2011

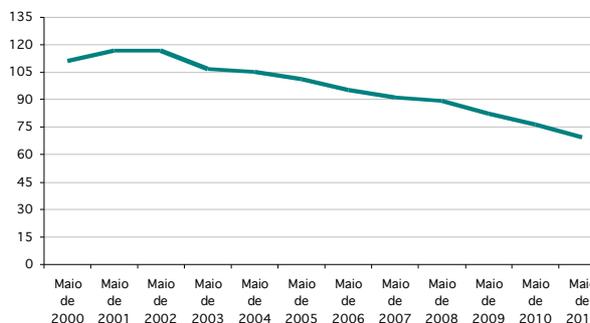


Fonte: INE

De facto, após a rápida expansão registada na segunda metade da década de 90, o mercado da construção tem registado, actualmente, níveis de confiança muito baixos, com consideráveis quebras acumuladas de investimento, especialmente no sector da habitação, tendo, igualmente, descido o índice do emprego na construção e obras públicas, como se pode observar na figura seguinte.

Figura 2 – Índice de emprego na construção e obras públicas - bruto (Base 2005); Mensal (Entre os anos 2000 e 2011)

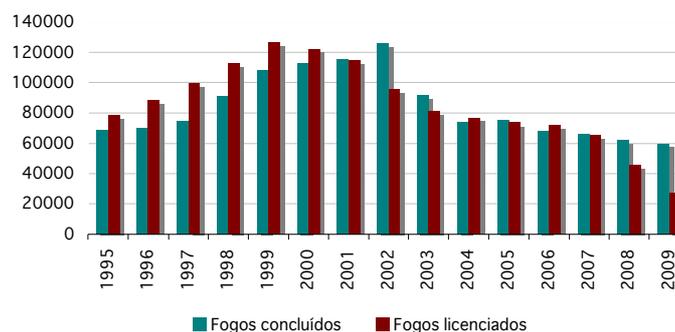
Fonte: INE



Consequentemente, esta crise no segmento da habitação traduz-se numa redução significativa do número de fogos concluídos e fogos licenciados, conforme a figura que a

seguir se apresenta.

Figura 3 – N.º de fogos concluídos e n.º de fogos licenciados em construções novas para habitação familiar; Anual (1)



Fonte: INE

O comportamento desta figura evidencia a tendência de diminuição, tanto do número de fogos licenciados em construções novas para habitação familiar, como do número de fogos concluídos entre os anos 1995 e 2009, sendo este declínio mais acentuado a partir, precisamente do ano de 2008, ano em que as condições de acesso ao crédito se tornaram mais restritivas. Em 2009, foram, assim, licenciados perto de 30 mil fogos e mais de 60 000 foram concluídos.

Taxas de juro e acesso ao crédito à habitação

A criação de uma zona monetária unificada exige a convergência de alguns indicadores económicos, sobretudo, quando essa nova moeda não é garantida por um orçamento comum. Para que Portugal pudesse integrar o primeiro grupo de países constituintes da moeda única exigia-se o cumprimento dos critérios de convergência que iriam reduzir algumas diferenças entre Estados-membros com implicações na manutenção de uma moeda única. Os critérios de convergência expostos no n.º 1 do Artigo 121.º do Tratado que instituiu a Comunidade Europeia (TCE) abrangiam a estabilidade dos preços, a situação das finanças públicas, as taxas de câmbio e as taxas de juro a longo prazo⁴.

Começando pela estabilidade dos preços, o Tratado dispõe que a taxa de inflação de um Estado-Membro não deve exceder em mais de 1,5% a dos três Estados-Membros que apresentam os melhores resultados relativamente à estabilidade dos preços observados no ano anterior ao exame da situação do Estado-Membro. Relativamente às finanças públicas, os Estados-membros têm que assegurar a sua sustentabilidade, que será traduzida pelo facto

⁴ O n.º 1 do artigo 121.º, ex-segundo período do n.º 2 do artigo 122.º e ex-n.º 5 do artigo 123.º TCE foi, entretanto, revisto, sendo substituído pelo artigo 140.º do Tratado Sobre o Funcionamento da União Europeia.

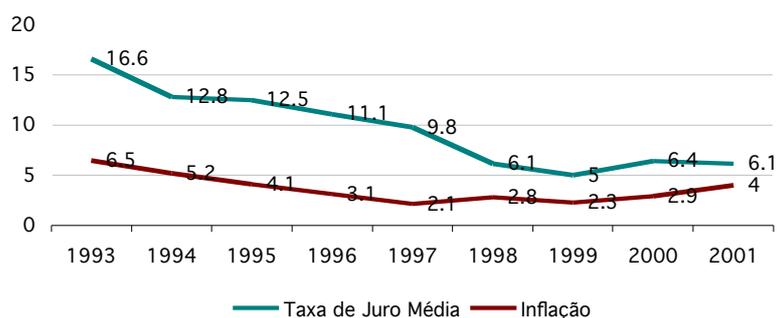
de ter alcançado uma situação orçamental sem défice e dívida pública excessiva. Quanto às taxas de câmbio, o Tratado prevê: *“a observância, durante pelo menos dois anos, das margens normais de flutuação previstas no mecanismo de taxas de câmbio do Sistema Monetário Europeu, sem ter procedido a uma desvalorização em relação à moeda de qualquer outro Estado-Membro”*⁸.

Por último, o Tratado refere que o carácter duradouro da convergência alcançada pelo Estado-Membro deve igualmente reflectir-se nos níveis das taxas de juro a longo prazo, o que significa que, na prática, as taxas de juros nominais a longo prazo não devem exceder mais de 2% da taxa, no máximo, dos três Estados-Membros que apresentam os melhores resultados relativamente à estabilidade dos preços.

Este processo encerra com a fixação irrevogável das taxas de câmbio entre as moedas participantes da zona Euro e, a partir de 1999, as entidades nacionais deixam de controlar as taxas de juro do mercado interbancário, passando este controlo para o Banco Central Europeu. A fixação dessa taxa, a Euribor, funciona como taxa de referência para os empréstimos concedidos pelos bancos para a compra de habitação.

A figura que a seguir se apresenta permite observar que de uma taxa de juro média contratada nos empréstimos à habitação de 16,6% em 1993 passou-se para um valor de apenas 5,0% em 1999, a mais baixa deste intervalo, e, em 2001, esta taxa foi de 6,1%. Observa-se, igualmente, que a inflação acompanha o movimento da taxa de juro média, tendo atingido seu valor mais baixo em 1997.

Figura 4 – Inflação e taxa de juro média do crédito à habitação (em %)



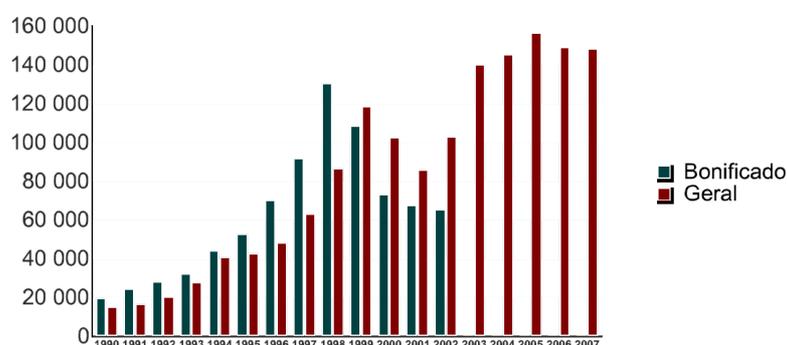
Fonte: Banco de Portugal

Previsivelmente, esta diminuição acentuada do preço do dinheiro, bem como, a acessibilidade do crédito por via da liberalização dos mercados financeiros, tornou possível o sonho de ter casa própria para milhares de portugueses, mesmo aqueles com rendimentos mais modestos. Estas medidas favoreceram o crescimento do Mercado de Habitação Própria

em detrimento do Mercado de Arrendamento, que foi perdendo expressão ao longo das décadas seguintes^{xi}.

Corroborando esta afirmação, podemos observar na figura seguinte o aumento exponencial dos contratos de crédito à habitação, entre 1990 e 2007, em ambos regimes, geral e bonificado. O número total de contratos assinados cresceu de forma significativa, sobretudo a partir da segunda metade da década de 90 e, depois do arrefecimento registado neste sector entre 1999 e 2001, a tendência permaneceu de subida até 2007.

Figura 5 – Número de contratos celebrados no crédito à habitação entre 1990 e 2007 (Regime geral e bonificado)



Fonte: Direcção Geral do Tesouro e Finanças

O regime de crédito bonificado^{xii} vigorou até 30 de Setembro de 2002 não sendo possível, desta forma, contratar novas operações de crédito à habitação sob este regime. Verifica-se que o crédito bonificado, entre 1990 e 1998, absorveu muitos mais contratos que o regime geral, o que diz muito da importância deste regime para as famílias mais carenciadas. Tendo presente que a generalidade dos empréstimos à habitação bonificados foi contratada pelo prazo máximo de reembolso de 30 anos, a Portaria n.º 310/2008 de 23 de Abril veio alinhar as respectivas condições de renegociação, em termos de prazo de amortização, permitindo que a duração dos empréstimos fosse livremente acordada entre as partes e alterada ao longo da sua vigência^{xiii}. Analisando de uma forma mais fina, todos estes mecanismos tornaram mais fácil o acesso ao crédito, mas contribuíram para distorcer o preço da habitação e lançaram as sementes do crescimento de uma bolha imobiliária: o crédito serviu apenas para multiplicar por cinco ou mais vezes o preço real dos imóveis, apesar do seu custo de construção se ter mantido constante^{xiv}.

Todavia, a actual situação das taxas de juro é substancialmente diferente. De acordo com os

últimos dados do INE, a taxa de juro e prestação média no crédito à habitação acentuam uma tendência crescente. Refere o INE que a taxa de juro implícita no crédito à habitação aumentou em Junho de 2011, pelo 12º mês consecutivo. No 1º semestre de 2011, a prestação média vencida aumentou 3,7% e 5,5% em relação, respectivamente, ao 2º e ao 1º semestre de 2010.

Resumindo, o aumento da população portuguesa no início da década de 80, devido em grande parte ao regresso dos portugueses de África e da emigração, gerou um significativo acréscimo das carências habitacionais que, facilitadas pela disponibilidade dos bancos (por exemplo, a “poupança-habitação”), pela descida das taxas de juro e pela diminuição da inflação, impulsionaram o mercado de aquisição de casa própria. Porém, os efeitos colaterais destas medidas foram o crescimento expressivo do endividamento das famílias, tendo em 2009 atingido um máximo de 79,6% de peso do crédito a habitação no endividamento das famílias, segundos dados do Banco de Portugal^{xv}.

2.1. O Mercado de Habitação Própria

O que se observa no mercado de habitação própria, presentemente, é que se passou de uma carência habitacional para um excedente. De acordo com os Censos de 2001, no período intercensitário de 1991 e 2001, o parque habitacional registou uma forte expansão, consubstanciando-se num aumento de 20,5%. Apesar de já em 1991 se registar um rácio de 1,3 alojamentos por família, o ritmo de crescimento dos alojamentos permaneceu entre 1991 e 2001 superior ao ritmo de crescimento das famílias (16%), evidenciando o aumento dos alojamentos de residência não habitual (sazonais ou vagos)^{xvi}.

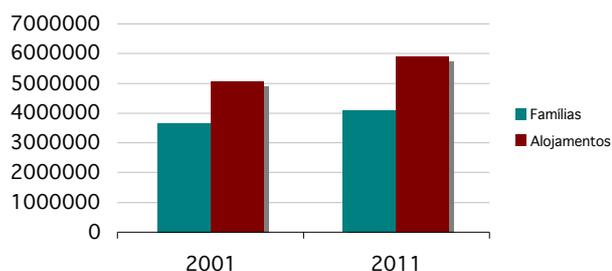
A inexistência de políticas concretas para a habitação associadas às facilidades na aquisição de casa própria, conduziu os portugueses não só a um progressivo endividamento, na expectativa de que um dia iriam ter algo seu, como incentivou, desproporcionadamente, o mercado da construção. Este, na expectativa de mais lucros, continuou a construir casas, crescendo, assim, o número de habitações por vender.

