

Habitação

Teresa Costa Pinto

Iscte – Instituto Universitário de Lisboa, Dinâmia'CET-Iscte



A centralidade da habitação no combate à pandemia

A pandemia transformou a casa na linha da frente da defesa contra o coronavírus. “*Stay home, stay safe*” / “Fique em casa” foi o slogan porventura mais proclamado no mundo nos últimos quinze meses.

A centralidade da habitação no combate à pandemia trouxe novas funções e novos desafios para o interior do alojamento. Se a casa é, por definição, local de proteção e segurança e palco da vida familiar, passou a acumular outras funções, como local de trabalho, de ensino, de prestação de cuidados de saúde, de lazer e de desporto, alterando as formas de ocupação e de uso do espaço doméstico, obrigando, muitas vezes, à reconfiguração deste espaço. Estes novos desafios deram visibilidade à discussão sobre as condições em que a habitação pode assegurar proteção, segurança e privacidade. O espaço disponível, as condições de habitabilidade, as várias densidades urbanas, a capacidade de fazer face aos custos da habitação são importantes marcadores da desigualdade inerente às formas de habitar e o que a crise veio expor foi uma forma socialmente muito assimétrica de vivenciar a pandemia no interior da habitação.

Em 2018, o Instituto da Habitação e Reabilitação Urbana (IHRU), no âmbito do Levantamento Nacional das Necessidades de Realojamento Habitacional, identificou cerca de 26.000 famílias em situação de carência habitacional grave, números depressa ultrapassados por novos dados revelados pelas Estratégias Locais de Habitação dos municípios. Em 2019, a sobrelotação dos alojamentos continuava a revelar um valor preocupante, atingindo 9,5% da população – valor que ultrapassava os 18% no caso da população em risco de pobreza. No mesmo ano, cerca de 19% da população portuguesa não conseguia aquecer a casa, enquanto esse valor era de 6,9% na UE. E um quarto da população vivia em

habitações com problemas de humidade e infiltrações, o segundo valor mais elevado da UE.

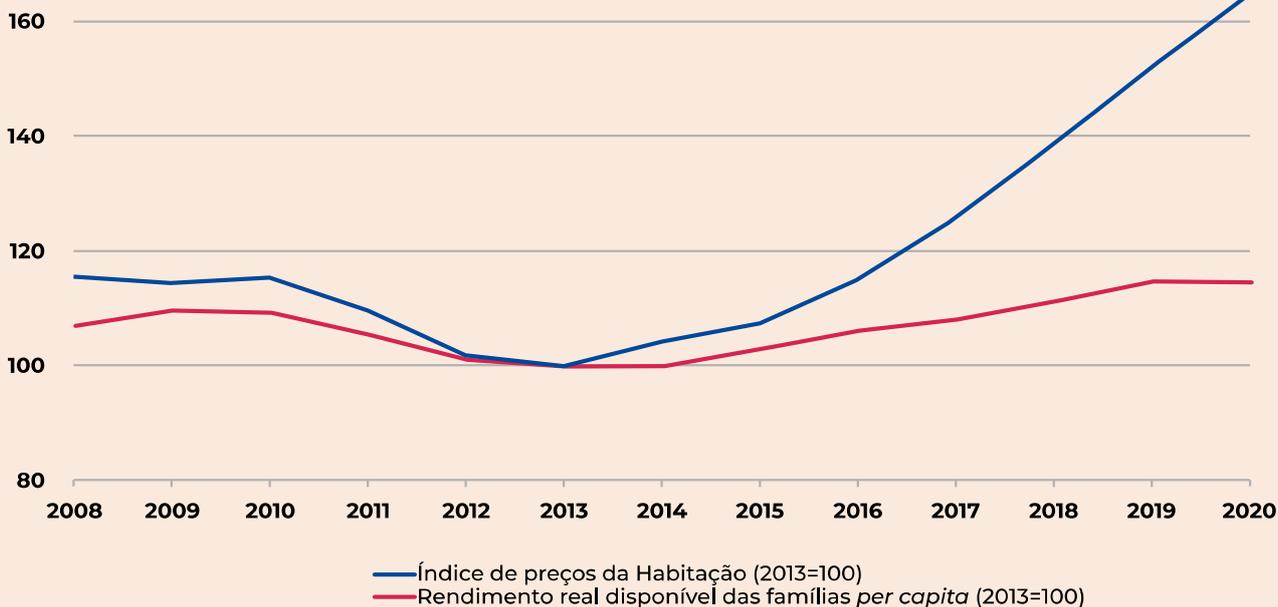
A pandemia expôs e exacerbou outras crises no domínio da habitação, as designadas crises lentas, endémicas na sociedade portuguesa. A mais recente traduz-se numa agudização da crise de acesso à habitação, que mais não é do que a dificuldade em encontrar uma habitação adequada às necessidades e compatível com os rendimentos de cada um. Tendo os seus alicerces na crise económica e financeira global que a antecedeu, encontra os seus fatores propulsores no cruzamento entre alterações no mercado de trabalho, dinâmicas imobiliárias e urbanas tendentes a uma revalorização dos lugares centrais e políticas de atração de investimento