De acordo com o relatório para o Plano Estratégico da Habitação 2008-2013, que analisa comparativamente os dois últimos Censos de 1991 a 2001, essa tendência é cada vez mais visível:

“Nas últimas décadas as dinâmicas habitacionais ultrapassam largamente a evolução do

número de famílias residentes. Parte-se de uma situação relativamente equilibrada em 1981 para uma condição excedente em 2001. Ou seja, passa-se de uma situação em que o número de alojamentos era ligeiramente superior ao número de famílias, para um contexto em que o número de fogos é largamente superior face ao número de famílias residentes^{xvii}.

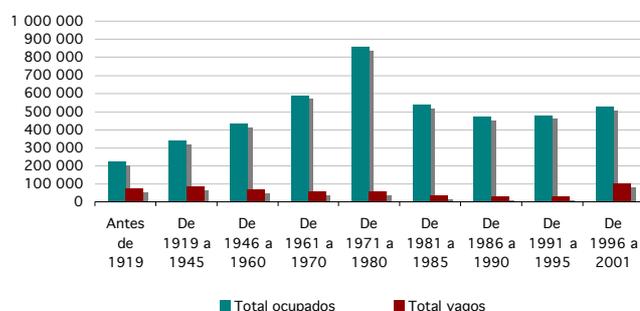
Figura 6 – Número de famílias e alojamentos em 2001 e 2011 (Fonte: INE)



A figura que se apresenta a seguir confirma esta tendência, para o intervalo decenal de 2001-2011: a diferença entre famílias e alojamentos em 2001 é muito inferior que em 2011.

Cerca de 11% dos alojamentos familiares clássicos encontravam-se vagos em 2001, um valor ligeiramente superior aos registados em 1991. As regiões da Grande Lisboa e do Grande Porto, Alentejo e Serra da Estrela são as que registam as maiores proporções de alojamentos vagos.

Figura 7 – Alojamentos clássicos, segundo a forma de ocupação, entre 1919 e 2001



É evidente, nesta figura, uma diminuição dos alojamentos vagos na década de 80, iniciando uma tendência crescente a partir de 1991.

Fonte: INE (Censos 2001)

Só a partir desta data é que o número de alojamentos vagos apresenta uma tendência crescente, antevendo, um pouco, a situação que se vive actualmente, em que mais de 11% dos alojamentos familiares clássicos estão desocupados, a terceira maior percentagem de casas desocupadas da Europa Ocidental (apenas ultrapassada pela Itália e Espanha)^{xviii}. É curioso observar que até 1986 existiam mais alojamentos familiares clássicos para alugar do que para venda, que só ganhou expressão a partir de 1991, como referido.

A habitação secundária ou sazonal, propriedade dos ocupantes, começa a ter expressão em

Portugal a partir da década de 70, como se pode observar na figura 9.

Figura 8 - Alojamentos clássicos vagos - para venda, aluguer, demolição e outros

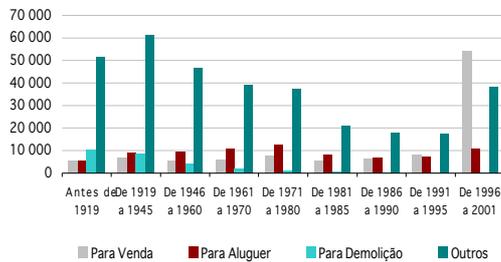
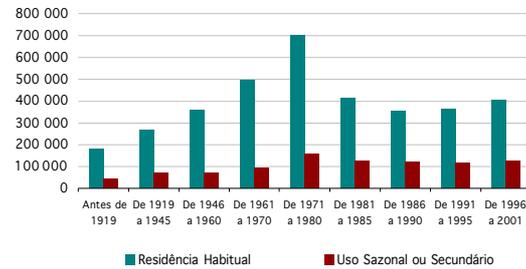


Figura 9 - Alojamentos clássicos ocupados, propriedade dos ocupantes



Em 2001, cerca de 1/5 do parque habitacional português era de uso sazonal ou secundário, como se pode observar, tendo este valor aumentado face a anos anteriores e é extensível a todas as regiões.

Cerca de 75% dos alojamentos, em 2001, eram ocupados pelos proprietários, consubstanciando, assim, umas das taxas mais elevadas da Europa. Esta proporção seguiu a tendência crescente do mercado, aumentando aproximadamente 11% face a 1991, facto que corrobora o acesso generalizado da população portuguesa à habitação própria na última década^{xix}. Em contraste, a proporção dos alojamentos arrendados diminuiu de 28% em 1991 para 21% em 2001, imperando os contratos renováveis a prazo.

Já foi visto que a conjuntura vivida no final de década de 90 e início da década de 2000 facilitou a aquisição massiva de casa própria, mas interessa, também, perceber que, possivelmente, as famílias portuguesas não tinham muitas alternativas. As restrições da oferta no mercado de arrendamento, como resultado do congelamento das rendas, durante muitas décadas, e da rigidez do regime jurídico do arrendamento condicionaram o arrendamento privado^{xx}. Acresce, ainda, o facto dos preços dos novos arrendamentos do regime de renda livre serem, maioritariamente, superiores às mensalidades correspondentes à aquisição de habitação própria e com as dificuldades em aceder à habitação social, às famílias portuguesas restava apenas a alternativa da compra de casa.

A verdade é que Portugal nunca investiu numa política de arrendamento consistente, até agravou o sector quando incentivou a compra de casa própria. De facto, a política de congelamento das rendas instituída na Primeira República e expandida durante o Estado

Novo inibiu a rentabilidade do mercado de arrendamento e provocou a degradação generalizada do parque locativo e o desinteresse de potenciais investidores na aquisição de prédios para gerar rendimento. Os efeitos destas medidas permanecem até hoje, uma vez que persiste um número muito significativo de rendas abaixo dos 100 Euros, como veremos a seguir.

2.2. O Mercado de Arrendamento

A actual situação do Mercado de Arrendamento nacional resulta da sua secundarização face a aquisição de casa própria, muito mais eficaz em termos do retorno do investimento, e dos sucessivos regimes de renda que, ao longo de praticamente um século, foram sempre edificados à luz dos diferentes contextos políticos e económicos.

Senão vejamos: a primeira intervenção legislativa sobre o congelamento das rendas foi em Novembro de 1910, onde se fixaram as normas fiscais do arrendamento urbano e se congelaram as rendas pelo prazo de um ano^{xxi}. Cerca de quatro anos depois, no período da Grande Guerra (1914-1918), o Decreto n.º 1079 congelava as rendas nos contratos existentes e nos novos contratos, com a excepção das de montante elevado, contornando o despejo por conveniência do senhorio, uma vez que o novo contrato deveria manter a renda anterior. A Lei n.º 828, de 28 de Setembro de 1917, veio declarar ser *“expressamente proibido aos senhorios ou sublocadores [...] intentarem acções de despejo que se fundem em não convir-lhes a continuação do arrendamento, seja qual for o quantitativo das rendas”*^{xxii}.

O Decreto n.º 4499, de 27 de Junho de 1918, veio regular a matéria do arrendamento urbano, tentando pôr fim à multiplicidade de diplomas existentes na matéria, mantendo o congelamento das rendas (artigo 45.º) e a proibição dos despejos por conveniência do senhorio (artigo 46.º). Alguns anos mais tarde, assiste-se a alguma evolução legislativa no sentido de se *“descongelarem”* as rendas, designadamente a Lei n.º 1368, de 21 de Setembro de 1922, o Decreto n.º 9118, de 10 de Setembro de 1923 e a Lei n.º 1662, de 4 de Setembro de 1924, que possibilitou actualizações de rendas na base, considerando, no entanto, que estas regras eram transitórias^{xxiii}. Com a aprovação da Lei n.º 2030, de 22 de Junho de 1948, foi admitida a actualização das rendas, mas fora dos grandes centros urbanos de Lisboa e do Porto. Este diploma veio tratar de assuntos variados, com relevo para a expropriação por utilidade pública e para o direito de superfície. A liberdade de fixação das

rendas manteve-se para o primeiro ou para novos arrendamentos.

Nas vésperas da Revolução de 1974, havia numerosas rendas, em Lisboa e no Porto, que não eram actualizadas desde o imediato pós-guerra. Esta situação fazia com que *“o benefício concedido aos antigos inquilinos de Lisboa e do Porto estar no fundo a ser pago, com larga soma de juros, pelos novos arrendatários, de quem os proprietários exigem (até certo ponto justificadamente, dada a estagnação forçada do contrato) rendas que são excessivas para o padrão médio das remunerações do trabalho”*, disse o então ministro da Justiça, em comunicação à Assembleia Nacional, em 1966^{xxiv}.

A Revolução de 1974 não veio alterar o arrendamento urbano, retomando, inclusive, muitos dos caminhos trilhados durante a Guerra de 1914-1918 sem deles retirar os devidos ensinamentos. De certo modo, a situação foi mais grave, porquanto assente numa situação que desde 1948 já estava embargada.

Embora considerando que o tema tratado devesse inserir-se num contexto mais amplo, o Decreto-Lei n.º 148/81, de 4 de Junho introduz o regime de renda livre ou o regime de renda condicionada.

Em 1985, houve uma tentativa de correcção a partir da publicação da Lei n.º 46/85, de 20 de Setembro, que instituiu o princípio da actualização anual de todas as rendas, de acordo com os coeficientes a aprovar pelo governo e para compensar os aumentos das rendas, foi instituído o subsídio de renda para os arrendatários de baixo rendimento (apesar de percentualmente elevados, os pedidos de subsídio ficaram muito aquém do previsto). Esta correcção estabeleceu uma taxa superior (correcção extraordinária) para as rendas fixadas antes de 1980, segundo coeficientes que variavam de acordo com a condição do prédio e a data da última actualização^{xxv}.

Contudo, esta intervenção pecou por ser tardia, pois a partir desta altura, também os incentivos para a aquisição de casa própria começaram a estruturar-se.

Não obstante as evoluções introduzidas por este quadro legislativo, a política de habitação continuava condicionada e circunscrita ao mercado de aquisição de habitação própria, mas o Regime de Arrendamento Urbano, Decreto-lei nº 321-B/90 de 15 de Outubro, veio dar algum fôlego ao mercado do arrendamento.

No entanto, as transformações impostas pelo Regime de Arrendamento Urbano (RAU), designadamente o estabelecimento das regras que viabilizem alcançar um preço de equilíbrio entre a oferta (*stock* de fogos) e a procura, só se poderão verificar, por completo, à medida que forem desaparecendo as situações referentes a contratos antigos (celebrados há mais de 30 anos) e cujos montantes de renda estiveram congelados durante longos anos^{xxvi}.

Perante esta realidade, emerge o Novo Regime de Arrendamento Urbano que procurou responder à questão dos muitos arrendamentos anteriores a 1990, onde, em regra, imperam as rendas baixas, tornando os senhorios cada vez menos capazes de zelarem pela manutenção dos edifícios. Ora, tendo presente que uma parte significativa dos arrendamentos urbanos são contratos antigos, mesmo que os senhorios tenham interesse na reabilitação dos seus prédios, podem não ter meios para a realizar, pois o rendimento obtido com a receita das rendas poderá ser insuficiente, como veremos adiante, na análise do inquérito realizado aos senhorios.

Ninguém beneficia com este sistema, senão vejamos: temos, por um lado, inquilinos com rendas sem qualquer correspondência com o valor de mercado e que residem (muitas vezes sem alternativa) em locais sem as mínimas condições de habitabilidade; temos os senhorios, alguns descapitalizados e sem condições financeiras para intervir no seu edificado (por dificuldades em aceder ao crédito para obras, ou indeferimentos em programas públicos para a requalificação promovidos pelo Estado ou autarquias); e temos todos os restantes, os portugueses, que assistem desolados à acentuada degradação do seu património histórico e da memória do seu país. Segundo a Associação dos Industriais da Construção Civil e Obras Públicas (AICCOPN), há 800 mil imóveis a precisar de obras e 200 mil em muito mau estado de conservação. Este fenómeno degrada os centros urbanos, reflecte-se no meio ambiente, na segurança e, indirectamente, no turismo.

Regimes de renda no Regime de Arrendamento Urbano (RAU) ⁵

RAU	Regime de Arrendamento Urbano, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 321-B/90, de 15 de Outubro
------------	---

⁵ Art.º 77 do Decreto-Lei n.º 321-B/90, de 15 de Outubro.

Regime de renda livre	A renda inicial é estipulada por livre negociação entre as partes, sendo a sua actualização feita com base nos “coeficientes de actualização” publicados através de portaria (artigo 78º).
Regime de renda condicionada	Regime de renda que, após negociação, não pode exceder por mês o duodécimo do produto resultante da aplicação da taxa das rendas condicionadas ao valor actual do fogo, no ano da celebração do contrato (artigo 79º e 81)
Regime de renda apoiada ou social	O montante da renda é subsidiado, vigorando regras específicas quanto à sua determinação e actualização. Ficam sujeitos a este regime os alojamentos construídos ou adquiridos para arrendamento habitacional pelo Estado e seus organismos autónomos, institutos públicos e autarquias locais, e pelas instituições particulares de solidariedade (artigo 82º). O regime de renda apoiada fica sujeito a legislação própria, aprovada pelo Governo.

Antes do RAU, existiam dois tipos de renda (livre e actualizada) até 1985, data em que surge a renda apoiada. A renda livre era estipulada por negociação e não tinha limites; A renda actualizada era também determinada por negociação, mas estabeleciam-se limites por referência; E, por último, a renda apoiada era baseada num subsídio de renda.

Novo Regime de Arrendamento Urbano (NRAU)

O Novo Regime de Arrendamento Urbano (NRAU) aprovado em 27 de Fevereiro de 2006, através da Lei nº 6/2006, estabelece um regime especial de actualização das rendas urbanas antigas, mesmo para os contratos celebrados até 1990, anteriores ao RAU. O regime previsto na nova Lei tinha como objectivo central modernizar o mercado de arrendamento, procurando, de forma gradual, um maior equilíbrio no mercado. O processo de actualização das rendas anteriores ao Regime de Arrendamento Urbano é necessariamente complexo, uma vez que implica uma avaliação fiscal do imóvel, de modo a que o valor da renda reflecta o valor do bem. Implica, conseqüentemente, disponibilidade de capital por parte do proprietário, mesmo antes de conseguir actualizar a sua renda. Este valor é depois conjugado com o coeficiente de conservação do imóvel e, apurado o valor da renda, a sua aplicação aos arrendamentos antigos é feita de forma faseada, em regra, ao longo de 5 anos⁶.

A nova Lei procura resolver a questão da reabilitação urbana, incentivando a realização de obras de conservação e recuperação dos imóveis, revendo, conseqüentemente, os incentivos à reabilitação. Tendo presente o elevado número de imóveis a necessitar de obras urgentes e

⁶ O faseamento será feito em 10 anos quando o arrendatário tenha mais de 65 anos seja portador de deficiência superior a 60% ou o seu agregado familiar aufera menos de cinco ordenados mínimos. O arrendatário cujo agregado familiar receba um rendimento inferior a três ordenados mínimos, e o arrendatário com idade superior a 65 anos cujo agregado familiar receba um rendimento inferior a cinco ordenados mínimos, têm direito a um subsídio de renda. O faseamento decorrerá em 2 anos quando o rendimento seja superior a 15 ordenados mínimos ou o arrendamento não se refira a habitação permanente.

muito urgentes, o recurso a obras coercivas foi previsto nesta Lei na tentativa de colmatar este problema.

Cinco anos depois do NRAU, o referido equilíbrio do mercado ainda não foi encontrado, uma vez que se está longe de se reverem as rendas da totalidade dos contratos antigos. Os entraves burocráticos, financeiros e fiscais à actualização das rendas permanecem com este regime, contribuindo, inevitavelmente, para a degradação do património urbano.

Ainda que tenham sido agilizadas, uma das críticas apontadas ao NRAU prende-se com as acções de despejo (SECÇÃO III, Art. 14.º da Lei nº 6/2006, de 27 de Fevereiro de 2006). A presente Lei vem acelerar o processo, mas, ainda assim, pode demorar muito mais que os três meses apontados na Lei.

Espera-se que com a revisão do NRAU prevista no Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidades de Política Económica (Memorando da Troika) se garantam obrigações e direitos equilibrados entre senhorios e inquilinos, tendo em conta os grupos mais vulneráveis.

A revitalização do mercado de arrendamento poderá ser a solução para responder à actual crise do sector imobiliário. Para tal, é necessário corrigir algumas situações do passado. O “congelamento” das rendas provocou uma forte quebra e perda de dinamismo neste mercado, tornando-o menos competitivo face ao mercado de aquisição de casa própria.

Nesse sentido, a actual crise poderá perspectivar uma nova oportunidade para o arrendamento, senão vejamos: é cada vez mais difícil aceder-se ao crédito para a habitação e quando este é possível, é com *spread* elevados, dado o risco de incumprimento. Só no primeiro semestre de 2011, noticiou o Correio da Manhã, particulares e construtoras devolveram aos bancos 3060 casas por não terem condições de pagamento⁷.

Por outro lado, existe a volatilidade das taxas de juro, que tem afastado as pessoas da compra de casa própria, para além do desemprego, por razões óbvias. Outra vantagem do arrendamento é que este facilita a mobilidade das pessoas, permitindo que procurem novas oportunidades noutros locais do país.

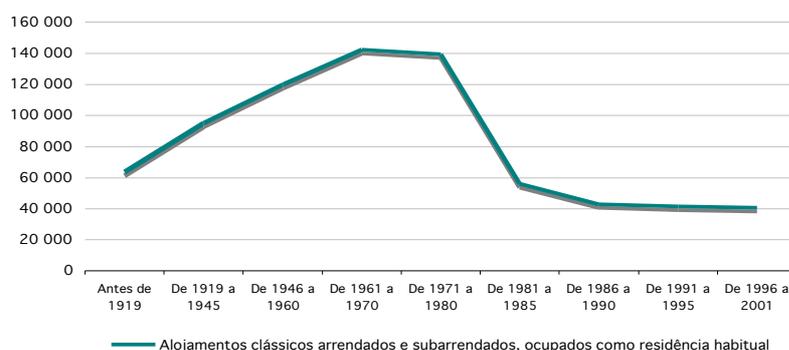
Perante esta realidade, a aposta no mercado de arrendamento e no mercado da reabilitação,

⁷ Notícia do Correio da Manhã em 20-07-2011, citando números da APEMIP - Associação das Empresas de Mediação Imobiliária. O mês de Maio foi o que registou maior número de casas devolvidas (650), seguido por Junho (600).

em detrimento da compra e da construção nova de raiz, são as opções mais coerentes no actual contexto económico e social.

De acordo com o IV Recenseamento Geral da Habitação (Censo 2001), existiam em Portugal, em Março de 2001, cerca de 3,5 milhões de alojamentos ocupados como residência habitual, dos quais cerca de 21% eram arrendados. Relativamente a estes últimos é de salientar:

Figura 10 - Alojamentos clássicos arrendados e subarrendados, ocupados como residência habitual (Antes de 1919 até 2001).
Fonte: INE.



Conforme se pode observar na figura, o mercado de arrendamento sofreu um decréscimo muito significativo a partir da década de 80, tendo continuado a decrescer até 2001. Esta tendência coincide com a aposta na aquisição de casa própria, facilitada pelos diferentes regimes de crédito à habitação, conforme mencionado anteriormente.

Figura 11 - Época de celebração do contrato de arrendamento (em %) Figura 12 - Tipos de contratos de arrendamento (em %)



Fonte: INE

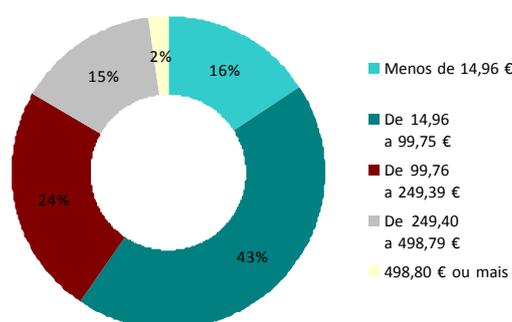
Verifica-se que mais de um terço dos contratos de arrendamento foram celebrados antes de 1975, 16,8% foram celebrados entre 1975 e 1986, 5,9% entre 1987 e 1990, 39,4 % foram celebrados após 1990, 2,6% não tinham data de celebração do contrato conhecida, por estarem subarrendados. A análise desta figura sugere, assim, que a maioria dos regimes de arrendamento em Portugal, à data dos Censos de 2001, eram resultantes de contratos

anteriores ao regime de arrendamento urbano de 1990. Por outro lado, a figura sugere, também, que a entrada em vigor da Lei n.º 46/85, de 20 de Setembro, que instituiu o princípio da actualização anual de todas as rendas, assim como a aprovação do regime de arrendamento urbano, em 1990, e os incentivos ao Arrendamento Jovem, tiveram resultados positivos, uma vez que o peso do regime de arrendamento aumentou (após 1990).

Relativamente à tipologia dos contratos (ou formas de arrendamento)⁸, mais de 68,7% dos contratos estavam sujeitos a contrato renovável sem prazo, 18,4% tinham subjacente um contrato de duração limitada de 3 ou 5 anos, 10,2% tinham contrato de renda social ou apoiada e 2,6 % eram subarrendados.

Figura 13 – Renda mensal (em %)

Fonte: INE.



Ainda de acordo com o Inquérito às Rendas de Habitação (INE, 2004) verifica-se que mais de metade dos arrendatários pagavam menos de 100 Euros, dos quais 16% pagam menos de 14,96 Euros de renda mensais. Vinte e quatro por cento pagavam entre 99,76 e 249,39 Euros, e apenas 2% dos arrendatários pagava mais de 498,80 Euros.

Uma vez mais observa-se o baixo retorno financeiro proveniente do arrendamento que, conseqüentemente, condiciona a actuação dos senhorios, sobretudo em matéria de reabilitação do edificado.

O Mercado da Habitação visto pela Troika

⁸ A informação obtida no censo de 2001 relativa ao tipo de contrato ou forma de arrendamento que tem subjacente um “contrato de renda social ou apoiada” refere-se a alojamentos arrendados com “contrato em que o arrendatário é uma entidade pública e em que o valor da renda foi reduzido face à necessidade de apoio social do agregado familiar” (Manual do recenseador). Sendo assim, não estão incluídos no que o Censos designa por “renda social ou apoiada” na terminologia dos censos de 2001, os fogos arrendados, propriedade de particulares ou empresas e cujos arrendatários têm direito a um subsídio de renda (como, por exemplo, o Incentivo ao Arrendamento por Jovens). Em termos de “forma de arrendamento”, a contabilização destes alojamentos é feita nas rubricas “contrato de duração limitada de 3 ou 5 anos” ou “contrato renovável sem prazo” a que correspondem os regimes de renda livre ou condicionada.

O Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidades de Política Económica⁹ poderá ser o necessário impulso para o mercado de arrendamento.

No que concerne ao Mercado da Habitação, os objectivos deste Memorando é melhorar o acesso das famílias à habitação, promover a mobilidade laboral, melhorar a qualidade das habitações e aproveitar melhor as casas de habitação já existentes. Por outro lado, este Memorando considera reduzir os incentivos ao endividamento das famílias.

Mercado de arrendamento

Como referido anteriormente, a Troika espera que o governo inicie esforços no sentido de alterar a Lei n.º6/2006 (NRAU), a fim de garantir obrigações e direitos equilibrados de senhorios e inquilinos, tendo em conta os grupos mais vulneráveis.

Em particular, o plano de reforma introduzirá medidas destinadas a:

- i) Ampliar as condições ao abrigo das quais pode ser efectuada a renegociação de arrendamentos habitacionais sem prazo, incluindo a limitação da possibilidade de transmissão do contrato para familiares em primeiro grau;
- ii) Introduzir um enquadramento para aumentar o acesso das famílias à habitação, eliminando gradualmente os mecanismos de controlo de rendas, tendo em conta os grupos mais vulneráveis;
- iii) Reduzir o pré-aviso de rescisão de arrendamento para os senhorios;
- iv) Prever um procedimento de despejo extrajudicial por violação de contrato, com o objectivo de encurtar o prazo de despejo para três meses; e
- v) Reforçar a utilização dos processos extrajudiciais existentes para acções de partilha de imóveis herdados.

Estas propostas atacam dois pontos essenciais que são os arrendamentos antigos e as acções de despejo, para além da requalificação, como veremos mais à frente. O mercado de arrendamento tem, justamente, sofrido com a questão dos arrendamentos antigos e a reconhecida incapacidade de despejo de um inquilino faltoso estimula desconfiança dos

⁹ Em 8 de Abril de 2011, os ministros do Eurogrupo e do ECOFIN emitiram uma declaração esclarecendo que o apoio financeiro da UE (mecanismo europeu de estabilização financeira – *european financial stabilisation mechanism* — EFSM) e da zona euro (facilidade europeia de estabilidade financeira - *european financial stability facility* — EFSF) seria providenciado na base de um programa político apoiado num condicionalismo rigoroso e negociado com as autoridades portuguesas, envolvendo devidamente os principais partidos políticos, pela Comissão Europeia em conjunto com o BCE e com o FMI. Para além do apoio da União Europeia via EFSM, os empréstimos do EFSF irão também contribuir para a assistência financeira. O Contrato de Empréstimo da contribuição do EFSF irá especificar que os seus desembolsos estão sujeitos ao cumprimento das condições deste Memorando.

proprietários, que, recorrentemente, preferem não arrendar as suas casas, colocando-as no mercado para venda ou mantêm-nas inabitadas e ao abandono.