A casa passou a ser local de trabalho, de ensino, de prestação de cuidados de saúde, de lazer e de desporto, tornando ainda mais relevantes as condições de habitabilidade

estrangeiro para o mercado habitacional. Se a maior precarização laboral se traduziu por uma quebra ou estancamento dos rendimentos, as políticas de liberalização do mercado de arrendamento (Novo Regime de Arrendamento Urbano, 2012) e de captação de investimento estrangeiro – por via de programas como os *Vistos Gold*, o Regime Fiscal Especial para Residentes não Habituais, ou a Lei do Alojamento Local de 2014 – colocaram o mercado habitacional português, sobretudo o dos centros urbanos, nas

Evolução dos preços da habitação e dos rendimentos médios das famílias

Fonte: Eurostat



Entre 2013 e 2020 os preços médios da habitação cresceram 65% enquanto o rendimento disponível real das famílias aumentou 14% (no mesmo período os preços no consumidor cresceram apenas 3,5%).

rotas do investimento imobiliário global. O resultado foi uma subida acelerada dos preços da habitação para compra e arrendamento, cavando um fosso crescente entre os rendimentos da procura local e os preços da oferta global. Dados do Eurostat mostram que, entre 2013 e 2020, o rendimento disponível real das famílias aumentou 14%, enquanto os preços médios da habitação cresceram 65%. Trata-se do quarto aumento mais elevado entre os 27 países da UE.

A consequência social mais relevante é o alargamento dos segmentos sociais que têm dificuldade em encontrar casa. Não se trata agora apenas dos grupos mais vulneráveis, mas também das designadas classes médias urbanas e dos mais jovens, para quem a precarização habitacional se vem somar à precarização laboral. É o caso também dos inquilinos, penalizados por custos mais elevados com a habitação. Em 2019, os custos totais com a habitação suportados por este grupo eram o dobro dos custos dos proprietários (419€ contra 209€), além da insegurança habitacional gerada por contratos de arrendamento mais voláteis. Os efeitos colaterais da crise pandémica – o crescimento do desemprego e a quebra dos rendimentos – contribuirão certamente para um agravamento das dificuldades de acesso à habitação.

Por outro lado, a situação pandémica, arrastando uma contração abrupta da procura externa em termos de mercado imobiliário, faria supor um decréscimo dos preços da habitação. Contudo, o mercado tem dado mostras de uma inesperada resiliência. A evolução dos preços da habitação revela, em 2020, uma desaceleração, mas ainda assim uma subida – o Índice de Preços da Habitação aumentou 8,4% – e, ainda que o número de transações tenha diminuído, o montante do seu valor sinaliza um acréscimo de 2,4% face ao ano anterior. No mesmo sentido, em dezembro de 2020 o valor das novas operações de crédito à habitação superou o de dezembro de 2019, que já tinha sido o mais elevado da década (1.203 e 1.113 milhões de euros, respetivamente). Ainda que seja difícil conhecer as características desta procura, que vai alimentando a resiliência do mercado habitacional, podemos estar perante um novo fosso entre aqueles cuja perda de rendimentos pode comprometer, a curto prazo, o pagamento dos créditos hipotecários ou das rendas habitacionais, e os setores mais protegidos, com capacidade de manter a habitação ou mesmo de descobrir nesta crise uma oportunidade de encontrar na habitação um ativo financeiro continuamente valorizado. ▶