Procedimentos administrativos em matéria de reabilitação

O Memorando em análise informa que o governo adoptará legislação para simplificar os procedimentos administrativos em matéria de reabilitação. Em particular, as medidas específicas irão:

- i. Simplificar os procedimentos para obras de reabilitação, requisitos de segurança, licenças de utilização e formalidades para inovações que beneficiem e aumentem a qualidade e o valor do edifício (tais como medidas de poupança de energia). A maioria dos proprietários das fracções de um imóvel será definida como representando a maior parte do valor total do edifício;
- ii. Simplificar as regras para o realojamento temporário de inquilinos de um edifício sujeito a obras de reabilitação tendo em consideração as necessidades dos inquilinos e o respeito pelas suas condições de vida;
- iii. Conceder aos senhorios a possibilidade de pôr termo ao contrato de arrendamento devido a obras de renovação significativas (afectando a estrutura e a estabilidade do edifício), com um pré-aviso máximo de 6 meses;
- iv. Normalizar as regras que determinam o nível do estado de conservação do imóvel e as condições para a demolição de edifícios em ruínas.

Tributação de bens imóveis

Em matéria de tributação de bens imóveis, o Memorando prevê que o governo irá rever o quadro legal de avaliação para efeitos fiscais dos imóveis e terrenos existentes e apresentar medidas para assegurar que até finais de 2012, o valor patrimonial tributável de todos os bens imóveis se aproxima do valor de mercado e que a avaliação de bens imóveis é actualizada periodicamente (todos os anos para imóveis para fins comerciais e de três em três anos para imóveis destinados à habitação, nos termos previstos na lei). Diz ainda que o governo modificará a tributação de bens imóveis com vista a nivelar os incentivos ao arrendamento com os de aquisição de habitação própria. Em particular, o governo irá:

- i) Limitar a dedução em matéria de imposto sobre o rendimento dos encargos com rendas e com juros dos empréstimos à habitação a partir de 1 de Janeiro de 2012, excepto para famílias de baixos rendimentos. Os encargos com as

amortizações de capital relativas a empréstimos à habitação não serão dedutíveis a partir de 1 de Janeiro de 2012;

- ii) Reequilibrar gradualmente os impostos sobre imóveis existentes, dando primazia aos recursos a obter através do Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI) em detrimento do Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis (IMT), tendo em conta os grupos mais vulneráveis. As isenções temporárias do IMI para habitação própria e permanente serão reduzidas consideravelmente e o custo fiscal inerente à propriedade de imóveis devolutos ou não arrendados será aumentado significativamente.

Nesta matéria, o Memorando diz ainda que o governo levará a efeito uma análise abrangente do funcionamento do mercado da habitação com o apoio de peritos de renome internacional.

O Mercado de Arrendamento visto pelo Governo

O Programa do XIX Governo Constitucional refere que *“o funcionamento mais eficiente do mercado de arrendamento é condição fundamental, não só para a dinamização do sector imobiliário, mas também para a mobilidade das pessoas, a redução do desemprego e a redução do endividamento das famílias, pelo que os seus mecanismos de funcionamento devem ser gradualmente melhorados”*.

Nesse sentido, a curto, médio e longo-prazo o governo propõe-se tomar um conjunto de medidas com vista à revisão do regime vinculístico, em condições de sustentabilidade social e à criação de condições de confiança para quem queira colocar imóveis no mercado de arrendamento, designadamente:

- i. Implementação de um mecanismo extrajudicial de despejo do arrendatário em caso de incumprimento do contrato de arrendamento, nomeadamente em caso de falta de pagamento de rendas;
- ii. Introdução de um mecanismo de actualização de renda (dependente das condições de habitabilidade do imóvel), que permita a sua convergência para valores mais actualizados, desenhado numa lógica de negociação privada entre senhorio e arrendatário (acompanhado da estipulação de regras de protecção social);
- iii. Ponderação da revisão da prorrogação legal forçada dos contratos num horizonte de 15 anos (acompanhada da estipulação de regras de protecção social);

- iv. Limitação dos casos de transmissão por morte do contrato de arrendamento para habitação;
- v. Reforço da liberdade contratual entre as partes na celebração dos contratos de arrendamento.

O Programa do Governo refere ainda que terá em conta situações de carência que devem ser acompanhadas da actuação de mecanismos de protecção e compensação social^{xxvii}.

2.3. O Mercado da Reabilitação Urbana

Já foi visto anteriormente que um mercado de arrendamento equilibrado é fundamental para alavancar a reabilitação. Foi visto, igualmente, que há 800 mil imóveis a precisar de obras e 200 mil estão em muito mau estado de conservação, pelo que interessa, justamente, analisar, mais detalhadamente, a questão da reabilitação urbana. A Reabilitação Urbana consiste *numa operação urbanística que tem como objectivo reabilitar um espaço urbano que se considera parte integrante do património urbano e que se encontra mais ou menos degradado do ponto de vista urbanístico e da qualidade de vida. As determinantes políticas de reabilitação têm como princípio orientador a preservação dos traços urbanísticos e socioculturais ou das identidades urbanas e culturais do espaço a reabilitar*^{xxviii}.

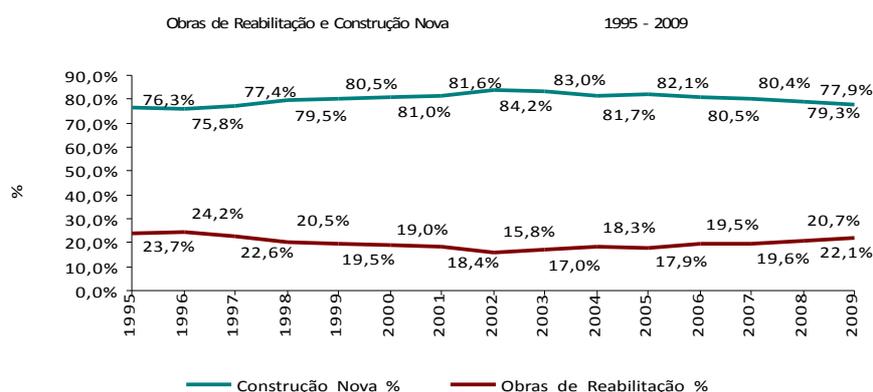
A aposta na construção nova em detrimento da reabilitação urbana conduziu ao deslocamento das pessoas dos centros das cidades para a periferia, por ser possível encontrar alojamentos com preços mais competitivos, deixando, assim, a população mais idosa nos centros das cidades. Os centros das cidades, por seu turno, incapazes de captarem novos residentes, envelheceram, desertificaram-se e tornaram-se inseguros.

Mas a inversão deste fenómeno poderá estar para breve.

De acordo com as Estatísticas da Construção e Habitação do INE, em 2009, à semelhança dos anos anteriores, a maioria dos edifícios licenciados destinavam-se a construções novas, cerca de 67,5% do total de edifícios. No ano anterior as construções novas representavam aproximadamente 72,3% do total de edifícios, o que demonstra a importância crescente da reabilitação do edificado (entenda-se obras de alteração, ampliação e reconstrução de edifícios) no sector da construção.

De facto, em 2009, o mercado da reabilitação urbana cresceu para 22,1%, como veremos a seguir. Em relação a 2008, regista-se um acréscimo de 2,2% do número de edifícios reabilitados, sendo que a maior parte destes (cerca de 66,9%) correspondem a obras de ampliação. As obras de reconstrução correspondem à mais pequena fatia das obras de reabilitação do edificado, com um peso de 14,5% face ao total.

Figura 14 – Obras de reabilitação e construção nova (1995-2009).
Fonte: INE.



O comportamento da figura apresentada indica que até 2002, as obras de reabilitação decresceram, crescendo as de construção nova, e a partir de 2002 até 2009, verifica-se um movimento contrário, caracterizado por uma quebra das obras de construção nova acompanhado pelo um ligeiro aumento das de reabilitação. Esse aumento é, ainda assim, pouco significativo, as obras de reabilitação atingiram o seu valor máximo em 1995 com 23,7%, tendo, chegado, em 2009, aos 22,1%.

Confirma-se, como tendência estrutural no sector habitacional, o predomínio convincente do investimento em novas construções em prejuízo das obras de reabilitação dos edifícios edificados.

A análise destes dados sugere, de alguma forma, o reconhecimento de que existe uma saturação do mercado de novas habitações, centrando-se agora as empresas de construção na reabilitação do edificado. Verifica-se que, no resto da Europa, sobretudo nas cidades do Norte da Europa, tem-se apostado na valorização urbana. Portugal é, assim, um dos 27 países da UE em que a reabilitação tem um peso mais diminuto no conjunto das obras de construção, segundo dados recentes da Associação dos Industriais da Construção Civil e

Obras Públicas (AICCOPN)¹⁰.

Uma observação mais pormenorizada destas estatísticas sugere, então, a tendência crescente da reabilitação urbana, possivelmente, consequência dos diversos esforços para reabilitar os tecidos urbanos.

De facto, nos últimos anos, foram propostos vários programas de intervenção, designadamente, o RECRIA (Regime Especial de Participação na Recuperação de Imóveis Arrendados - Decreto-Lei nº4/88, de 6 de Junho), o REHABITA (Regime de Apoio à Recuperação Habitacional em Áreas Urbanas Antigas - Decreto-Lei 105/96, de 31 de Julho), o RECRIPH (Regime Especial de Participação e Financiamento na Recuperação de Prédios Urbanos em Regime de Propriedade Horizontal - Decreto-Lei nº106/96, de 31 de Julho) e o SOLARH (Programa de Apoio Financeiro Especial Para a Reabilitação de Habitações - Decreto-Lei nº 7/99, de 8 de Janeiro).

Apresenta-se, a seguir, um quadro comparativo dos vários programas de apoio à reabilitação urbana^{xxix}:

Quadro 1 - Quadro comparativo dos programas de apoio à reabilitação urbana

RECRIA	Regime Especial de Participação na Recuperação de Imóveis Arrendados - Decreto-Lei nº4/88, de 6 de Junho	O Regime Especial de Participação na Recuperação de Imóveis Arrendados (RECRIA) visa financiar a execução das obras de conservação e beneficiação que permitam a recuperação de fogos e imóveis em estado de degradação, mediante a concessão de incentivos pelo Estado e pelos municípios. Poderão beneficiar dos incentivos previstos neste regime as obras a realizar em edifícios que tenham pelo menos uma fracção habitacional cuja renda tenha sido objecto de correcção extraordinária nos termos da Lei n.º 46/85, de 20 de Setembro.
REHABITA	Regime de Apoio à Recuperação Habitacional em Áreas Urbanas Antigas - Decreto-Lei 105/96, de 31 de Julho	O Regime de Apoio à Recuperação Habitacional em Áreas Urbanas Antigas (REHABITA), consiste numa extensão do Programa RECRIA 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.
RECRIPH	Regime Especial de Participação e Financiamento na Recuperação de Prédios Urbanos em Regime de Propriedade	O Regime Especial de Participação e Financiamento na Recuperação de Prédios Urbanos em Regime de Propriedade Horizontal (RECRIPH) visa apoiar financeiramente a execução de obras de conservação nas partes comuns de edifícios, constituídos em regime de propriedade horizontal.

¹⁰A Associação dos Industriais da Construção Civil e Obras Públicas (AICCOPN) é uma associação nacional com sede Porto que representa cerca de 8 000 empresas do sector da construção.

SOLARH

Horizontal - Decreto-Lei nº106/ 96, de 31 de Julho

Programa de Apoio Financeiro Especial Para a Reabilitação de Habitações - Decreto-Lei nº 7/99, de 8 de Janeiro

O SOLARH, 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 colectivas de utilidade pública administrativa que prossigam fins assistenciais, e as cooperativas de habitação e construção;
- Em habitações devolutas de que sejam proprietárias pessoas singulares.

Muito embora se tenha avançado em matéria de reabilitação, permanecem certos bloqueamentos ao investimento na conservação / reabilitação do edificado particular, como enumera a Estratégia de Reabilitação para Lisboa 2011-2024¹¹. Este instrumento de orientação da Câmara Municipal de Lisboa menciona, entre outros, os constrangimentos provocados pelo congelamento das rendas que faz com que ainda persista um número relevante de rendas muito baixas, estando os Censos de 2001 desactualizadas nesta matéria.

Uma das principais críticas ao RECRIA prende-se com a burocracia associada a este programa, a sua complexidade e morosidade. Ora se estamos a falar de uma população geralmente mais envelhecida, tanto os senhorios, como os inquilinos, possivelmente, estes terão mais dificuldade em recorrer a este programa. Acrescente-se, ainda, que as taxas de indeferimento do Recria são elevadas.

Este documento recorda, ainda, a descapitalização dos senhorios e um número significativo de heranças indivisas e de proprietários sem capacidade nem iniciativa para investirem na conservação dos imóveis, como veremos mais à frente no inquérito aos senhorios. Outra dificuldade das obras de reabilitação é que estas implicam realojamentos (temporários) e nem sempre os inquilinos estão disponíveis para isso.

Embora tenham sido criadas Sociedades de Reabilitação Urbana em 2004, e mesmo tendo em conta o esforço acrescido dos municípios portugueses na reabilitação, verifica-se que a Reabilitação Urbana é, ainda, residual.

As Sociedades de Reabilitação Urbana (SRUs)¹² são empresas municipais dedicadas à

¹¹ A Estratégia de Reabilitação para Lisboa é um instrumento de orientação para a actuação do município, fazendo o enquadramento das suas acções com o Regime Jurídico da Reabilitação Urbana.

¹² Decreto-Lei nº.104/2004, de 7 de Maio

reabilitação urbana, nas quais o município detém a totalidade do capital social. Estas deram, de facto, um novo fôlego às autarquias no domínio da reabilitação urbana, com a criação de entidades encarregues da operacionalização de acções de reabilitação ou de renovação de uma área previamente delimitada, como meio de maximizar a captação de investimento e a mobilização dos privados^{xxx}.

Neste momento, o Estado, através do Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana (IHRU), participa no capital social da “Porto Vivo-SRU”, da “Coimbra Viva, SRU” e da “Viseu Novo, SRU”.

Regime Jurídico da Reabilitação Urbana

O Regime Jurídico da Reabilitação Urbana, que entrou em vigor em Dezembro de 2009, veio acrescentar novos meios de actuação às Câmaras Municipais assumindo a reabilitação *“como uma componente indispensável da política das cidades e da política de habitação, na medida em que nela convergem os objectivos de requalificação e revitalização das cidades, em particular das suas áreas mais degradadas, e de qualificação do parque habitacional, procurando-se um funcionamento globalmente mais harmonioso e sustentável das cidades e a garantia, para todos, de uma habitação condigna.”*^{xxxii}

Este novo regime procura assim encontrar soluções para alguns desafios que se colocam à reabilitação urbana, como diversificar os modelos de gestão das intervenções de reabilitação urbana, abrindo novas possibilidades de intervenção dos proprietários e outros parceiros privados. Por outro lado, procura criar mecanismos que permitam agilizar os procedimentos de controlo prévio das operações de reabilitação e desenvolver novos instrumentos para equilibrar os direitos dos proprietários com a necessidade de remover os obstáculos à reabilitação associados à estrutura de propriedade nestas áreas, entre outros^{xxxiii}.

Observa-se que o actual Regime Jurídico da Reabilitação Urbana¹³ consagra novos mecanismos e meios de actuação que reforçam a capacidade de intervenção dos Municípios, permitindo:

- a) Delimitar áreas de reabilitação urbana correspondentes a parcelas territoriais que justifiquem uma intervenção integrada;
- b) Definir o tipo de operação de reabilitação urbana a realizar;
- c) Obrigação de definir os benefícios fiscais associados aos impostos municipais sobre o

¹³ Decreto-Lei 307/2009, de 23 de Outubro

património;

- d) Atribuição, como efeito da delimitação de uma área de reabilitação urbana, do direito de acesso dos proprietários aos apoios e incentivos fiscais e financeiros à reabilitação urbana;
- e) Possibilidade de atribuição de apoios financeiros do Estado e dos municípios às entidades gestoras, bem como de criação de fundos de investimento imobiliário dedicados à reabilitação urbana;
- f) Definir as entidades gestoras das operações de reabilitação urbana, que podem corresponder ao próprio município ou a empresas do sector empresarial local, existentes ou a criar;
- g) Articular os diversos actores públicos e privados na prossecução das tarefas de reabilitação urbana;
- h) Regular dos planos de pormenor de reabilitação urbana, quer no que respeita ao seu conteúdo material e documental, quer no que diz respeito às regras procedimentais de elaboração e acompanhamento;

Este novo Regime Jurídico da Reabilitação Urbana reúne, num só diploma, vários instrumentos de execução de operações de reabilitação urbana e determina novos meios, nomeadamente no âmbito da política urbanística. Pretende assim substituir um regime que regula essencialmente um modelo de gestão das intervenções de reabilitação urbana, centrado na constituição, funcionamento, atribuições e poderes das sociedades de reabilitação urbana, por um outro regime que proceda ao enquadramento normativo da reabilitação urbana ao nível programático, procedimental e de execução¹⁴.

Mas este regime está longe de ser consensual, por afrontar o direito constitucional à propriedade, senão vejamos: Incluído nos instrumentos de política urbanística (Art. 54º, Secção II) está o mecanismo da venda forçada de imóveis. A entidade gestora, responsável pela gestão e coordenação da operação de reabilitação urbana relativa a uma área de reabilitação urbana pode, em alternativa à expropriação, proceder à venda forçada do edifício ou das fracções, quando os seus proprietários não cumprirem a obrigação de reabilitar ou responderem que não podem ou não querem realizar os trabalhos. Este artigo refere ainda que a entidade gestora pode utilizar, consoante o tipo da respectiva operação de

¹⁴ Decreto-Lei 307/2009, de 23 de Outubro

reabilitação urbana, a imposição da obrigação de reabilitar e obras coercivas, a empreitada única, a demolição de edifícios, o direito de preferência, o arrendamento forçado, as servidões (um encargo imposto sobre certo prédio em proveito da utilidade pública de uma coisa), a expropriação e a reestruturação da propriedade.

A verdade é que cinco anos depois do NRAU são poucas as rendas actualizadas no âmbito deste regime, pelo que a descapitalização dos proprietários, fruto de um longo período de congelamento das rendas, permanece. Assim sendo, um Regime Jurídico da Reabilitação Urbana que prevê a alienação da propriedade, caso os proprietários não tenham meios para proceder à sua reabilitação (como será o caso de muitos) vem agravar ainda mais a sua precária situação.

Igualmente controverso é o facto deste Regime Jurídico permitir, como referido, que sejam os municípios a delimitar áreas de reabilitação urbana (ARU) a que corresponde uma determinada área de intervenção. Não será pois de surpreender que as autarquias, designadamente a Câmara Municipal de Lisboa, conforme a sua Estratégia de Reabilitação Urbana de Lisboa 2011/2024, propõe a classificação de toda a área consolidada de Lisboa como ARU¹⁵, tendo já obtido o parecer do Instituto da Habitação e Reabilitação Urbana (IHRU). Tal significa que, por exemplo, o recurso a obras coercivas, a empreitada única, o direito de preferência, o arrendamento forçado, etc., previstos neste Regime Jurídico serão extensíveis a toda a cidade, com consequências para um conjunto alargado de proprietários.

3. Inquérito aos senhores

Com o objectivo de efectuar um retrato da situação dos associados da Associação Lisbonense de Proprietários (ALP) e conhecer as suas principais preocupações, desenvolveu-se uma metodologia quantitativa centrada na aplicação de inquéritos por questionário a esta população. Assim, foi distribuído um inquérito no boletim bimestral “A Propriedade Urbana”, entre os meses de Abril e Maio de 2011. O boletim bimestral “A Propriedade Urbana” é editado pela ALP desde 1914 e é distribuído gratuitamente aos seus Associados. Cento e noventa e seis associados responderam ao questionário que combinava perguntas fechadas

¹⁵ A delimitação de área de reabilitação urbana, pelos municípios, pode ser feita através de instrumento próprio, precedida de parecer do Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, I. P., ou por via da aprovação de um plano de pormenor de reabilitação urbana, correspondendo a uma respectiva área de intervenção, conforme DL307/ 2009, de 23 de Outubro.

e abertas, e a seguinte estrutura:

- **Parte I** - Caracterização do associado (Esta secção tem como objectivo recolher algumas informações biográficas gerais sobre os associados da ALP);
- **Parte II** - Caracterização do imobiliário dos associados (Esta secção tem como objectivo recolher informações sobre as características do imobiliário dos associados);
- **Parte III** - Principais necessidades dos associados (pontos fortes e fracos da habitação em Portugal).

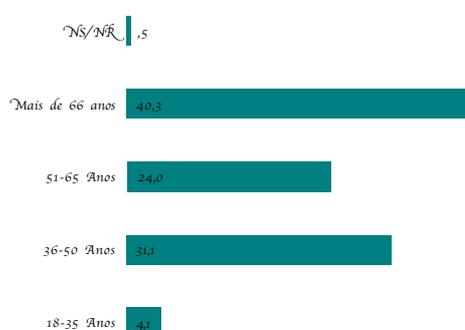
Caracterização dos inquiridos

A informação a seguir apresentada é decorrente da aplicação do supracitado questionário constituído, essencialmente, por variáveis de caracterização do imobiliário, designadamente tipologias dos edifícios, época de construção e época de celebração de contratos, descrição de algumas práticas profissionais e iniciativas dos proprietários. Para complementar estas respostas mais quantitativas, a 3.ª parte deste questionário incluía perguntas abertas destinadas a aprofundar as opiniões dos inquiridos, uma vez que se pretendia obter informação mais qualitativa.

Sucintamente, a caracterização da amostra revela uma análise sobre uma população predominantemente masculina, cerca de 64,3% dos inquiridos era do sexo masculino.

No que concerne aos grupos etários, observa-se que 40,3% da amostra tem mais de 66 anos de idade, 24% entre 51 e 65 anos, 31,1% entre 36 a 50 anos e ainda aqueles entre 18 a 35 anos que representam cerca de 4,1% dos inquiridos.

Figura 15 – Grupos etários dos inquiridos (em %)



O facto da maioria dos inquiridos ter mais de 50 anos, conforme estes primeiros resultados do inquérito, poderá reflectir a opinião de uma população mais envelhecida.

Ainda assim, a população mais jovem, entre os 18 e os 35 anos, permanece representada

nesta amostra, com cerca de 4,1%.

Relativamente ao grau de instrução dos inquiridos, é notória a predominância de indivíduos com ensino superior universitário, cerca de 45,9%. Observa-se ainda que 9,7% da amostra completou o 1.º Ciclo (Ensino Básico Primário - antiga 4ª classe), 13,3% completaram o 9º ano de escolaridade, sendo que 14,8% possuem o 12º ano ou equivalente, 10,2% completou o antigo ensino médio e finalmente, a maior fatia dos inquiridos, como referido anteriormente, apresenta uma licenciatura ou grau de instrução superior.

Figura 16 – Grau de instrução dos inquiridos (em %)

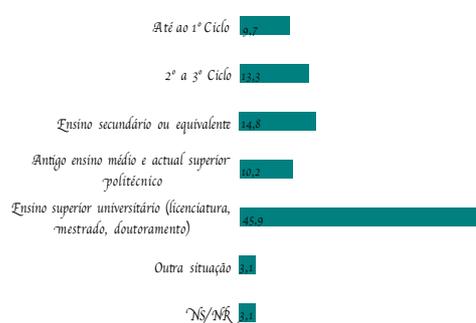
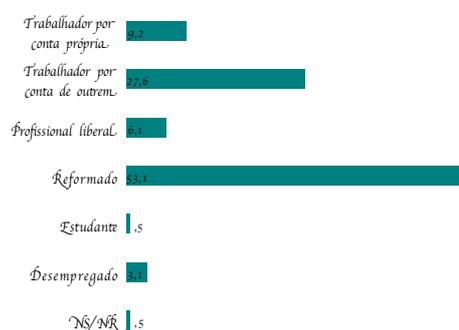


Figura 17 – Situação profissional dos inquiridos



Tendo presente que uma parte significativa dos inquiridos tem mais de 66 anos, não é de estranhar que a situação profissional predominante seja a de reformado. Este facto poderá criar obstáculos acrescidos, uma vez que os proprietários mais idosos têm mais dificuldades em conseguir executar os necessários trabalhos de recuperação dos seus imóveis, bem como explorar outras possibilidades de negócios com as suas habitações. Assim sendo, é fundamental criarem-se mecanismos adicionais de apoio aos proprietários, sobretudo aqueles que integram o grupo citado. Acresce ainda o facto de ser precisamente este grupo que possui as habitações mais antigas, logo as receitas com as rendas são mais baixas, como veremos adiante.