Empréstimos de apoio ao arrendamento: uma medida de fraco alcance e curto prazo para uma crise vasta e de longo prazo

Foram muito mais as famílias proprietárias que beneficiaram das moratórias de crédito do que as famílias arrendatárias que beneficiaram dos apoios ao arrendamento

Face à redução da atividade económica e à expectável perda de rendimentos, devido à situação pandémica, muitos países lançaram medidas preventivas que visavam proteger o direito à habitação. Proibir despejos, congelar as rendas, impedir a cessação de contratos de arrendamento durante a pandemia, proteger os sem-abrigo, criar instrumentos que permitam suspender o pagamento de rendas e hipotecas têm sido algumas das medidas implementadas em muitos países da OCDE¹.

Em Portugal, foram adotadas medidas de proteção quer a inquilinos, quer a proprietários com créditos hipotecários, esperando-se cobrir, deste modo, a população com os encargos mais elevados com a habitação². Uma destas medidas foi o apoio ao arrendamento através de empréstimos concedidos pelo Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana (IHRU).

No âmbito das medidas extraordinárias de resposta à situação epidémica, foi criado, em abril de 2020, um regime excecional para as situações de atrasos no pagamento de rendas habitacionais que prevê o acesso a um empréstimo sem juros a contrair junto do IHRU.³ São elegíveis para este apoio arrendatários que, cumulativamente, apresentem uma quebra de rendimentos superiores a 20%⁴ e uma taxa de esforço com o pagamento da renda superior a 35% dos rendimentos do agregado familiar (esta taxa de esforço passou depois para 30%, na Lei 75-A/2020). Em dezembro de 2020, estabeleceu-se a possibilidade de este empréstimo ser convertido em empréstimo a fundo perdido no caso dos agregados familiares mais vulneráveis que apresentem uma taxa de esforço de 100%, para o que foram destinados 1,5 milhões de euros dos 4 milhões de dotação global da medida.

Podem beneficiar deste empréstimo os arrendatários de habitação destinada à sua residência permanente, os estudantes com contrato de arrendamento de uma casa situada a mais de 50 quilómetros da residência habitual do seu agregado familiar e os fiadores de arrendatários estudantes.

Nos seus objetivos e pressupostos, esta medida é de grande relevância social, dadas as desvantagens cumulativas que têm recaído sobre o grupo dos arrendatários, penalizados por menores rendimentos e custos mais elevados com a habitação. Enquanto o rendimento anual mediano dos proprietários se situava, em 2019, em 10.400 euros, o dos arrendatários era de 8.190 euros⁵. No mesmo ano, em Portugal, 5,7% da população vivia em agregados sobrecarregados pelos custos com a habitação, mas este valor ascendia a 26,3% no grupo dos arrendatários

¹ Ver OCDE, Housing Amid COVID-19: Policy Responses and Challenges.

<https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/housing-amid-covid-19-policy-responses-and-challenges-cfdc08a8/>.

² Em Portugal, em 2019, 36,2% da população eram proprietários com hipoteca e 13,2% arrendatários no mercado privado: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ILC_LVHO02__custom_776467/default/table?lang=en.

³ Esta medida está regulamentada pela Lei 4-C/2020, de 6 de abril, e prevê um empréstimo com um período de carência até 31 de dezembro de 2020, iniciando-se a partir desta data o reembolso em prestações mensais, cada uma no montante 1/12 do valor da renda. Em janeiro de 2021, este prazo foi estendido até 1 de julho de 2021. (<https://www.portaldahabitacao.pt/web/guest/arrendatarios>).

⁴ A quebra de rendimentos é calculada face aos rendimentos do mês anterior ou do período homólogo do ano anterior (mesmo mês de 2019).

⁵ https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ILC_DI09__custom_775039/default/table?lang=en.

no mercado privado, enquanto atingia apenas 2,7% dos proprietários com hipotecas⁶. A estas desvantagens, soma-se a insegurança habitacional, fruto de contratos informais ou de duração muito limitada.