Posto isto, cerca de 53,1% dos inquiridos está reformado, os trabalhadores por conta de outrem representam 27,6% da amostra, os trabalhadores por conta própria cerca de 9,2%, os profissionais liberais 6,1%, os desempregados 3,1% e, por último, os estudantes com 0,5%. Não obstante, é evidente a diversidade de actividades dos associados que responderam a este inquérito – académicos, comerciantes, agricultores, funcionários públicos – elucidativo da transversalidade do sector da habitação e da sua importância para o desenvolvimento económico e social do país.

Quanto ao rendimento que advém da actividade de proprietário, este representa, para mais de metade dos inquiridos (51,5%), entre 0 a 25% do seu rendimento. Apenas 9,7% dos inquiridos vivem exclusivamente do rendimento das suas propriedades. Estes resultados corroboram os dados analisados anteriormente (Capítulo 2.2. Mercado de Arrendamento) onde mais de metade dos arrendatários pagavam menos de 100 Euros de renda mensais. Tal significa que, também, o tempo que despendem no trabalho relacionado com a actividade de senhorio é pouco. Cerca de 26% dos associados que responderam ao inquérito dedicam entre 0 a 5 dias por ano, 20,4% entre 6 a 15 dias, 11,2% entre 16 a 30 dias, cerca de 14,3% dos inquiridos destinam 31 a 60 dias por ano à actividade de proprietário e 18,4% dedicam mais de 61 dias por ano.

Figura 18 – Percentagem de rendimento que advém da actividade de proprietário (em %)

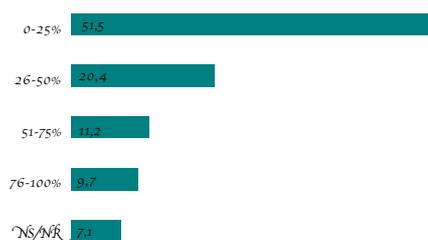
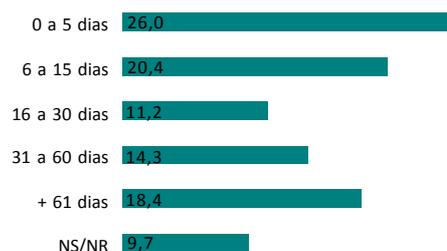


Figura 19 – Tempo que os inquiridos dedicam à actividade de proprietário (em %)



Uma análise conjunta destas duas figuras, a percentagem do rendimento com o tempo, sugere uma relação entre ambas. Como o rendimento que advém da actividade de proprietário é baixo, entre 0 a 25%, a actividade de proprietário torna-se secundária, pois não é a principal fonte de rendimento dos inquiridos. Estes, por outro lado, por dedicarem pouco tempo a esta actividade, não têm capacidade para explorar programas e/ ou incentivos à reabilitação urbana, por exemplo. Estes investimentos são essenciais para a valorização do seu património, com retornos efectivos a médio e longo prazo.

Neste sentido, os inquiridos, quando questionados sobre o recurso a programas de requalificação urbana, não é de espantar que apenas 28,7% responderam que sim, conforme a figura 20, e 62,5% dos questionados responderam que não.

O excessivo peso da burocracia associada à candidatura a programas, alguma lentidão das respostas, as dificuldades de compreensão dos questionários (de notar que a maioria dos proprietários, como referido anteriormente, são idosos) e o elevado grau de exigências,

inibe uma maior adesão a estes programas de reabilitação.

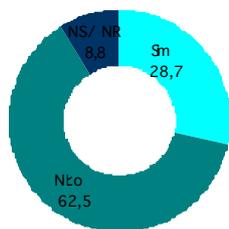


Figura 20 – Recurso a programas de requalificação urbana

Caracterização do imobiliário dos associados

Da população inquirida, a maioria é proprietária de edifícios residenciais, cerca de 88,1% e apenas 11,9% possui apenas edifícios não residenciais (por exemplo, edifícios de hotelaria e similares e edifícios de restauração e bebidas, edifícios da administração, de instituições financeiras, dos correios e de serviços similares, de instituições financeiras, dos correios e de serviços similares, edifícios de comércio por grosso e a retalho, edifícios para fins culturais, recreativos, educativos, de saúde e de acção social, entre outros). Existem, ainda, os proprietários que possuem ambos tipos de edifícios, e estes representam 20% da amostra.

Figura 21 – Tipologia dos edifícios dos inquiridos (em %)

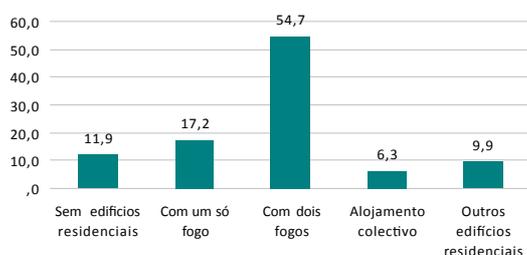
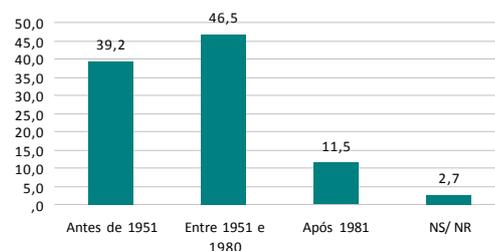
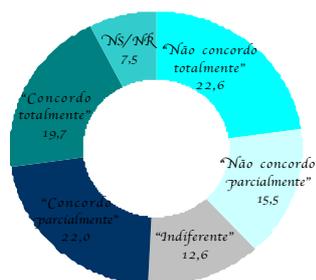


Figura 22 – Época de construção dos edifícios dos inquiridos (em %)



Quanto à época de construção observa-se que a maioria dos edifícios dos inquiridos foi construído entre 1951 e 1980. Verifica-se, assim, uma grande ocupação de edifícios da época do Estado Novo, seguida de edifícios mais antigos, construídos antes de 1951, cerca de 39,2%. Cerca de 11,5% dos edifícios dos inquiridos foi construído depois de 1981.

Figura 23 – Necessidade de obras nos edifícios dos inquiridos (em %)



Quando questionados sobre se “os seus edifícios necessitam de algumas obras”, 41,7% dos inquiridos respondem que concordam com as obras e 38% não concordam. Cerca de 12,6% são indiferentes.

Porém, apesar da maioria considerar a necessidade de obras nos edifícios, são poucos os inquiridos que recorrem programas de requalificação urbana, apenas 28,7%, como se observou na figura 20.

Principais necessidades dos inquiridos

Procurou-se, nesta secção do inquérito, obter as opiniões pessoais dos inquiridos, associados da ALP. Perceber, justamente, o nível de concordância, ou não concordância, a um conjunto de afirmações relacionadas com o sector da habitação. Incluíram-se afirmações relacionadas com a liberalização do mercado de arrendamento, a legislação existente em matéria de despejos, o apoio para a reabilitação urbana, a questão do crédito bancário e questões mais relacionadas com os serviços disponibilizados pela ALP.

Assim sendo, no que concerne à liberalização do Mercado de Arrendamento, observa-se (figura 24) que a maioria dos inquiridos concorda totalmente com esta e apenas 4,1% discorda totalmente. Perante a afirmação “A Lei existente é justa e expedita a nível de despejos”, 67,9% dos inquiridos discordam totalmente com esta afirmação (figura 25).

Figura 24 – “É preciso liberalizar o Mercado Arrendamento” (em %)

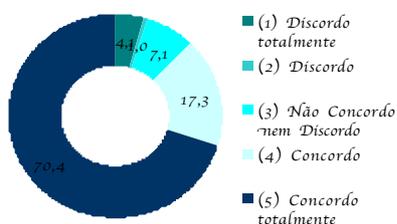
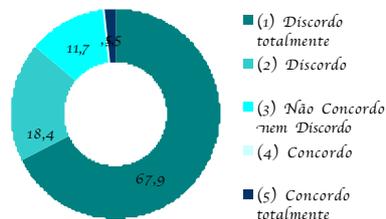


Figura 25 – “A Lei existente é justa e expedita a nível de despejos” (em %)



Consideram insuficientes as medidas governamentais e autárquicas de apoio a planos de reabilitação urbana e a maioria entende que não é fácil aceder ao crédito bancário para obras.

Figura 26 – “As medidas governamentais e autárquicas de apoio a planos de requalificação urbana são suficientes” (em %)

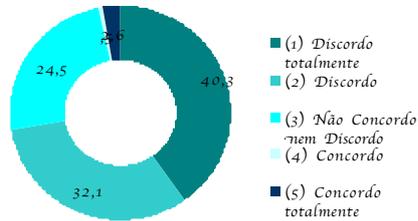
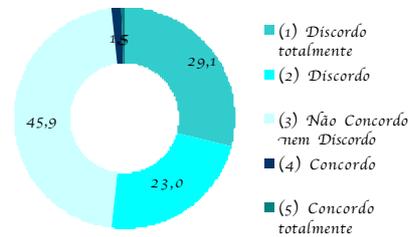


Figura 27 – “É fácil aceder ao crédito bancário para obras” (em %)



São vários os serviços disponibilizados pela A.L.P. aos seus associados. Entre estes, encontra-se o Serviço Jurídico, o Centro de Arbitragens voluntárias da propriedade e inquilinato, a Gestão de Imóveis (consagrado à administração de propriedades em regime de propriedade vertical e cujo arrendamento a ALP pode gerir por conta do senhorio), os Serviços Técnicos, entre outros. Antes de mais, observa-se (figuras 26 e 27) uma elevada percentagem de inquiridos que nem concorda, nem discorda, dos Serviços Jurídicos da ALP e do Centro de Arbitragens Voluntárias. Isto deve-se ao facto de não serem utilizadores do serviço. Porém observa-se que 26% dos inquiridos concorda com a eficácia dos serviços jurídicos da ALP e 7,7% concorda totalmente. Apenas 3,1% dos inquiridos discorda totalmente deste serviço e 10,7% discorda. Quanto ao Centro de Arbitragens, uma fatia significativa dos inquiridos também não é utilizador deste serviço (80,6%), pelo que não possuem uma opinião sobre este, como podemos observar.

Figura 28 – “O apoio judiciário dos Serviços Jurídicos da ALP é eficaz” (em %)

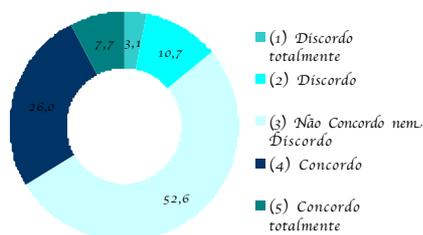
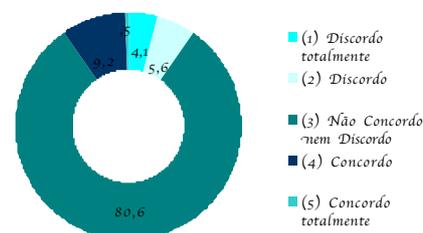


Figura 29 – “O Centro de Arbitragens voluntárias da propriedade e inquilinato não é adequado” (em %)



Ao nível da satisfação com os serviços de gestão de imóveis e serviços técnicos disponibilizados pela ALP, a maioria dos inquiridos revela satisfação, considerando-os, inclusive, importantes para a sua actividade. Porém, como referido anteriormente, nem todos os associados utilizam este serviço, pelo que a percentagem daqueles que não têm

uma opinião sobre o serviço é elevada.

Globalmente, a opinião dos inquiridos face aos serviços disponibilizados pela ALP é, assim, positiva, pelo que interessa explorar, de forma decisiva, uma maior aproximação junto dos associados.

Figura 30 – “Estou contente com o serviço de gestão de imóveis da ALP” (em %)

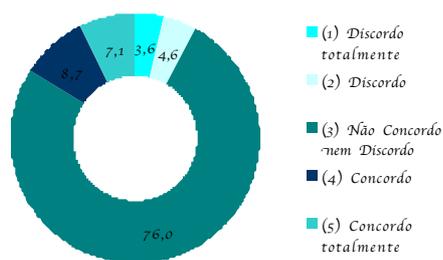
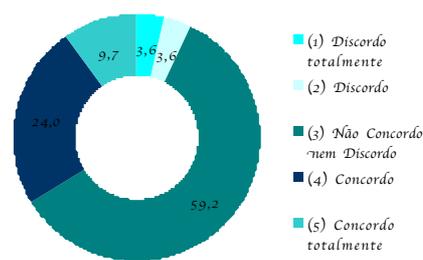


Figura 31 – “Os serviços técnicos da ALP são importantes para a minha actividade” (em %)



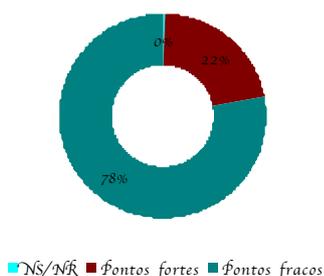
Pontos fortes e fracos da habitação em Portugal

A última parte do inquérito aos associados era de resposta livre. Optou-se por esta metodologia mais qualitativa pelo facto de constituir um elemento de investigação de maior profundidade. Assim, foi possível perscrutar as opiniões dos inquiridos mais detalhadamente, ficando a conhecer melhor a opinião destes em relação aos pontos fortes e fracos do sector habitação em Portugal.

Foram apuradas 664 frases, o que significa que, em média, cada inquirido providenciou aproximadamente 3,39 pontos fortes/ fracos.

Uma análise preliminar dos dados obtidos revela que cerca de 78% das frases produzidas pelos participantes apresentaram uma valência negativa, ou pontos fracos.

Figura 32 – Pontos fortes e pontos fracos (em%)



Foram, desta forma, identificados mais pontos fracos que fortes (21,8%), conforme se pode observar na figura 32. É, assim, manifesta a insatisfação dos inquiridos em relação ao sector da habitação.

Através da análise de conteúdo, um processo de investigação utilizado para quantificar um material qualitativo através da categorização dos dados obtidos, analisaram-se as 664 frases que foram codificadas consoante o seu conteúdo:

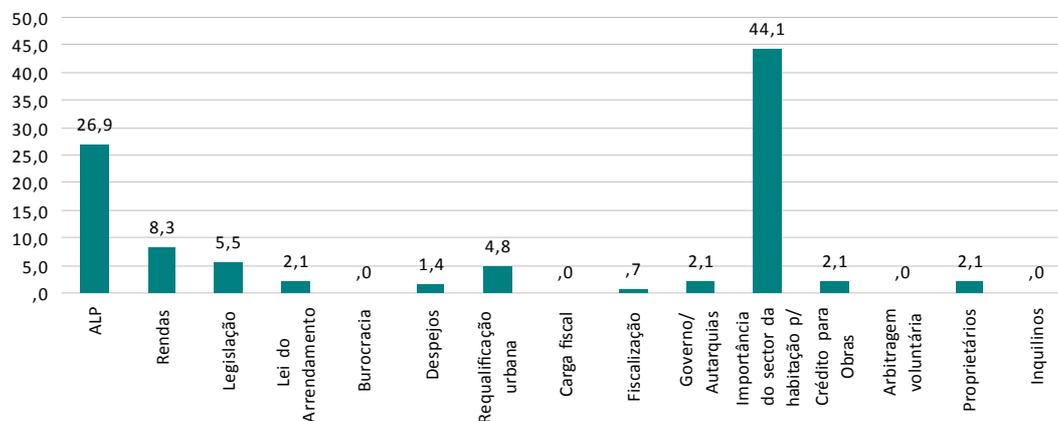
Conteúdo	a) Associação Lisbonense de Proprietários (ALP)	b) Despejos	c) Legislação
	d) Arbitragem voluntária	e) Fiscalização	f) Lei do Arrendamento
	g) Burocracia	h) Governo/ Autarquias	i) Proprietários
	j) Carga fiscal	k) Importância do sector da habitação p/ país	l) Rendas
	m) Crédito para Obras	n) Inquilinos	

Quando solicitados para evidenciar pontos fortes mais relevantes do sector, 44,1% do conteúdo das frases refere a importância deste sector para a economia do país, entre outras coisas, *um motor para o desenvolvimento e um investimento seguro e de longa duração.*

A ALP também é considerada como um ponto forte, tendo sido destacado *os serviços que disponibiliza aos seus associados, o seu dinamismo na defesa dos interesses dos proprietários, com uma intervenção importante junto dos decisores.*

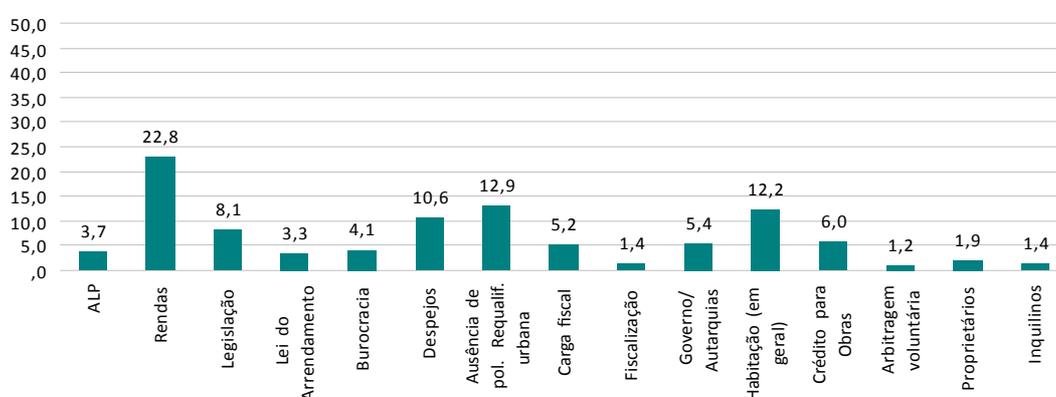
Ao mesmo tempo que são uma *importante fonte de rendimento*, as rendas também são consideradas como o ponto mais fraco deste sector, sobretudo as *rendas antigas, muito desactualizadas que impossibilitam a manutenção dos edifícios.* Verifica-se ainda que a reabilitação urbana é considerada como um ponto forte na medida em que *favorece a regeneração das cidades, pode criar novos empregos e novas empresas; Renovar o mercado habitacional significa apostar na mobilidade laboral.*

Figura 33 – Pontos fortes mais relevantes no sector da habitação



Os resultados obtidos ao nível dos pontos fracos revelam a insatisfação dos inquiridos em relação às rendas, evidenciando o problema das *rendas baixas, congeladas e desadequadas à realidade*, que, em muitos casos, *não cobrem as despesas dos senhorios* (manutenção dos edifícios). Consideram as *políticas de reabilitação urbana insuficientes* e lamentam as *dificuldades nos despejos quando existe incumprimento* por parte dos inquilinos. É de referir as dificuldades em aceder ao crédito para obras, especialmente difícil para os proprietários com mais de 65 anos de idade, a carga fiscal, o excesso de burocracia, particularmente nas câmaras municipais, e o actual quadro jurídico nesta matéria.

Figura 34 – Pontos fracos mais relevantes no sector da habitação



Uma análise mais detalhada destes pontos fortes e fracos permite elencar uma série de recomendações, tão necessárias para a construção de possíveis estratégias futuras para uma significativa melhoria do mercado de arrendamento.

Resumo dos pontos fortes e pontos fracos (inquiridos):

Quadro 2 - Quadro resumo dos pontos fortes e pontos fracos

PONTOS FORTES	PONTOS FRACOS
<ul style="list-style-type: none"> A importância do sector da habitação para o país como motor de desenvolvimento 	<ul style="list-style-type: none"> Rendas baixas, congeladas e desajustadas à realidade do mercado
<ul style="list-style-type: none"> O trabalho desenvolvido pela Associação Lisbonense de Proprietários 	<ul style="list-style-type: none"> A excessiva carga fiscal
<ul style="list-style-type: none"> Alguns importantes avanços ao nível legislativo 	<ul style="list-style-type: none"> A burocracia e a legislação
<ul style="list-style-type: none"> As rendas representam uma importante fonte de rendimento 	<ul style="list-style-type: none"> A dificuldade em aceder ao crédito para as necessárias obras
<ul style="list-style-type: none"> A reabilitação urbana associada à melhoria das condições e qualidade de vida das pessoas 	<ul style="list-style-type: none"> Ausência de políticas concretas para a reabilitação urbana
	<ul style="list-style-type: none"> As dificuldades associadas aos despejos

4. Recomendações

O presente relatório analisou a situação do Mercado Imobiliário Português, particularmente o mercado de habitação própria, o mercado do arrendamento e o mercado da reabilitação urbana, auscultou uma parte fundamental deste sector – os senhorios – e conclui que o arrendamento e a reabilitação são as necessárias respostas para resolver os actuais problemas da habitação, numa altura em que o país atravessa uma grave crise financeira.

A ausência de políticas concretas para habitação conduziu a soluções remendadas para fazer face às carências habitacionais em determinados momentos da história contemporânea portuguesa. Uma dessas soluções foi o congelamento das rendas que paralisou o mercado do arrendamento desde há cem anos atrás, com consequências que, seguramente, manter-se-ão nos próximos anos. A outra foi o acesso generalizado à propriedade que inundou o mercado de casas vazias e endividou os portugueses.

As recomendações que a seguir se apresentam resultam de uma análise cuidada às condicionantes deste sector e da necessidade constante para se produzir e desenvolver conhecimento que auxilie os processos de tomada de decisão.

São, assim, três as áreas fundamentais que exigem uma alteração profunda para apoiar o mercado de arrendamento e ajudar a resolver o problema do sector da habitação:

1. Aumento das rendas até ao seu valor de mercado;
2. Agilização dos despejos de inquilinos que repetidamente não pagam as rendas;
3. Apoios públicos à reabilitação e recuperação dos fogos.

1. O congelamento das rendas foi um instrumento político para uma política que promovia actividade económica, baseada nos favores do Estado corporativo durante o período da lei do condicionamento industrial, e alicerçada nos baixos salários. Não cabe ao senhorio fazer política social e permitir a existência de parques rendimentos do trabalho. Para a reposição de uma economia saudável é necessário fazer com que as rendas correspondam à justa compensação do serviço prestado. Só assim será possível manter um mercado de arrendamento que cumpra as suas funções sociais e consiga preservar e reabilitar o parque habitacional. O aumento das rendas até ao seu devido valor deve ser um processo rápido

que permita a correcção atempada desta injustiça. Nesse sentido, uma maior liberalização do mercado do arrendamento e a extinção dos contratos antigos são factores-chave para a revitalização de um sector que se quer mais competitivo.

O Estado deve criar os mecanismos sociais de apoio, como por exemplo, um cheque-habituação, que permitam aos cidadãos de menores recursos suportar o devido aumento. A alteração da legislação sobre o arrendamento e a reabilitação impulsionará, seguramente, o desenvolvimento do mercado.

2. Tanto no Memorando da Troika como no Programa do governo é defendida a agilização dos processos de despejo, como forma de desenvolver o arrendamento e criar confiança neste mercado. É importante criar mecanismos que permitam resolver rapidamente as situações de incumprimento por parte dos inquilinos. Os despejos devem sair da acção executiva, estabelecendo a lei um novo processo expedito e urgente para o despejo imediato dos inquilinos a partir da verificação da mora em duas rendas.

3. Os programas existentes de reabilitação devem ser simplificados. É atalhar dezenas de anos de degradação de muitos fogos. A simples correcção do valor das rendas não garante que os senhorios tenham capacidade financeira para essa tarefa. É preciso estabelecer mecanismos de apoio financeiro à reabilitação e estudar o envolvimento de proprietários, arrendatários e o Estado nesse processo. Podiam ser feitos contratos de reabilitação que envolvessem essas três partes. O Estado resolveria um problema de degradação urbana, os senhorios viriam o seu património reabilitado e os inquilinos ganhariam um contrato de arrendamento mais favorável no tempo e no custo.

Numa altura em que o Mercado de Arrendamento começa a dar sinais de algum crescimento, é necessário manter a competitividade do sector, contornar a especulação imobiliária, assegurando preços ajustados às necessidades da população portuguesa. É o momento certo para associar o arrendamento à reabilitação urbana e assim, estimular este mercado que pode estar a criar o seu próprio espaço no mercado da habitação.