Neste contexto, agravado por uma expectável quebra de rendimentos, seria de prever uma adesão significativa a esta medida. Contudo, entre abril de 2020 e março de 2021 foram recebidos pedidos de empréstimo de apenas 2.515 famílias. Destes, apenas 756 foram aprovados, o que corresponde a uma taxa de aprovação de cerca de 30%.

Estes números sugerem algumas reflexões. A primeira, sobre a débil adesão a esta medida. Se tivermos em conta que em 2011 existiam cerca de 800.000 famílias arrendatárias em Portugal⁷, facilmente se conclui da ínfima parte que recorreu a esta medida e da ainda mais ínfima parte que dela beneficiou, vendo a sua candidatura aprovada. Uma das razões terá a ver com uma das características do mercado de arrendamento português: a informalidade de muitos contratos de arrendamento. Em comunicado do Ministério das Infraestruturas e da Habitação de 12 de janeiro de 2021 refere-se que os principais fatores responsáveis pelo indeferimento ou rejeição das candidaturas se devem à existência de desconformidades quanto ao comprovativo da relação contratual ou da quebra de rendimentos⁸. A segunda razão prende-se com a possibilidade de os arrendatários terem privilegiado uma negociação direta com os senhorios. Os resultados de um inquérito sobre Habitação e COVID-19, publicados em julho de 2020 por uma equipa do Dinamía'Cet-Iscte⁹, destacavam, quanto à solução encontrada para fazer face às dificuldades de pagamento das rendas, a clara preferência pela negociação direta com os senhorios em detrimento dos apoios públicos. Dos arrendatários entrevistados, 20% tinham negociado ou pensavam negociar com o senhorio a redução ou a suspensão temporária da renda, enquanto apenas 2,6% admitiam ter pedido ou irem pedir um empréstimo ao IHRU. Entre as razões que podem justificar esta preferência estão o desejo de evitar a acumulação de dívida, assim como a complexidade, o carácter burocrático e a exigência dos critérios de elegibilidade.

A segunda reflexão é suscitada pela comparação com o volume de pedidos para moratórias de crédito à habitação. Em janeiro de 2021, o Banco de Portugal dava conta de um montante global de 20 mil milhões de euros em moratórias de empréstimos a particulares, 86% dos quais correspondiam a empréstimos para habitação (17.145M€). No universo dos empréstimos para habitação, 17,8% estavam em moratória, correspondendo a 302.868 devedores (74,2% dos devedores particulares)¹⁰. Ainda que, em termos absolutos e relativos, seja incomparavelmente superior o número de famílias proprietárias por relação às arrendatárias, não deixa de ser surpreendente a exiguidade dos pedidos e dos montantes envolvidos nos empréstimos ao IHRU em relação aos envolvidos nas moratórias de crédito.

Uma última reflexão decorre ainda da perplexidade deste contraste. Seria interessante conhecer o perfil social e a situação económica das famílias que recorreram a este empréstimo, bem como a sua distribuição geográfica. Na ausência destes dados, o que sabemos é que o grupo dos arrendatários tem sido penalizado por múltiplos fatores. Desde logo, pela liberalização das rendas e consequente subida do seu valor, que se traduz em gastos bastante mais elevados com a habitação, mas também pela pressão, sobretudo nos centros urbanos das cidades maiores, para a conversão de arrendamento de residência permanente em alojamento local, o que reduz significativamente o leque de oferta. Sabemos também que

Os arrendatários, que são em geral segmentos sociais mais vulneráveis, têm sido penalizados pela liberalização e subida das rendas, em particular nos centros urbanos

⁶ Considera-se população sobrecarregada pelos custos da habitação aquela que gasta 40% ou mais do seu rendimento disponível em despesas com a habitação.

https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ILC_LVHO07C__custom_768349/default/table?lang=en.

⁷ https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_indicadores&indOcorrCod=0006476&contexto=bd&selTab=tab2.

⁸ <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=%3d%3dBQAAAB%2bLCAAAAAAABAAzNDSwMAYAKSHQngUAAAA%3d>.

⁹ https://4151a5c8-348c-441f-9545-a7bec6c67a9e.usrfiles.com/ugd/4151a5_f084f419db2140d1a8493016a37e5e46.pdf. Refira-se que, tratando-se de um inquérito online, a amostra não pode ser considerada estatisticamente representativa da população, apresentando enviesamentos que têm a ver com uma sobre-representação dos grupos sócio-profissionais mais cimeiros, o que impossibilita a extrapolação de dados em termos descritivos.

¹⁰ <https://bpstat.bportugal.pt/conteudos/noticias/1281/>.

Sem outras respostas de política pública – passando pela regulação e pela disponibilização de habitação acessível – a crise da habitação vai prolongar-se

este grupo integra crescentemente segmentos sociais mais vulneráveis, nomeadamente os mais jovens, precarizados pelo trabalho, impossibilitados de aceder a uma habitação em propriedade e confrontados com elevados custos de arrendamento, e imigrantes, muitos deles integrando setores económicos agora desmantelados ou em sérias dificuldades, como os ligados à economia do turismo. Se os proprietários parecem ter encontrado uma âncora, ainda que temporária e não isenta de riscos, nas moratórias de crédito, os arrendatários ficam à mercê ou de recursos próprios, improváveis, ou da boa vontade dos senhorios.

Este paradoxo entre a exiguidade dos pedidos de empréstimo e a situação de provável vulnerabilidade de muitos dos arrendatários, convoca dois tipos de considerações finais. A primeira sobre o carácter paliativo destas medidas. Trata-se, como sempre foi anunciado, de medidas de curto prazo, temporárias, com o objetivo de colocar um tampão no mais do que provável risco de perda massiva de habitação. Contudo, com o prolongamento da crise pandémica e consequente redução da atividade económica, o risco maior será o do desfasamento entre o tempo destas medidas e o tempo da crise económica e social. A médio prazo, as desigualdades de base no acesso e na capacidade de manutenção da habitação – a classe, o rendimento, a inserção no mercado de trabalho, o regime de ocupação, a idade – podem tornar-se ainda mais pronunciadas à medida que as famílias de rendimentos mais baixos enfrentam insegurança no emprego, quebra de rendimentos, risco de aumento do endividamento e a possibilidade de despejo e execução de hipotecas.

A segunda consideração recai sobre a inevitável reconfiguração do mercado de habitação, com dois cenários possíveis, ambos inquietantes. Um primeiro cenário, mais apocalíptico, é a descida abrupta dos preços da habitação. Esta descida poderia significar uma maior capacidade de acesso à habitação, mas o risco é de se converter na oportunidade para uma nova captura pelo investimento imobiliário internacional e/ou por outros atores protagonistas da nova realidade do teletrabalho e da mobilidade transnacional. O impedimento deste cenário depende da capacidade que o país tiver de estancar a perda de habitação pelas famílias e evitar, assim, uma desvalorização acentuada do imobiliário. O segundo cenário, mais conservador, assenta na resiliência do mercado de habitação, na manutenção ou crescimento dos preços da habitação (tendência que acompanha as dinâmicas deste setor até ao momento), mas com uma reconfiguração do sistema de habitação por via de clivagens sociais mais acentuadas: entre um grupo protegido pelo trabalho e pela habitação – mais velhos, com vínculos laborais mais estáveis, proprietários da habitação sem empréstimos ou com prestações reduzidas – e um grupo penalizado pelo trabalho e pela habitação – mais jovens, com vínculos de trabalho precários, trabalhadores dos setores menos qualificados ou que constituam alvo preferencial dos efeitos da crise pandémica, arrendatários suportando elevadas taxas de esforço com a habitação, sobretudo, nas áreas metropolitanas¹¹. Estes últimos estarão na linha da frente na dificuldade de fazer face às despesas com a habitação ou de aceder a uma habitação adequada.

Em ambos os cenários, deixa-se antever o prolongamento da crise de acessibilidade da habitação, a menos que políticas públicas ativas e com capacidade de resposta no médio prazo – que vão da regulação à disponibilização de habitação acessível – introduzam outras variáveis na equação destes cenários. ▶

¹¹ Ver Relatório Habitação e COVID-19, Dinamia' Cet-Iscte: https://4151a5c8-348c-441f-9545-a7bec6c67a9e.usrfiles.com/ugd/4151a5_f084f419db2140d1a8493016a37e5e46.pdf.