ÍNDICE

1. Introdução	1
2. Mercado Imobiliário em Portugal	4
2.1 Mercado de Habitação Própria	9
2.2 Mercado de Arrendamento	12
2.3. Mercado da Reabilitação Urbana	22
3. Inquérito aos Senhorios	28
4. Recomendações	38

Fontes Estatísticas

Boletim Económico - Verão 2011: Projeções para a economia portuguesa 2011-2012

INE, Área Metropolitana de Lisboa em números, 2000

INE, Atlas das Cidades de Portugal, 2002

INE, Estatísticas da Construção e da Habitação 2009

INE, Estatísticas Demográficas, 1980-2002

INE, Inquérito às Rendas de Habitação (2004)

INE, Pressão Construtiva nas Áreas Metropolitanas, 2002

INE, Pressão Construtiva nos concelhos com cidades médias, 2002

INE, Recenseamento da População, 1970, 1981, 1991 e 2001

INE, Taxas de juro implícitas no crédito à habitação, Dezembro de 2002

INE, Tendências demográficas e dinâmicas de expansão da habitação, Dez. 2002

Lista de quadros e figuras

Quadro 1 - Quadro comparativo dos programas de apoio à reabilitação urbana

Quadro 2 - Quadro resumo dos pontos fortes e pontos fracos

Figura 1 - Indicador de confiança (saldo de respostas extremas) mensal da construção (em %) – Junho de 1997 a Junho de 2011

Figura 2 – Índice de emprego na construção e obras públicas - bruto (Base 2005); Mensal (Entre os anos 2000 e 2011)

Figura 3 – N.º de fogos concluídos e n.º de fogos licenciados em construções novas para habitação familiar; Anual (1)

Figura 4 – Inflação e taxa de juro média do crédito à habitação (em %)

Figura 5 – Número de contratos celebrados no crédito à habitação entre 1990 e 2007 (Regime geral e bonificado)

Figura 6– Número de famílias e alojamentos em 2001 e 2011 (Fonte: INE)

Figura 7 – Alojamentos clássicos, segundo a forma de ocupação, entre 1919 e 2001

Figura 8 - Alojamentos clássicos vagos - para venda, aluguer, demolição e outros

Figura 9 - Alojamentos clássicos ocupados, propriedade dos ocupantes

Figura 10 - Alojamentos clássicos arrendados e subarrendados, ocupados como residência habitual (Antes de 1919 até 2001). Fonte: INE.

Figura 11 - Época de celebração do contrato de arrendamento (em %)

Figura12 - Tipos de contratos de arrendamento (em %)

Figura 13 – Renda mensal (em %). Fonte: INE.

Figura 14 – Obras de reabilitação e construção nova (1995-2009). Fonte: INE.

Figura 15 – Grupos etários dos inquiridos (em %)

Figura 16 – Grau de instrução dos inquiridos (em %)

Figura 17 – Situação profissional dos inquiridos

Figura 18 – Percentagem de rendimento que advém da actividade de proprietário (em %)

Figura 19 – Tempo que os inquiridos dedicam à actividade de proprietário (em %)

Figura 20 – Recurso a programas de requalificação urbana

Figura21 – Tipologia dos edifícios dos inquiridos (em %)

Figura 22 – Época de construção dos edifícios dos inquiridos (em %)

Figura 23 – Necessidade de obras nos edifícios dos inquiridos (em %)

Figura 24 – “É preciso liberalizar o Mercado Arrendamento” (em %)

Figura 25 – “A Lei existente é justa e expedita a nível de despejos” (em %)

Figura 26 – “As medidas governamentais e autárquicas de apoio a planos de requalificação urbana são suficientes” (em %)

Figura 27 – “É fácil aceder ao crédito bancário para obras” (em %)

Figura 28 – “O apoio judiciário dos Serviços Jurídicos da ALP é eficaz” (em %)

Figura 29 – “O Centro de Arbitragens voluntárias da propriedade e inquilinato não é adequado” (em %)

Figura 30 – “Estou contente com o serviço de gestão de imóveis da ALP” (em %)

Figura 31 – “Os serviços técnicos da ALP são importantes para a minha actividade” (em %)

Figura 32 – Pontos fortes e pontos fracos (em%)

Figura 33 – Pontos fortes mais relevantes no sector da habitação

Figura 34 – Pontos fracos mais relevantes no sector da habitação

ⁱO conceito de fenómeno social total (Marcel Mauss) significa que, ao pretendermos estudar um determinado fenómeno social, devemos considerá-lo na sua multiplicidade de aspectos e procurar várias perspectivas de análise que possam contribuir para uma melhor compreensão do fenómeno. Este não se restringe à sua instância social, poderá ter implicações de vária ordem, aos níveis económico, político, ideológico, demográfico, etc.

ⁱⁱ Inspeção Geral de Finanças (s.d.), “Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 321-B/90 de 15 de Outubro (Revogado pelo art.º 60.º da Lei n.º 6/2006, de 27 de Fevereiro, com excepção do art.º 107.º)”. Página consultada em 18 de Maio de 2011, <> http://www.igf.min-financas.pt/inflegal/bd_igf/bd_legis_geral/Leg_geral_docs/DL_321_B_90.htm

ⁱⁱⁱ CET-ISCTE/IRIC-UPORTO/A. MATEUS ASSOCIADOS – CONTRIBUTOS PARA O PLANO ESTRATÉGICO DE HABITAÇÃO – 2008/2013

^{iv} Amaral, Pedro Bringe (2011). *Neoliberalismo, um álibi da especulação imobiliária*. In: Portugal e a Europa em Crise. Ed. Le Monde Diplomatique, pp. 120-128. Actual Editora. Lisboa

^v Como referiu Pedro Bringe do Amaral em *Neoliberalismo, um álibi da especulação imobiliária*. In: Portugal e a Europa em Crise. Ed. Le Monde Diplomatique, pp. 120-128. Actual Editora. Lisboa

^{vi} Amaral, Pedro Bringe (2011). *Neoliberalismo, um álibi da especulação imobiliária*. In: Portugal e a Europa em Crise. Ed. Le Monde Diplomatique, pp. 120-128. Actual Editora. Lisboa

^{vii} As actuais projecções para a economia portuguesa estão enquadradas pelo programa de ajustamento económico e financeiro elaborado no âmbito do pedido de assistência financeira à economia portuguesa acordado com a União Europeia, os países membros da área do euro e o Fundo Monetário Internacional.

^{viii} Boletim Económico - Verão 2011: Projecções para a economia portuguesa 2011-2012

^{ix} Boletim Económico - Verão 2011: Projecções para a economia portuguesa 2011-2012

^x Banco Central Europeu (s.d.), “Critérios de convergência”. Página consultada a 18 de Maio de 2011, <<http://www.ecb.int/home/html/index.en.html>>.

^{xi} Salgueiro, Teresa Barata. (1992). *A integração europeia e as novas formas de comércio*. In: Análise Social, Vol. XXVII (4.º-5.º), 1992 (118-119), pp. 703-721. Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa. Lisboa

^{xii} O acesso ao crédito bonificado à habitação é regulamentado pela Portaria n.º 1177/2000, de 15 de Dezembro, alterada e republicada pela Portaria n.º 310/2008, de 23 de Abril.

^{xiii} Portaria n.º 310/2008, de 23 de Abril.

^{xiv} Amaral, Pedro Bringe (2011). *Neoliberalismo, um álibi da especulação imobiliária*. In: Portugal e a Europa em Crise. Ed. Le Monde Diplomatique, pp. 120-128. Actual Editora. Lisboa

^{xv} Banco de Portugal, Boletim Estatístico de Agosto de 2010, cit. por “Fazer Acontecer a Regeneração Urbana”, CIP, Novembro de 2010).

^{xvi} IV Recenseamento Geral da Habitação. Censos 2001.

^{xvii} CET-ISCTE/IRIC-UPORTO/ A. MATEUS ASSOCIADOS – CONTRIBUTOS PARA O PLANO ESTRATÉGICO DE HABITAÇÃO – 2008/2013

^{xviii} Amaral, Pedro Bringe (2011). *Neoliberalismo, um álibi da especulação imobiliária*. In: Portugal e a Europa em Crise. Ed. Le Monde Diplomatique, pp. 120-128. Actual Editora. Lisboa

^{xix} IV Recenseamento Geral da Habitação. Censos 2001.

^{xx} Seixas, João; Faria, Eduardo. (coordenação). (2005). *Habitação e Mercado Imobiliário na Área Metropolitana de Lisboa*. In: Coleção de Estudos Urbanos – Lisboa XXI, Volume III. Câmara Municipal de Lisboa, Pelouro de Licenciamento Urbanístico e Planeamento Urbano. Lisboa.

^{xxi} Inspeção Geral de Finanças (s.d.), “Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 321-B/90 de 15 de Outubro (Revogado pelo art.º 60.º da Lei n.º 6/2006, de 27 de Fevereiro, com excepção do art.º 107.º)”. Página consultada em 18 de Maio de 2011, <http://www.igf.min-financas.pt/inflegal/bd_igf/bd_legis_geral/Leg_geral_docs/DL_321_B_90.htm>

^{xxii} Ministério da Administração Interna (23-06-2005), “PROPOSTA DE LEI DO ARRENDAMENTO URBANO - VERSÃO APROVADA EM CONSELHO DE MINISTROS, NA GENERALIDADE”. Página consultada em 18 de Maio de 2011, <<http://www.arrendamento.gov.pt/nrau>>

^{xxiii} Inspeção Geral de Finanças (s.d.), “Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 321-B/90 de 15 de Outubro (Revogado pelo art.º 60.º da Lei n.º 6/2006, de 27 de Fevereiro, com excepção do art.º 107.º)”. Página consultada em 18 de Maio de 2011, <http://www.igf.min-financas.pt/inflegal/bd_igf/bd_legis_geral/Leg_geral_docs/DL_321_B_90.htm>

^{xxiv} Ministério da Administração Interna (23-06-2005), “PROPOSTA DE LEI DO ARRENDAMENTO URBANO - VERSÃO APROVADA EM CONSELHO DE MINISTROS, NA GENERALIDADE”. Página consultada em 18 de Maio de 2011, <<http://www.arrendamento.gov.pt/nrau>>

^{xxv} Inquérito às Rendas de Habitação. Documento metodológico (06-01-2004): INE

^{xxvi} Inquérito às Rendas de Habitação. Documento metodológico (06-01-2004): INE

^{xxvii} Portal do Governo de Portugal (s.d.) “Programa do XIX Governo Constitucional”. Pagina consultada em 18 de Julho de 2011, <<http://www.portugal.gov.pt/pt/GC19/Governo/ProgramaGoverno/Pages/ProgramadoGoverno.aspx>>

^{xxviii} Portal da Habitação (s.d.), “Reabilitação Urbana”. Página consultada em 19 de Maio de 2011, < <http://www.portaldahabitacao.pt/pt/portal/glossario/consultarAlfabetoList.jsp?inicialVocabulo=R>>

^{xxix} Portal da Habitação (s.d.), “Reabilitação Urbana”. Página consultada em 19 de Maio de 2011, < <http://www.portaldahabitacao.pt/pt/portal/glossario/consultarAlfabetoList.jsp?inicialVocabulo=R>>

^{xxx} Portal da Habitação (s.d.), “Reabilitação Urbana”. Página consultada em 19 de Maio de 2011, < <http://www.portaldahabitacao.pt/pt/portal/glossario/consultarAlfabetoList.jsp?inicialVocabulo=R>>

^{xxxi} Portal do Governo (s.d), Decreto-Lei que, no uso da autorização concedida pela Lei n.º 95-A/2009, procede à primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 157/2006, de 8 de Agosto, que aprova o regime jurídico das obras em prédios arrendados. Comunicado do Conselho de Ministros de 3 de Setembro de 2009. Página consultada em 22 de Julho de 2011, <<http://www.portugal.gov.pt/pt/GC17/Governo/ConselhoMinistros/ComunicadosCM/Pages/20090903.aspx>>

^{xxxii} Portal do Governo (s.d), Decreto-Lei que, no uso da autorização concedida pela Lei n.º 95-A/2009, procede à primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 157/2006, de 8 de Agosto, que aprova o regime jurídico das obras em prédios arrendados. Comunicado do Conselho de Ministros de 3 de Setembro de 2009. Página consultada em 22 de Julho de 2011, <<http://www.portugal.gov.pt/pt/GC17/Governo/ConselhoMinistros/ComunicadosCM/Pages/20090903.aspx>>